

INTERESSI DIFFUSI E DIRITTI COLLETTIVI TRA PROCESSO AMMINISTRATIVO E PROCESSO CONTABILE

dell'Avv. Paola Serafino, Funzionario Amministrativo della Università
degli Studi di Napoli Federico II

Per interesse diffuso, s'intende l'interesse al conseguimento od al mantenimento di un bene della vita, facente capo non ad un soggetto predeterminato, ma ad una collettività indifferenziata.

L'interesse diffuso è giuridicamente rilevante, ma non è personalizzato, trovandosi ogni individuo, rispetto ad esso, nell'identica condizione degli altri appartenenti alla medesima collettività.

La teoria dell'interesse diffuso costituisce un'importante tappa nel lungo e tortuoso processo di affermazione e trasposizione sul piano giuridico di posizioni sostanziali a carattere superindividuale di rilevanza pubblica e a carattere altruistico.

La costruzione dello Stato di diritto secondo una visione autoritaria ereditata dall'assolutismo monarchico, specie nei rapporti del settore pubblico con i cittadini, ha tra l'altro determinato il fenomeno della concentrazione negli enti pubblici esponenziali, particolarmente quelli territoriali, degli interessi dei consociati *uti cives*.

Tali interessi sono cioè rimessi alla cura delle amministrazioni territoriali e prima di tutto dello Stato, divenendo loro competenze istituzionali, sicché sono stati formalmente intestati ad essi stessi.

La conseguenza è stata l'espropriazione di tali beni a danno dei cittadini, i quali possono incidere, in un regime democratico, solo attraverso lo strumento elettorale, che spesso risulta evanescente nel concreto.

Ma il c.d. distacco del Paese reale dal Paese legale, manifestatosi prepotentemente a livello socio-politico negli ultimi decenni del secolo scorso, con la crisi del rapporto tra Stato e cittadini, ha determinato il sorgere di una nuova coscienza sociale particolarmente nei settori di maggiore sensibilità, quale salute e ambiente, cui sono seguiti altri, quali paesaggio e beni culturali, nonché i cc.dd. beni comuni, quali il mare, l'aria, ecc.

Purtroppo a tale recente evoluzione sociale, che pure è oggetto di considerazione a livello costituzionale, non ha corrisposto l'adeguamento degli strumenti giuridici per consentirne la piena e diretta tutela da parte dei cittadini, talché si sono dovuti utilizzare mezzi tradizionali, ancorché attraverso forzature a volte difficili.

Ma permane l'incertezza nella corretta definizione concettuale di tali posizioni che presentano aspetti anche contraddittori, scontando i limiti della costruzione degli interessi legittimi.

Gli interessi *de quibus* si configurano invero quali espressione di diritti facenti capo alle varie collettività, in quanto le uniche posizioni giuridiche sostanziali attive sono costituite, oltre che dai poteri, dai diritti soggettivi; chiaramente si tratta di diritti collettivi di cui cioè è titolare non un individuo, bensì la comunità interessata.

Ma la dottrina amministrativistica, conformemente alla sistematica giurisprudenziale, continua a considerare tale categoria degli interessi diffusi quali interessi che possono divenire "legittimi" solo allorché si concretino in capo ad associazioni protezionistiche o similia.

Mai come in questa vicenda si rivelano i limiti della teorica dominante sull'interesse legittimo, cui ci si sforza sempre di attribuire un valore sostanziale, piuttosto che inserirlo nel campo dei meri cc.dd. diritti d'azione connessi a diritti soggettivi.

Va osservato che, a latere dello sviluppo di tale forma di tutela innanzi al giudice amministrativo, ignorata dalla dottrina del settore, si è sviluppato un altro filone ad opera della più illuminata giurisprudenza della Corte dei conti, che, sin dagli anni settanta, ha elaborato la nozione di danno ambientale, e più in generale di danno da lesione di diritti collettivi, quale danno erariale.

