

1 Nozione e classificazione delle situazioni giuridiche soggettive

Una delle funzioni principali dell'ordinamento giuridico è quella di risolvere conflitti di interessi intersoggettivi.

Gli interessi sono aspirazioni dei soggetti verso i beni ritenuti idonei a soddisfare bisogni.

La limitatezza dei beni rende probabile il sorgere di conflitti tra i soggetti, e il diritto si incarica di comporre tali conflitti.

La soluzione del conflitto comporta la qualificazione giuridica dei comportamenti dei soggetti coinvolti, ai cui interessi l'ordinamento ha accordato la prevalenza o la soccombenza.

Tali comportamenti sono qualificati nei confronti dell'ordinamento e delle sue norme in relazione alla posizione del soggetto che li pone in essere.

Si giunge così alla definizione del concetto di **situazione giuridica soggettiva**, ossia quella situazione concreta di cui è titolare un soggetto dell'ordinamento con riferimento al bene che rappresenta oggetto del suo interesse.

Tali situazioni possono essere di **potere, diritto soggettivo, interesse legittimo, obbligo e dovere**.

Differente è lo *status* che indica le qualità attinenti a una persona che derivano dalla sua appartenenza, necessaria o volontaria, ad un gruppo.

- Il **potere** consiste nella potenzialità astratta di tenere un certo comportamento ed espressione della capacità del soggetto, pertanto, da esso inseparabile;
- Il **diritto soggettivo** è tutelato in via assoluta, indica una situazione giuridica di vantaggio attribuita ad un soggetto, è garantita al titolare la piena e non mediata soddisfazione del suo interesse, del bene della vita finale protetto dalla norma;
- Il **dovere** è un vincolo giuridico a tenere un determinato comportamento positivo di fare o negativo di non fare;
- L'**obbligo** è il vincolo del comportamento del soggetto in vista di uno specifico interesse di chi è titolare della situazione giuridica di vantaggio.

2 La tutela dell'interesse legittimo

Gli **interessi legittimi** sono interessi di soggetti dell'ordinamento, da questo tutelati che, tuttavia, non trovano nell'ordinamento medesimo alcuna garanzia di realizzazione dell'interesse finale, perché necessariamente collegati con l'esercizio del potere amministrativo.

L'interesse legittimo può essere definito come una **posizione giuridica soggettiva di vantaggio "a progressivo rafforzamento"**, la cui unitarietà permane in ragione dell'attinenza a un medesimo bene finale cui l'individuo aspira.

Si scindono, dunque, due fasi:

- a) Una prima fase, in cui è garantita la mediazione dell'amministrazione in forza di poteri tipici, il cui esercizio è sindacabile dal giudice;
- b) Una seconda fase in cui rileva il profilo della legittimità dell'azione, limite di soddisfazione dell'aspirazione del soggetto, infatti, la tutela è costituita dall'annullamento dell'atto.

→ **Differenza**: mentre nel **diritto soggettivo** il giudizio di piena meritevolezza dell'interesse del privato è effettuato **a monte** da parte dell'ordinamento generale; nel caso dell'**interesse legittimo** tale giudizio è affidato alla **dinamica** dell'esercizio del potere che si svolge in seno all'ordinamento della pubblica amministrazione.

Relativamente ai **poteri riconosciuti al titolare dell'interesse legittimo**, alcuni mirano alla pretesa finale, il cui conseguimento può essere assicurato nei limiti di legittimità dell'azione; altri prescindono da essa.

Si distingue tra

- **Poteri di reazione**, il cui esercizio si concretizza in ricorsi amministrativi e nei ricorsi giurisdizionali volti ad ottenere l'annullamento dell'atto amministrativo;
- **Poteri di partecipare al procedimento amministrativo**, dialogando, in modo tale che il titolare possa stimolare l'azione amministrativa instaurando un dialogo che si conclude con l'annullamento del provvedimento.
- **Potere di accedere ai documenti** della pubblica amministrazione.

3 Gli interessi superindividuali

Accanto alla questione della definizione di interesse legittimo, si pone quella dell'individuazione dell'interesse in concreto.

