

DIRITTO AMMINISTRATIVO

PROFESSORESSA ALESSANDRA PIOGGIA

LUNEDÌ 4 APRILE 2005

LEZIONE 12

Diritti soggettivi e interessi legittimi

Diritti soggettivi e interessi legittimi sono **situazioni giuridiche soggettive**. Sono, cioè, modalità attraverso le quali l'ordinamento garantisce ai soggetti la tutela dei loro interessi conferendo ad essi una serie di *strumenti giuridici* per ottenere e proteggere i loro beni della vita nei rapporti con gli altri soggetti dell'ordinamento, amministrazione compresa.

Le situazioni giuridiche soggettive, quindi, vanno studiate innanzi tutto nei **rapporti** nei quali si inseriscono, dal momento che rappresentano proprio l'insieme di strumenti con i quali il loro titolare si relaziona con un altro soggetto.

In questa prospettiva il **diritto soggettivo** può essere definito come una posizione di vantaggio che consente al suo titolare di realizzare in modo pieno l'interesse al bene della vita in un rapporto.

Di fronte ad un diritto soggettivo, infatti, ci sono solo obblighi e doveri, ovvero situazioni giuridiche soggettive passive. Gli strumenti collegati al diritto soggettivo e attraverso i quali il suo titolare protegge il proprio bene della vita gliene consentono una tutela cosiddetta piena: un buon esempio di diritto soggettivo è il diritto di proprietà al quale l'ordinamento collega strumenti idonei a consentire al titolare la garanzia del godimento di quel bene nel modo che crede e la piena protezione da ingerenze esterne.

Evidentemente, però, diritto soggettivo non vuol dire non avere limiti. Questi ci sono e sono posti dall'ordinamento, ma valgono alche come confini all'interno dei quali nessuno può spingersi. Così il godimento della proprietà può essere limitato a fini sociali, come nel caso della disciplina dell'edificabilità dei suoli, ma all'interno di questi limiti e nel rispetto di essi il proprietario è garantito in maniera piena e completa.

Del diritto soggettivo possiamo quindi dire che c'è corrispondenza fra il bene della vita e la situazione soggettiva che ne assicura in maniera piena il conseguimento o il godimento nelle relazioni con gli altri soggetti.

Per comprendere cosa sia **l'interesse legittimo** dobbiamo in primo luogo collocarlo nel tipo di rapporto nel quale viene in evidenza.

Un individuo è titolare di interessi legittimi nella relazione con l'amministrazione quando questa esercita un potere pubblico. Un potere, cioè, come abbiamo spesso considerato, che gli permette di incidere proprio sui beni della vita dei soggetti, indipendentemente dal loro consenso.

Questo ci consente di considerare subito come, a differenza del diritto soggettivo, l'interesse legittimo non coincida con il godimento, con la protezione o con il conseguimento del bene della vita e non fornisca al suo titolare gli strumenti per ottenere tutto questo in maniera piena.

Di fronte ad esso, infatti, c'è un potere pubblico che, in quanto tale, può disporre del bene che vuole proteggere o a cui aspira il titolare dell'interesse legittimo.

L'amministrazione che ha il potere, tuttavia, come abbiamo detto in molte occasioni, non è libera di fare ciò che crede, ma deve attenersi alle finalità che la legge ha indicato come giustificative dello stesso (legalità indirizzo) e ai limiti che ha posto per il suo esercizio (legalità garanzia).

La pretesa al rispetto di questi limiti è l'oggetto diretto dell'interesse legittimo e l'ordinamento conferisce al suo titolare gli strumenti giuridici per ottenerlo. Questi si sostanziano in una serie di pretese tutelate alle quali

corrispondono adempimenti dell'amministrazione durante l'esercizio del potere e nella possibilità di ricorrere al giudice amministrativo per ottenere l'annullamento dell'atto esercizio di potere amministrativo che abbia violato una qualsiasi delle regole di legalità.

In questa prospettiva alcuni studiosi hanno osservato che, mentre l'oggetto del diritto soggettivo è direttamente il bene della vita, così che utilizzando gli strumenti collegati a questa situazione giuridica soggettiva il titolare ne ottiene una tutela piena, l'oggetto dell'interesse legittimo è il corretto impiego del potere pubblico che incide sul bene della vita che quindi è garantito solo indirettamente dagli strumenti giuridici collegati a quest'ultima situazione soggettiva.