Si prende le mosse dal considerare che la conservazione e la tutela dei beni comuni -*quali il suolo, il mare, l'aria con i connessi valori protezionistici della salute, dell'ambiente, del paesaggio, dei beni culturali, degli equilibri economici del Paese, ecc.*- costituiscano utilità per tutti i cittadini, espressione di diritti appartenenti alle collettività territoriali aggregate ai vari livelli istituzionali.

In quanto tali, la cura amministrativa di tali diritti é ordinariamente affidata a comuni, province, regioni e Stato con i loro enti strumentali, divenendo, come già riferito, competenze istituzionali di tali enti.

Ma tale sistematica, nell'evoluzione della coscienza civile e sociale, non è stata più ritenuta bastevole, considerando che spesso essi sono compresi tra altre competenze.

Di tale esigenza emergente si è fatta carico da un lato il giudice amministrativo, nella sua competenza generale di legittimità e poi in quella esclusiva, e dall'altro la Corte dei conti, giudice naturale dei pregiudizi pubblici.

Il problema maggiormente incidente è costituito dalla legittimazione ad azionare tali posizioni soggettive afferenti a *res communes omnium* e considerate erroneamente *res nullius*.

Infatti l'interesse diffuso, nell'impostazione tradizionale, risulta adespota, cioè privo di titolare, talché non si distingue in concreto da un interesse di fatto, cioè non protetto da alcuna norma.

Ne deriva l'impossibilità di adire il giudice amministrativo, innanzi al quale è necessaria una legittimazione individuale, salvo riconoscerla in capo a soggetti collettivi, a carattere associativo o istituzionale, che statutariamente si pongono quali portatori "differenziati" di tali interessi.

In questo modo l'interesse diffuso perde la sua caratteristica di "adespota", nei limiti in cui l'ordinamento consente di individuarne un portatore legittimato a esercitare le relative azioni.

Come ebbe giustamente ad osservare già Mario Nigro¹, la necessaria presenza di un soggetto esponenziale – *oltre a non modificare l'ormai superata impostazione autoritativa, che tra l'altro deresponsabilizza i cittadini* - determina, altresì, una sorta di «mutazione genetica» dell'interesse, che viene separato dai singoli componenti il gruppo di riferimento, così espropriati del potere di far valere giudizialmente le proprie ragioni

Alla pari degli interessi di categoria (così detti interessi collettivi), gli interessi diffusi attraverso la loro imputazione a un soggetto collettivo imposta da un'opzione normativa o meglio esegetica, subiscono un processo di sintesi e divengono interessi individualizzati dell'organizzazione²

In termini pratici questa impostazione evita il rischio che, ampliata la legittimazione a ricorrere, si introduca una generale azione popolare potenzialmente in grado di snaturare lo stesso processo amministrativo³.

Ma tale esigenza non può sacrificare il cittadino, che sarebbe costretto, in violazione dell'art.2 della Costituzione, a partecipare ad un

¹ Nigro, M., *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V, 15 ss.; Id., *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Pol. dir.*, 1975, 585 ss.

² Orestano, A., *Interessi seriali, diffusi e collettivi: profili civilistici di tutela*, in Menchini, S., a cura di, *Le azioni seriali*, Napoli, 2008, 24.

³ Nigro, M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, 135.

ente associativo costituente un gruppo intermedio per esercitare diritti fondamentali che dovrebbero ricadere, innanzitutto, nella titolarità dei singoli individui pregiudicati direttamente dalla lesione di essi⁴.

Appare evidente inoltre che la necessaria intermediazione del gruppo organizzato si pone in contrasto con l'art.24 della Costituzione, allorché la sottostante posizione sostanziale sia riconosciuta oggettivamente come degna di protezione giuridica, senza che abbia alcun rilievo su tale qualificazione la verifica della legittimazione, afferente esclusivamente alla possibilità astratta che il ricorrente possieda la posizione di cui si affermi titolare⁵.