Si afferma che l'interesse legittimo è un interesse personale, differenziato

rispetto ad altri interessi e qualificato da una norma, ossia preso in considerazione da una norma che lo protegge.

Il problema della differenziazione e qualificazione degli interessi legittimi emerge con riferimento ai cosiddetti “**interessi superindividuali**”, che si dividono in **interessi diffusi** e **interessi collettivi**.

3.1. Gli interessi diffusi

Gli **interessi diffusi** sotto un profilo soggettivo appartengono ad una **pluralità di soggetti**, mentre, dal punto di vista oggettivo attengono a **beni non suscettibili di fruizione differenziata**.

Essi riflettono in tal modo la contraddizione di un interesse che, per essere tale, dovrebbe rappresentare l’aspirazione di un soggetto verso un determinato bene, la cui nozione prescinde dal riferimento all’aspetto soggettivo.

Ne consegue che carattere peculiare degli interessi diffusi sia la non frazionabilità del loro oggetto.

3.2. Gli interessi collettivi

Gli **interessi collettivi** sono gli interessi che fanno capo ad un **gruppo organizzato**, dunque, il carattere della personalità e della differenziazione, necessario per qualificarli come legittimi e per aprire la via della tutela davanti al giudice amministrativo, potrebbe essere facilmente rinvenuto, sostituendo al singolo soggetto, il gruppo, soggetto al quale gli interessi sono riferibili.

4 I principali poteri amministrativi

I principali **poteri amministrativi** sono caratterizzati dal fatto che i loro elementi costitutivi sono trasfusi nel **provvedimento finale** emesso dall’amministrazione, che costituisce espressione dell’esercizio di tali poteri e di cui la legge definisce i tipi.

Al riguardo, i principali tipi di poteri amministrativi sono:

- Il potere autorizzatorio;
- Il potere concessorio;
- Il potere ablatorio;
- Il potere sanzionatorio.

4.1. Il potere autorizzatorio

Il **potere autorizzatorio** ha come principale effetto quello di rimuovere i limiti posti dalla legge all'esercizio di una preesistente situazione giuridica di vantaggio.

Sotto il profilo funzionale, il suo svolgimento comporta la previa verifica della compatibilità di tale esercizio con un interesse pubblico.

L'uso di tale potere, a fronte del quale il destinatario si pone come titolare di interessi preensivi, produce l'effetto giuridico di modificare una situazione soggettiva preesistente, considerandone l'esplicazione se è potere, o l'esercizio se è diritto, in una direzione in precedenza preclusa.

È esclusa la costituzione di nuovi diritti.

Attraverso l'esercizio del potere, l'amministrazione esprime il proprio **consenso preventivo** all'attività prospettata dal richiedente, esercitando contemporaneamente un **controllo preventivo**.

L'autorizzazione di solito non si limita a consentire l'esercizio di una situazione di vantaggio preesistente, potere o diritto, infatti spesso l'autorizzazione instaura una relazione tra soggetto pubblico e privato, caratterizzata dalla presenza di poteri di controllo e di vigilanza in capo all'amministrazione, preordinati alla verifica del rispetto delle condizioni e dei limiti imposti all'esercizio dell'attività consentita mediante atto autorizzatorio.

L'introduzione di un regime autorizzatorio è caratterizzata dal previo riconoscimento di una sfera soggettiva di vantaggio, al quale si accompagna contestualmente la previsione in via generale e astratta di limitazioni che eventualmente l'amministrazione rimuove esercitando il relativo potere.



Dal ceppo comune dell'autorizzazione, dottrina e giurisprudenza hanno enucleato alcune figure specifiche: abilitazione, nullaosta, dispensa, approvazione, licenza.

- L'**abilitazione** è un atto il cui rilascio è subordinato all'accertamento dell'idoneità tecnica di soggetti a svolgere determinate attività. L'efficacia abilitante è collegata dalla legge al superamento di un esame e all'iscrizione ad un albo. È preferibile ricondurre le abilitazioni allo schema norma-fatto-effetto, senza riconoscere la presenza di un potere provvedimentale.
- Il **nullaosta** è un atto endoprocedimentale necessario, emanato da un'amministrazione diversa da quella procedente con cui si dichiara che in relazione ad un particolare interesse, non sussistono ostacoli all'adozione di un provvedimento finale.

