

PIETRO QUINTO

Le imprese protagoniste nel processo amministrativo: una nuova dimensione dell'interesse legittimo (<http://www.giustizia-amministrativa.it/>)

§ 1. Lo statuto delle imprese e la legittimazione processuale delle Associazioni di categoria anche per la tutela degli interessi particolari.- § 2. La legittimazione ad impugnare gli atti lesivi degli interessi diffusi.- § 3. Le possibilità di intervento per effetto del D. L.vo n. 198/2009.- § 4. Un aggiornamento del C.P.A. per definire la nuova dimensione dell'interesse legittimo.

§ 1. Lo statuto delle imprese e la legittimazione processuale delle Associazioni di categoria anche per la tutela degli interessi particolari.

Lo ha ripetuto ancora una volta il Presidente de Lise nel discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario a Palazzo Spada: «negli ultimi tempi il giudice amministrativo è stato definito il “giudice naturale dell'interesse pubblico nell'economia”».

Anche per questo non v'è da meravigliarsi che il processo amministrativo stia subendo, sotto la spinta delle dinamiche economiche che determinano una straordinaria produzione legislativa tutt'ora in itinere, una mutazione di cui ancora non si ha la giusta percezione.

Come segnalato in precedenti interventi (1) v'è stata l'innovazione dirompente dell'art. 35 del decreto Monti, con il riconoscimento della legittimazione processuale ad una Autorità amministrativa indipendente (AGCM) per impugnare gli atti a contenuto regolamentare e di natura provvedimento di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato. Una riforma che fa rivivere nel processo amministrativo la nozione di una giurisdizione di diritto oggettivo se non addirittura la figura di un pubblico ministero.

A ben vedere si tratta di una fattispecie del tutto peculiare atteso che la legittimazione riconosciuta all'Antitrust non corrisponde alla nozione tradizionale dell'interesse legittimo, sia sotto forma individuale che collettivo, e, tantomeno, può identificarsi con l'istituzione del titolare di un'azione pubblica nel processo amministrativo. Si consideri infatti, per un verso, che l'Autorità indipendente non ha un fondamento di natura costituzionale sotto il profilo soggettivo e delle funzioni ad esso attribuite ed anzi è essa stessa sottoposta al controllo del

Giudice Amministrativo; e, per altro verso, che la sua legittimazione (peraltro solo quella dell'Antitrust) è circoscritta in determinati limiti procedurali (parere preventivo) ed ancorata a specifiche materie: tutela della concorrenza e del mercato, ancorché dai confini non esattamente definiti e molto elastici.

Ad avviso di chi scrive prevale nella innovazione legislativa, che fa seguito – come si vedrà in prosieguo – alla disciplina dello Statuto dell'impresa, la tendenza ad ampliare la potestà di intervento del Giudice Amministrativo nel delicato settore del mercato e delle sue regole nazionali e comunitarie, attraverso il riconoscimento di una pluralità di posizioni giuridiche abilitate all'esercizio dell'azione giurisdizionale, nella consapevolezza della necessità (dopo i fallimenti di un sistema senza regole) di più efficaci controlli e di una capacità di intervento senza i quali è illusorio attendere gli effetti della... “manina invisibile”.

In ogni caso, il dibattito sulla portata dell'art. 35 del decreto Monti è appena all'inizio, così come la valutazione della incidenza nell'ordinamento processuale della legittimazione riconosciuta all'Antitrust, anche perché, come rilevato nei precedenti scritti, sarà comunque necessaria una regolamentazione attuativa dell'istituto ed un chiarimento dei rapporti con le altre Autorità indipendenti a causa delle interconnessioni nelle materie di intervento e della progettazione di nuove authority, con attribuzioni ancora più larghe.

L'argomento della presente nota è diverso, ed attiene ad altre novità legislative, che sembrano però muovere nella medesima direzione: la investitura del Giudice Amministrativo ad occuparsi dei riflessi pubblicistici dello Statuto delle imprese e della libertà di iniziativa economica privata attraverso il riconoscimento normativo di una legittimazione ad agire alle associazioni di categoria a tutela degli interessi collettivi e degli interessi diffusi.

Il riferimento è alla legge n. 180/2011, recante norme per la tutela della libertà di impresa, che, all'art. 4, ha introdotto due ipotesi di legittimazione delle associazioni di categoria. La prima riguarda le associazioni rappresentate in almeno cinque camere di commercio e le loro articolazioni territoriali e di categoria. Esse sono «legittimate a proporre azioni in giudizio sia a tutela di interessi relativi alla generalità dei soggetti appartenenti alla categoria professionale, sia a tutela di interessi omogenei relativi solo ad alcuni soggetti». La seconda ipotesi afferisce alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello

nazionale, regionale e provinciale, le quali «sono legittimate ad impugnare gli atti amministrativi lesivi degli interessi diffusi». Si può, a titolo esemplificativo, fare riferimento all'Assindustria, Ance, Confartigianato, Confagricoltura, Confcommercio, Confesercenti ed altre, con tutte le articolazioni locali.