In altri termini la protezione concerne una posizione sostanziale ritenuta meritevole di tutela, che non può essere limitata nella possibilità concreta di accesso, alterando il necessario rapporto tra il profilo sostanziale della rilevanza giuridica di un interesse e la legittimazione ad agire nel processo⁶.

Su tale linea è stata approvata la legge n.31/2019, che ha generalizzato nel nostro ordinamento la *class action* a tutela degli interessi individuali omogenei.

De jure condendo sarebbe auspicabile da l'introduzione di un'azione popolare esercitabile da qualunque interessato a tutela dei più rilevanti beni collettivi e comuni nonché il riconoscimento della legittimazione attiva innanzi al giudice amministrativo del Pubblico Ministero funzionante presso la Corte dei conti. In particolare questa legittimazione straordinaria di un organo rappresentante la Comunità dei cittadini consentirebbe la chiusura del sistema, laddove un

⁴ Barbera, A., *Commento dell'art. 2 della Costituzione*, in Branca, G., a cura di, *Commentario della Costituzione, principi fondamentali*, Bologna - Roma, 1975, 50

⁵ Villata, R. *Legittimazione processuale (dir. proc. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 5; Ferrara, R., *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. pub.*, VIII, Torino, 1993, 471.

⁶ Proto Pisani, A., *Introduzione sulla atipicità dell'azione e la strumentalità del processo*, in *Foro it.*, 2012, V, 4.

pregiudizio derivi da un atto illegittimo che permarrebbe, con effetti ulteriormente dannosi, nonostante un giudicato contabile di condanna.

Più agevole è risultata la soluzione, sul piano risarcitorio, per la giurisdizione della Corte dei conti, in cui funziona un organo attivo costituito dal Pubblico Ministero contabile, il quale ha giustamente ritenuto che la mancata protezione di tali valori, da parte di chi vi sia istituzionalmente tenuto, ridondi a danno erariale per vari motivi⁷.

Si rileva da un lato un danno diretto per la lesione in quanto tale del bene comune e dall'altro un danno indiretto per le spese rese necessarie al ripristino del bene comune pregiudicato.

Sono state così avviate numerose azioni con successivi giudizi e condanne di coloro che avrebbero dovuto vigilare ed agire a tutela di tali beni e valori comuni.

In relazione al diritto collettivo di maggiore impatto sociale, quale l'ambiente, la materia è stata oggetto in tempi relativamente recenti di un organico intervento legislativo con l'approvazione di un apposito Testo Unico giusto il decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152.

Sono stati in pratica confermati i punti di arrivo della giurisprudenza amministrativa e contabile per i diversi profili di tutela giurisdizionale.

Ma il problema è molto più ampio, in quanto a fianco dell'ambiente, in cui incide una normativa speciale introdotta dal codice dell'ambiente, sussistono altri relevantissimi aspetti analoghi come il paesaggio, i beni culturali, gli equilibri economici del Paese, ecc.

La struttura del giudizio di responsabilità della Corte dei conti rende ammissibile la concentrazione della legittimazione attiva nel Procuratore contabile, che raffigura il Pubblico Ministero; organo

⁷ M. Sciascia "La giurisdizionalità della funzione di controllo della Corte dei conti a tutela degli interessi diffusi" su "Rivista della Corte dei conti" nn.3-4/82 ;

quest'ultimo istituzionalmente rappresentante la collettività dei cittadini, che risulta titolare di diritti collettivi, nella cui nozione rientra la teorica dell'interesse diffuso.

Gli enti esponenziali, pubblici e privati, sono a loro volta legittimati a partecipare al giudizio instaurato dal P.M., attraverso lo strumento dell'intervento *ad adiuvandum*.

Ciò non toglie, anzi è senz'altro auspicabile, che *de jure condendo* si introduca un'azione popolare direttamente rimessa ai cittadini singoli o associati, con intervento obbligatorio del Pubblico Ministero contabile.