Da ciò che abbiamo sopra considerato, emerge che mentre di fronte ad un diritto soggettivo c'è un soggetto in situazione di obbligo, di fronte ad un interesse legittimo c'è un soggetto in posizione di potere.

Nelle relazioni con la pubblica amministrazione possiamo vantare diritti soggettivi, quando il rapporto con essa è costruito sul diritto privato (ad es. un contratto), o interessi legittimi, quando essa è titolare del potere di incidere su un nostro bene della vita conformandone il godimento, il conseguimento o il mantenimento.

Quando l'amministrazione acquista contrattualmente un mio bene io vanto un diritto soggettivo a vedermi corrispondere il prezzo pattuito ed essa è in situazione di obbligo nei miei confronti. Questo vuol dire che l'ordinamento mi assicura direttamente il conseguimento del bene (denaro) a cui aspiro. Quando invece, usando un potere pubblico, l'amministrazione espropria un mio bene, io vanto un interesse legittimo a che il potere espropriativo sia esercitato nel rispetto della legalità e quindi l'ordinamento mi assicura che il bene mi verrà sottratto solo a fronte di un'attività legittima, mentre potrò mantenerlo se l'amministrazione esercita il potere al di fuori dei limiti per esso fissati dalla legge.

In alcuni casi posso vantare un diritto soggettivo anche quando di fronte a me c'è un'amministrazione che pretende di esercitare un potere. Questo accade ad esempio quando l'amministrazione manca della relativa attribuzione. In questo caso, infatti, il potere non è soltanto esercitato in maniera illegittima, ma potremmo dire che manca del tutto. Ancora, ci sono diritti a fronte di poteri quando l'ordinamento ritiene che il bene della vita da tutelare sia di tale importanza da doverlo garantire in maniera piena anche di fronte ad una potestà dell'amministrazione, come nel caso del diritto alla salute.

Gli interessi legittimi, come abbiamo detto, non hanno direttamente ad oggetto il bene della vita che il loro titolare vuole proteggere o ottenere, ma riguardano le modalità di svolgimento del potere che su di esso può incidere. Ciò nonostante il riferimento al bene della vita (la tutela del quale l'ordinamento ha comunque di mira quando riconosce un interesse legittimo) viene utilizzato per distinguere gli interessi legittimi in due categorie:

a) gli **interessi legittimi oppositivi**: all'origine dei quali c'è la volontà di proteggere un bene che già si possiede dal potere pubblico, opponendosi al suo illegittimo utilizzo (ad esempio l'interesse legittimo con il quale ci si oppone ad un espropriazione illegittima);

b) gli **interessi legittimi pretensivi**: all'origine dei quali c'è la volontà di conseguire un bene che solo il potere dell'amministrazione può farci ottenere, pretendendo quindi che questo sia esercitato in maniera legittima (ad esempio l'interesse ad ottenere la concessione di un bene demaniale).

Sulla distinzione fra interessi legittimi e diritti soggettivi il nostro ordinamento ha costruito anche il criterio di riparto delle giurisdizioni,

ovvero l'individuazione del giudice al quale ricorrere per la soluzione di una controversia che sia sorta con la pubblica amministrazione. La violazione di interessi legittimi può essere fatta valere di fronte al giudice amministrativo, mentre quella di diritti soggettivi di fronte al giudice ordinario.

Fino alla fine del secolo ventesimo una differenza fondamentale fra interessi legittimi e diritti soggettivi era che solo questi ultimi contemplavano fra gli strumenti di tutela la possibilità di risarcimento del danno subito. Il danno provocato dall'amministrazione in occasione della violazione di un interesse legittimo non era cioè risarcibile.

I motivi erano diversi e andavano dalla considerazione dell'interesse legittimo come una sorta di "diritto minore", alla necessità di contenere la spesa pubblica, fino alla interpretazione "restrittiva" dell'articolo 2043 del codice civile in materia di responsabilità per danni.

Attualmente questi limiti sono stati superati, prima da una sentenza della Corte di cassazione, la n. 500 del 1999, e poi dalla legge che oggi riconosce la piena risarcibilità dei danni al bene della vita derivanti dalla violazione dell'interesse legittimo.

Per approfondire quest'ultimo argomento è necessario riferirsi ai paragrafi 6, 7 e 8 della sezione settima della Parte seconda del Manuale di G. Corso.