- La **dispensa** è il provvedimento espressione del potere che l'ordinamento attribuisce all'amministrazione consentendole in alcuni casi di derogare all'osservanza del relativo divieto o obbligo.
- L'**approvazione** è il provvedimento permissivo, avente ad oggetto non un comportamento, ma un atto rilasciato a seguito di una valutazione di opportunità e convenienza dell'atto stesso; l'approvazione opera dunque come condizione di efficacia dell'atto stesso ed è ad esso successiva.
- La **licenza** è una figura che oggi la legge tende a sostituire con l'autorizzazione, ma era considerata come il provvedimento che permetteva lo svolgimento di un'attività, previa valutazione della sua corrispondenza ad interessi pubblici, o della sua convenienza in settori non rientranti nel raggio d'azione dell'amministrazione, ma rispetto ai quali soprintende con funzioni di coordinamento.

4.2. Il potere concessorio

Tra i poteri il cui esercizio determina effetti favorevoli per i privati ci sono, al fianco dei poteri autorizzatori, i **poteri concessori**.

L'esercizio di tali poteri, a fronte dei quali il **destinatario** si presenta come titolare di **interessi legittimi pretensivi**, produce l'effetto di attribuire al destinatario medesimo status e situazioni giuridiche che esulano dalla sua sfera giuridica, in quanto in precedenza egli non ne era titolare.

D'altro canto, al **concessionario** è attribuita una **posizione di privilegio** rispetto ad altri soggetti.

- La **concessione è traslativa** quando il diritto preesiste in capo all'amministrazione ed è trasmesso al privato, che risulta così privilegiato rispetto ad altri consociati;
- La **concessione è costitutiva** nei casi in cui il diritto attribuito al privato è totalmente nuovo poiché l'amministrazione non ne aveva, e non ne poteva avere, la titolarità.
- Per quanto riguarda la **concessione di opere pubbliche o di lavori pubblici**, la legislazione nazionale, in linea con quella comunitaria, mira ad equipararle all'appalto o, almeno, a limitare la discrezionalità di cui gode l'amministrazione chiamata a rilasciarle;
- In relazione alla **concessione i di servizi pubblici**, ci si riferisce a una figura prevista dall'ordinamento per garantire ai privati alcune prestazioni e attività e consentire all'amministrazione di affidarne lo svolgimento a soggetti privati mediante un provvedimento concessorio.
- Le **concessioni di beni** sono fattispecie in cui accanto al provvedimento con il quale si esercita il potere concessorio amministrativo, si può spesso individuare una convenzione bilaterale di diritto pri-

vato, che dà luogo alla figura della concessione contratto, finalizzata a dare assetto ai rapporti patrimoniali tra concessionario e concedente.

- Nel novero dei provvedimenti concessori rientrano, altresì, le **sovvenzioni**, caratterizzate dal fatto che concedono al destinatario vantaggi economici. Si pensi ai sussidi, ai contributi, agli ausili finanziari, nonché, all'attribuzione di vantaggi economici di ogni genere a persone ed a enti pubblici e privati.
- Vi rientrano, inoltre, le **concessioni edilizie**, con cui l'amministrazione attribuisce ai privati il "**permesso a costruire**".

4.3. Il potere ablatorio

I **poteri ablatori** incidono negativamente sulla sfera giuridica dei destinatari.

Essi hanno, infatti, sego opposto rispetto ai poteri autorizzatori e concessori, in quanto **impongono obblighi**, privando il soggetto della libertà e della possibilità di scegliere se agire, e si parla di **poteri ablatori personali**, o sottraendo situazioni favorevoli in precedenza pertinenti al privato e attribuendole di norma ma non necessariamente all'amministrazione, e si parla di **poteri ablatori reali**.

A fronte dell'esercizio di tali poteri, il destinatario si presenta come titolare di **interessi legittimi oppositivi**.