Trova quindi conferma l'orientamento di un sistema processuale che si apre sempre di più, superando la concezione di una legittimazione a ricorrere in termini individuali e personali.

Va detto, peraltro, che nello specifico settore dell'imprenditoria e del rispetto delle regole del mercato si era già registrata una iniziativa del legislatore con il D. l.vo 9 ottobre 2002, n. 231, di attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. L'art. 8 ha espressamente previsto la tutela degli interessi collettivi, attribuendone la relativa legittimazione alle associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel CNEL, prevalentemente in rappresentanza delle piccole e medie imprese in tutti i settori produttivi e degli artigiani. La legittimazione processuale è stata riconosciuta per chiedere al giudice competente di accertare la iniquità di condizioni generali di contratto ai sensi dell'articolo 7, rispetto a clausole concernenti la data del pagamento, le conseguenze negative e di inibirne l'uso, chiedendo anche l'adozione delle misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate. Ed il giudice amministrativo con una recente decisione (2) ne ha offerto una chiave di lettura in tema di impugnativa di bandi pubblici, rilevando che «sulla base della normativa speciale oggetto della recepita direttiva diretta a rafforzare le posizioni creditorie a priori considerate deboli, le associazioni in questione, pienamente in aderenza allo spirito della legge, non sono né imprese partecipanti né imprese che avrebbero voluto presentare domanda o avrebbero voluto comunque prendere parte alla gara in questione; inoltre, l'oggetto del giudizio a rigore non è il bando ma in realtà le clausole inique in esso contenute, di cui si vuole evitare l'inserimento».

E' stato, quindi, sottolineato che la particolarità dell'interesse ad agire per le associazioni di categoria nel senso di una consentita anticipazione della attualità della soglia di lesività si giustifica, con riguardo all'azione di inibitoria instaurata ai sensi dell'art. 8, in quanto non si tratta di azione ordinaria impugnatoria delle condizioni generali del bando, ma di azione di accertamento della grave iniquità di esse clausole e di inibitoria all'uso delle medesime, ossia

diretta a prevenire e comunque impedire il danno derivante dalla esistenza di tali clausole. «Si tratta – ha concluso il G.A. – di una azione speciale particolare, disciplinata dalla normativa specifica, che configura un diritto soggettivo del soggetto legittimato o comunque una posizione di tutela di interessi collettivi o di categoria».

Rispetto a questa specifica disciplina, la previsione dell'art. 4 della legge 180/2011 è generalizzata e più complessa, distinguendo addirittura due livelli di legittimazione con l'ampliamento dell'interesse ad agire.

Per quanto attiene alla prima ipotesi, si tratta del recepimento del principio elaborato dalla giurisprudenza amministrativa che vuole gli enti esponenziali (nella specie, le associazioni di categoria nel settore delle imprese) legittimati a difendere in sede giurisdizionale gli interessi della categoria rappresentata, non solo quando si tratti di violazione di norme poste a tutela di tali soggetti, ma anche quando si tratti di perseguire il conseguimento di vantaggi, sia pure di carattere strumentale, giuridicamente riferibili alla sfera della categoria.

La previsione normativa, in questa prima ipotesi e nella sua generalità, non dovrebbe comportare sostanziali novità in quella casistica giurisprudenziale che ha riconosciuto l'interesse concreto ed attuale delle associazioni delle imprese ad impugnare provvedimenti ed atti generali lesivi degli interessi della categoria. V'è però una specificazione nel primo comma dell'art. 4 afferente alla legittimazione ad agire non solo a tutela degli interessi relativi alla generalità degli appartenenti alla categoria professionale, ma altresì a tutela di interessi omogenei relativi solo ad alcuni soggetti, che amplia tale legittimazione, superando quel limite posto dalla giurisprudenza, derivante dal divieto di occuparsi di questioni concernenti i singoli iscritti e per ipotesi di situazioni potenzialmente conflittuali all'interno degli appartenenti ad una medesima categoria.

