

Con sentenza n. 530 del 26 gennaio 2022, la sesta sezione del Consiglio di Stato ha spiegato che l'individuazione della legittimazione ad agire e dei corollari della qualificazione e differenziazione nonché dell'interesse ad agire assume connotati di maggiore complessità in presenza di situazioni giuridiche meta-individuali, quali sono gli interessi diffusi.

L'interesse diffuso è una situazione giuridica autonoma che si trova allo stato fluido, “diffusa” tra più soggetti e, per questa ragione, si assume che sia “adespota” e cioè priva di un effettivo titolare. La principale difficoltà è stabilire, in presenza di tale posizione giuridica, come avviene il processo di differenziazione ai fini dell'individuazione del soggetto che può proporre l'azione in giudizio. La giurisprudenza è costante nell'affermare che tale processo avvenga mediante il riconoscimento della legittimazione in capo ad enti collettivi. Un primo orientamento ritiene che si tratti di una forma di legittimazione ad agire sostitutiva, in quanto gli enti fanno valere in giudizio un “interesse di altri” e cioè della collettività cui si riferisce l'interesse diffuso. In tale prospettiva, la legittimazione deve ritenersi tipica e, pertanto, ammissibile, ai sensi dell'art. 81 c.p.c., nei soli casi ammessi dalla legge (Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303). Un secondo orientamento, seguito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ritiene, invece, che gli enti fanno valere in giudizio un “interesse proprio”, rilevando che «la situazione giuridica azionata» è «propria» delle associazioni ed «è relativa ad interessi diffusi nella comunità o nella categoria, i quali vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarna» (Cons. Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6). In questa ultima prospettiva deve rilevarsi che il processo di differenziazione dell'interesse diffuso mediante l'attribuzione della sua titolarità ad un ente collettivo possa avvenire espressamente mediante un chiaro riconoscimento legislativo ovvero implicitamente mediante l'analisi della disciplina complessiva che di volta in volta viene in rilievo (cd. doppio binario). In presenza di un riconoscimento espresso riferito ad un particolare ambito, non si pongono particolari questioni interpretative che sono risolte direttamente dalla legge mediante l'individuazione del soggetto che può proporre l'azione in giudizio. In presenza di un riconoscimento implicito, la giurisprudenza amministrativa richiede, affinché possa ritenersi che l'ente faccia valere un “interesse proprio”, che ricorrano in modo cumulativo le seguenti condizioni: i) il fine di tutelare tale interesse deve essere stabilito dallo statuto; ii) l'ente abbia una certa dose di rappresentatività e una organizzazione stabilmente finalizzata a tutelare tale interesse; iii) l'interesse diffuso abbia connotati di sostanziale “omogeneità” tra i soggetti che compongono la “comunità” (Cons. Stato, Ad. plen., n. 6 del 2020, cit.). Si tratta di criteri materiali o fattuali che fanno emergere la dimensione giuridica della legittimazione. E' bene chiarire che la differenza tra le due forme di riconoscimento, espresso o implicito, da parte della legge non significa, come ha chiarito la citata Adunanza plenaria n. 6 del 2020, che la tutela dell'interesse diffuso presupponga necessariamente l'esistenza di una previsione di legge. La previsione legislativa che deve sempre ricorrere è quella imposta dal principio di legalità operante nel processo di qualificazione giuridica e differenziazione dell'interesse diffuso e della conseguente legittimazione ad agire. Ciò vuol dire che, quando si afferma che l'ente collettivo può agire a tutela di un interesse diffuso anche in mancanza di una previsione di legge perché sta facendo valere un “interesse proprio” e non di “altri”, lo si fa per escludere che occorra, ai sensi dell'art. 81 c.p.c., una espressa previsione di legge ma non anche che si possa prescindere da una, sia pure implicita, base legale che richiede che l'ente sia comunque in possesso di determinati requisiti che sono quelli tipizzati dalla giurisprudenza. Si deve, pertanto, distinguere tra base legale ai fini della legittimazione sostitutiva ai sensi dell'art. 81 c.p.c. e base legale ai fini della individuazione in generale della legittimazione mediante il processo di qualificazione giuridica e differenziazione dell'interesse diffuso. In definitiva, può ritenersi che l'interesse diffuso è una situazione giuridica autonoma azionata in giudizio da un ente collettivo che fa valere un “interesse proprio” e che viene individuata mediante una tipizzazione legislativa espressa ovvero una previsione legislativa implicita risultante da una tipizzazione giurisprudenziale effettuata attraverso la previsione della necessità del possesso da parte dell'ente dei requisiti sopra riportati. L'interesse ad agire presuppone che l'ente collettivo e la comunità che “rappresenta” subiscano un pregiudizio personale, concreto ed attuale, che, per la particolare natura del soggetto che agisce in giudizio, si connota in modo diverso e meno rigoroso rispetto all'interesse ad agire che deve accompagnare le azioni individuali. Nel processo amministrativo oggettivo, colui che agisce in giudizio lo fa a tutela di un “interesse pubblico” che, per definizione, è un “interesse di altri” e, pertanto, ai sensi dell'art. 81 c.p.c., è necessaria sempre una “espressa” previsione di legge che

fondi la cd. legittimazione legale.

Riferimenti Normativi:

- art. 103 Cost.
- art. 113 Cost.
- art. 81 c.p.c.
- art. 100 c.p.c.
- art. 39 c.p.a.