- L'**espropriazione** è il provvedimento che ha l'effetto di costituire un diritto di proprietà o altro diritto reale in capo ad un soggetto, detto **espropriante**, previa estinzione del diritto in capo all'altro soggetto detto **espropriato**, al fine di consentire la realizzazione di un'opera pubblica o per altri motivi di pubblico interesse, dietro versamento di un corrispettivo.
- La legge prevede anche la possibilità di procedere all'**occupazione temporanea di alcuni beni**, quando sia necessario per la corretta esecuzione di lavori, prevedendo la relativa indennità.

L'occupazione senza titolo costituisce un illecito permanente e non un modo di acquisto della proprietà.

- La **confisca** è un provvedimento ablatorio a carattere non espropriativo, bensì sanzionatorio ed è la **misura conseguente alla commissione di un illecito amministrativo**.
- Il **sequestro** è il provvedimento ablatorio di **natura cautelare** che mira a salvaguardare la collettività dai rischi derivanti dalla pericolosità del bene.

→ Alcuni provvedimenti incidono non su diritti reali ma sulla complessa sfera giuridica del privati, privandolo di un diritto o di una facoltà.

Gli **ordini** hanno l'effetto di imporre un comportamento al destinatario; vi rientrano i **comandi** che sono ordini di fare, e i **divieti** che sono ordini di non fare.

4.4. Il potere sanzionatorio

Un'ulteriore categoria di poteri il cui esercizio produce effetti sfavorevoli in capo al destinatario sono le **sanzioni**.

Con il termine **sanzione** si intende la conseguenza sfavorevole di un illecito applicata coattivamente dallo Stato o da altro ente pubblico.

Per **illecito**, invece, si intende la violazione di un precetto compiuta da un soggetto.

La sanzione costituisce la **misura retributiva** nei confronti del trasgressore responsabile.

Si crea così un rapporto diretto tra il responsabile e la sanzione, poiché quest'ultima incide su di lui in modo immediato e ha **natura e funzione afflittiva**.

Essa, infatti, colpisce il comportamento antiggiuridico di un soggetto.

→ Le **sanzioni amministrative** non hanno un contenuto peculiare ma si possono individuare in modo residuale quali misure non consistenti in sanzioni penali o civili.

Si tratta di **misure afflittive** non consistenti in una pena o in una sanzione civile, irrogate nell'esercizio della potestà amministrativa come conseguenza di un comportamento assunto dal soggetto in violazione di una norma o di un provvedimento amministrativo, o irrogata al responsabile cui l'illecito sia imputato.

Le sanzioni amministrative possono essere classificate in:

- **Sanzioni ripristinatorie**, che a fronte di un abuso, colpiscono la *res* e mirano a reintegrare l'interesse pubblico leso;
- **Sanzioni afflittive**, che si rivolgono direttamente all'autore dell'illecito.

Queste ultime a loro volta si suddividono in:

- **Sanzioni pecuniarie**, l'obbligazione pecuniaria può essere estinta con il pagamento entro sessanta giorni;
- **Sanzioni interdittive**, che incidono sull'attività del soggetto colpito;
- **Sanzioni disciplinari**, che colpiscono i soggetti che si trovano in un rapporto particolare con l'amministrazione.

●○○○○ DIFFICOLTÀ BASSA

10) Cosa è l'interesse legittimo?

Gli **interessi legittimi** sono interessi di soggetti dell'ordinamento, da questo tutelati che, tuttavia, non trovano nell'ordinamento medesimo alcuna garanzia di realizzazione dell'interesse finale, perché necessariamente collegati con l'esercizio del potere amministrativo.

L'interesse legittimo può essere definito come una **posizione giuridica soggettiva di vantaggio "a progressivo rafforzamento"**, la cui unitarietà permane in ragione dell'attinenza a un medesimo bene finale cui l'individuo aspira.

Si scindono, dunque, due fasi:

- a) una prima fase, in cui è garantita la mediazione dell'amministrazione in forza di poteri tipici, il cui esercizio è sindacabile dal giudice;
- b) una seconda fase in cui rileva il profilo della legittimità dell'azione, limite di soddisfazione dell'aspirazione del soggetto, infatti, la tutela è costituita dall'annullamento dell'atto.