È infatti insegnamento consolidato della giurisprudenza amministrativa che le associazioni di settore sono legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale o di fatto, solo quando si tratti della violazione di norme poste a tutela della categoria stessa, oppure si tratti di perseguire comunque dei vantaggi, sia pure di carattere strumentale, giuridicamente riferibili alla sfera della categoria, con l'unico limite derivante dal divieto di occuparsi di questioni concernenti i singoli iscritti

ovvero capaci di dividere la categoria in posizione disomogenee. Con la conseguenza che l'interesse collettivo deve identificarsi con l'interesse di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata e non con interessi di singoli associati o di gruppi di associati atteso che un'associazione di categoria è legittimata a proporre ricorso soltanto a tutela della totalità dei suoi iscritti, non anche per la salvaguardia di posizioni proprie di una parte sola degli stessi. Se infatti si riconoscesse all'associazione di categoria la legittimazione ad agire anche in questi ultimi casi si avrebbe una vera e propria sostituzione processuale che i principi generali ammettono solo nei casi in cui la legge espressamente la prevede. (3)

Siffatto quadro giurisprudenziale è destinato ad essere inciso e dovrà essere aggiornato alla luce della novità normativa che riconosce all'associazione di categoria la legittimazione ad agire a tutela di interessi omogenei riferibili solo a taluni degli appartenenti alla categoria.

Il riconoscimento legislativo di poter tutelare «interessi *omogenei* relativi solo ad alcuni soggetti» dovrebbe infatti rendere ammissibile l'impugnativa di un bando di gara per violazioni che incidono solo su alcuni soggetti della categoria (come, ad esempio, la brevità del termine per la presentazione dell'offerta o l'individuazione della categoria prevalente ai fini dell'ammissione alla gara).

Nella medesima direzione è di certo superata – per l'espressa formulazione della norma – l'affermazione secondo cui «la legittimazione attiva delle associazioni di categoria presuppone che gli interessi fatti valere in giudizio siano riferibili all'interesse collettivo tutelato in via unitaria dalla stessa associazione, con esclusione delle ipotesi in cui gli interessi azionati risultino, anche solo potenzialmente, in contrasto con la concreta situazione riferibile ad altri iscritti». Sul tema si è, ad esempio, sviluppato un notevole contenzioso nel recente passato in merito ai criteri di determinazione dei prezzi nelle gare d'appalto. Orbene, in disparte la questione dei limiti per le stazioni appaltanti di derogare ai prezziari delle opere pubbliche, non potrà essere più posta in discussione la legittimazione delle associazioni di categoria che intendono far valere la lesività dei bandi in favore degli interessi omogenei solo di alcuni soggetti, ancorché in contrasto con l'atteggiamento di altri iscritti partecipanti al procedimento concorsuale (4).

§ 2. La legittimazione ad impugnare gli atti lesivi degli interessi diffusi.

Di ben diverso spessore è la nuova disposizione che attribuisce alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative la legittimazione «ad impugnare gli atti amministrativi lesivi degli interessi diffusi».

Un siffatto ampliamento aggiuntivo di legittimazione processuale appare alquanto singolare e va ben oltre quella tendenza del nostro ordinamento ad attribuire a soggetti esponenziali di interessi collettivi forme di legittimazione speciale. Se gli interessi diffusi sono quegli interessi «adespoti», privi di una titolarità e di una differenziazione rispetto alla massa indistinta di consociati, appare contraddittorio che la titolarità di siffatti interessi venga affidata ad un'associazione di categoria, che, per definizione istituzionale, ha la rappresentanza di interessi differenziati. Si tratta, come si è visto e come è stato riconosciuto normativamente, di quegli interessi collettivi che si appartengono alle imprese associate, la cui libertà associativa in funzione della libertà di iniziativa economica è affermata nell'art. 3 della legge n. 180. Ed in questa logica è di scarso rilievo la distinzione tra associazioni di medie o di grandi dimensioni, nel mentre il riconoscimento al medesimo soggetto – associazione di categoria – della legittimazione ad agire per la tutela di interessi diffusi, che, in quanto tali, si atteggiavano come qualcosa di più e di diverso rispetto agli interessi collettivi che l'associazione di categoria, in quanto ente esponenziale, rappresenta, pone il problema della individuazione di quali siano questi interessi, anch'essi necessariamente collettivi, in quanto la loro soggettivizzazione è condizione necessaria per la ricomprensione nel *genus* degli interessi legittimi (5).

Dovrà essere l'esperienza applicativa e l'insegnamento giurisprudenziale a rispondere al quesito. Ma sin d'ora si può ragionevolmente affermare che la speciale legittimazione riconosciuta alle associazioni di categoria, ai vari livelli e secondo il grado di rappresentatività, sta a significare non solo il definitivo superamento di alcune acquisizioni giurisprudenziali circa i limiti, i presupposti e le condizioni di azionabilità di procedure e provvedimenti nel settore della concorrenza, del mercato e dell'attività d'impresa, ma comporterà un notevole ampliamento della capacità di intervento per il rispetto delle norme poste a tutela della libertà di impresa, e, in generale, dei principi codificati nello Statuto

delle imprese.

Sotto il primo aspetto, l'associazione di categoria maggiormente rappresentativa sarà legittimata ad impugnare, in quanto lesivi degli interessi diffusi, i bandi di gara senza il vincolo della presentazione della domanda di partecipazione delle imprese rappresentate, anche quando il bando non contenga clausole escludenti, bensì in tutti i casi di riscontrata difficoltà a formulare offerte remunerative in condizioni di modi e termini idonei a favorire la più diffusa partecipazione.

Sotto l'aspetto più squisitamente istituzionale, la casistica di intervento delle associazioni di categoria, titolari di una legittimazione a tutela di interessi diffusi, assume dimensioni difficilmente comprimibili.

È sufficiente in proposito fare riferimento alle definizioni ed ai contenuti dello Statuto delle imprese e dell'imprenditore, che si pone come obiettivo il «riconoscimento del contributo fondamentale delle imprese alla crescita dell'occupazione e alla prosperità economica», «favorire la competitività del sistema produttivo nazionale nel contesto europeo ed internazionale», «adeguare l'intervento pubblico e l'attività della pubblica amministrazione alle esigenze della micro, piccola e media impresa» ancorché nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In questo quadro vi sono margini notevoli perché atti e provvedimenti della P.A., sia a contenuto generale che particolare, possano essere impugnati in sede giurisdizionale perché confliggenti o lesivi della disciplina statutaria e della libertà d'impresa. A titolo meramente indicativo, ma sulla base di una specifica previsione normativa, ad esempio, «nei provvedimenti amministrativi a carattere generale che regolano l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici o la concessione di benefici, non possono essere introdotti nuovi oneri regolamentari, informativi o amministrativi a carico dei cittadini, imprese ed altri soggetti privati senza contestualmente ridurre o eliminarne altri».

Appare altresì fuori di inevitabile contenzioso la positivizzazione del principio, con la modifica dell'art. 10 bis della legge 241, secondo cui: «non possono essere adottati tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda (per le imprese) inadempienze o ritardi

attribuibili all'amministrazione»; così come il riconoscimento della legittimazione a proporre azioni in giudizio, di cui all'art. 4, comma 1, nei casi di abuso di dipendenza economica di cui all'art. 9 della legge 192/1998, integrata con l'art. 10 della legge n. 180.

Vi sono poi specifiche disposizioni in materia di appalti pubblici (art. 13), finalizzate a favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese alle procedure di evidenza pubblica. A tal fine la pubblica amministrazione, pur nel rispetto dell'art. 29 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, deve suddividere «gli appalti in lotti o lavorazioni ed evidenziare le possibilità di subappalto», garantendo altresì la corresponsione diretta dei pagamenti da effettuare tramite bonifico bancario; semplificare l'accesso agli appalti delle aggregazioni fra micro, piccole e medie imprese; favorire l'accesso di queste imprese agli appalti pubblici di forniture di servizi pubblici locali di importo inferiore alle soglie stabilite dall'Unione Europea, banditi dai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Di particolare rilievo il complesso delle disposizioni introdotte nello Statuto delle imprese con specifico riguardo alle micro, piccole e medie imprese, accomunate nell'acronimo PMI, definite dalla Commissione europea al fine di promuoverne la crescita e affrontare i problemi che continuano a ostacolarne lo sviluppo. All'art. 17 della legge 180 è prevista l'istituzione di un garante per le PMI ed all'art. 18 è sancito l'obbligo per il Governo di presentare annualmente un Ddl per la tutela e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese.

Sono queste solo alcune indicazioni esemplificative che possono ragionevolmente far prevedere un incremento del contenzioso nella materia delle gare non più e non solo da iniziative delle singole imprese, bensì dei soggetti esponenziali titolari di una straordinaria legittimazione processuale. Con l'ulteriore conseguenziale ampliamento del diritto di accesso delle Associazioni di categoria rappresentative degli interessi diffusi per gli atti e documenti amministrativi aventi diretta incidenza sull'attività delle imprese, secondo la disciplina dello statuto (6).

Il quadro normativo va completato con riferimento al d.l. n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148, contenente i principi guida delle liberalizzazioni e delle

privatizzazioni all'insegna del principio che dovrebbe essere permesso tutto ciò che non è vietato. La legge troverà attuazione con l'emanazione dei decreti regolamentari di delegificazione. La qual cosa sta a significare la produzione di atti amministrativi impugnabili innanzi al G.A. da soggetti privati e collettivi per il rispetto dei principi posti dalla legge.