Mentre nel **diritto soggettivo** il giudizio di piena meritevolezza dell'interesse del privato è effettuato **a monte** da parte dell'ordinamento generale, nel caso dell'**interesse legittimo** tale giudizio è affidato alla **dinamica** dell'esercizio del potere che si svolge in seno all'ordinamento della pubblica amministrazione.



- Interesse legittimo;
- Diritto soggettivo;
- Posizione giuridica soggettiva di vantaggio.

●●●○○ DIFFICOLTÀ MEDIA

11) Cosa è il potere autorizzatorio?

Il **potere autorizzatorio** ha come principale effetto quello di rimuovere i limiti posti dalla legge all'esercizio di una preesistente situazione giuridica di vantaggio.

Sotto il profilo funzionale, il suo svolgimento comporta la previa verifica della compatibilità di tale esercizio con un interesse pubblico.

L'uso di tale potere, a fronte del quale il destinatario si pone come titolare di interessi pretensivi, produce l'effetto giuridico di modificare una situazione soggettiva preesistente, considerandone l'esplicazione se è potere, o l'esercizio se è diritto, in una direzione in precedenza preclusa.

È esclusa la costituzione di nuovi diritti.

Attraverso l'esercizio del potere, l'amministrazione esprime il proprio **consenso preventivo** all'attività prospettata dal richiedente, esercitando contemporaneamente un **controllo preventivo**.

L'autorizzazione di solito non si limita a consentire l'esercizio di una situazione di vantaggio preesistente, potere o diritto, infatti spesso l'autorizzazione instaura una relazione tra soggetto pubblico e privato, caratterizzata dalla presenza di poteri di controllo e di vigilanza in capo all'amministrazione, preordinati alla verifica del rispetto delle condizioni e dei limiti imposti all'esercizio dell'attività consentita mediante atto autorizzatorio.

L'introduzione di un regime autorizzatorio è caratterizzata dal previo riconoscimento di una sfera soggettiva di vantaggio, al quale si accompagna contestualmente la previsione in via generale e astratta di limitazioni che eventualmente l'amministrazione rimuove esercitando il relativo potere.

- Interessi legittimi pretensivi;
- Consenso preventivo;
- Controllo preventivo.



●●●●● DIFFICOLTÀ ALTA

12) In cosa consiste il potere ablatorio?

I **poteri ablatori** incidono negativamente sulla sfera giuridica dei destinatari.

Essi hanno, infatti, segno opposto rispetto ai poteri autorizzatori e concessori, in quanto **impongono obblighi**, privando il soggetto della libertà e della possibilità di scegliere se agire, e si parla di **poteri ablatori personali**, o sottraendo situazioni favorevoli in precedenza pertinenti al privato e attribuendole di norma ma non necessariamente all'amministrazione, e si parla di **poteri ablatori reali**.

A fronte dell'esercizio di tali poteri, il destinatario si presenta come titolare di **interessi legittimi oppositivi**.



- Interessi legittimi oppositivi;
- Poteri ablatori personali;
- Poteri ablatori reali.

SCHEMA DI SINTESI

Situazioni giuridiche soggettive:

- **potere,**
 - **diritto soggettivo,**
 - **interesse legittimo,**
- **obbligo;**
 - **dovere.**

Interessi legittimi:

- interessi di soggetti dell'ordinamento;
 - **posizione giuridica soggettiva di vantaggio "a progressivo rafforzamento";**
- **poteri riconosciuti al titolare dell'interesse legittimo:**
 - di reazione
 - di partecipazione al procedimento amministrativo
 - di accesso ai documenti.

Interessi superindividuali:

- Gli **interessi diffusi** sotto un profilo soggettivo appartengono ad una **pluralità di soggetti**, mentre, dal punto di vista oggettivo attengono a **beni non suscettibili di fruizione differenziata**.
- Gli **interessi collettivi** sono gli interessi che fanno capo ad un **gruppo organizzato**.

Principali poteri amministrativi

- Autorizzatorio;
 - concessorio
- ablatorio;
 - sanzionatorio.