Si tratterà infine di verificare quanto delle nuove competenze e legittimazione straordinaria in campo processuale alle associazioni di categoria del settore imprenditoriale potrà dar luogo a situazioni conflittuali tra i medesimi enti esponenziali, authority, pubbliche amministrazioni ed enti locali per l'intreccio degli interessi, non trascurando altresì le novità legislative in itinere sulle ulteriori liberalizzazioni nei settori dei pubblici servizi e delle attività di impresa, nonché le notevoli possibilità di intervento offerte dal D. L.vo n. 198/2009.

§3. Le possibilità di intervento per effetto del D. L.vo n. 198/2009.

Con questa legge, in attuazione dell'art. 4 della legge 4 marzo 2009 n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, è stata prevista la possibilità di proporre un'azione allo scopo di «ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio “azionabile sia dai singoli titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori” sia da “associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati”».

Per l'ammissibilità dell'azione è stato chiarito dalla più recente giurisprudenza amministrativa (7) che la disciplina transitoria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 198/2009, laddove subordina l'applicabilità delle norme all'adozione di decreti attuativi deputati a definire gli obblighi contenuti nelle carte dei servizi, non opera nell'ipotesi in cui il legislatore abbia già delineato il comportamento esigibile dell'amministrazione. L'azione è, quindi, direttamente esperibile nell'ipotesi di omissione o tardiva emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo.

Orbene, una volta riconosciuta normativamente la legittimazione processuale delle associazioni di categoria delle imprese e la loro rappresentatività degli interessi diffusi in

quel settore, non può essere disconosciuta la potestà delle predette Associazioni a proporre azioni per l'efficienza della Pubblica Amministrazione, ricorrendone i presupposti legali ed in presenza degli interessi categoriali. A titolo, meramente indicativo, va segnalata la recente sentenza del TAR Potenza (8), che, accogliendo il ricorso di una Associazione privata, della quale ha riconosciuto il grado di rappresentatività di interessi diffusi degli utenti, ha condannato la Regione Basilicata a consentire di interloquire tramite posta elettronica certificata e a rendere visibile nella *home page* del sito l'elenco degli indirizzi di posta elettronica certificata, come imposto dalle "Linee guida" dettate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

La qual cosa, di certo, è materia che attiene al diritto dell'impresa di operare con strumenti efficaci nei rapporti con la P.A..

Il riferimento al d. l.vo 198 vale anche sotto un diverso profilo. La definizione contenuta nell'art. 1 ha consentito al Giudice Amministrativo di andare al di là dell'azione tipica che permette di incidere sui profili organizzatori della P.A., individuando in quel sistema normativo un criterio idoneo per riconoscere la legittimazione ad agire correlata «per un verso, all'esistenza di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e consumatori, per altro verso, alla riferibilità di tali interessi ad un soggetto titolare, ed infine, all'esistenza di una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi».

Attraverso questo sforzo ermeneutico il G.A. ha così riconosciuto all'Ente locale territoriale, ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della propria comunità nelle materie di competenza istituzionale, una più ampia legittimazione per «altre materie non direttamente conferitegli dalla legge» (9). In tal senso è stato riconosciuto all'Ente pubblico territoriale, in quanto già individuato *ex lege* quale ente esponenziale degli interessi dei propri amministrati, la potestà di impugnare il provvedimento avente ad oggetto gli aumenti dei pedaggi autostradali «giacché i diritti dei cittadini in tema di tutela di interessi diffusi, possono trovare modi di esercizio paralleli e ulteriori rispetto al meccanismo tradizionale dall'attribuzione della loro cura a un soggetto pubblico predeterminato, sia esso già esistente o costituito ad hoc».

Applicando un siffatto paradigma in diversa direzione e con riferimento ad altri soggetti

(come appunto le associazioni di categoria degli imprenditori), ai quali il legislatore ha riconosciuto la rappresentatività degli interessi collettivi degli aderenti e degli interessi diffusi di natura categoriale, si può comprendere come sia stata ampliata la capacità di agire in sede giudiziaria di questi soggetti a tutela di una molteplicità di interessi in attuazione dell'art. 45 Cost., afferenti all'economia, al mercato, alle regole della concorrenza e per l'efficienza della P.A.. E, quindi, come il precetto contenuto nell'art. 1, che consente di agire al fine di ripristinare il corretto svolgimento delle funzioni o la corretta erogazione di un servizio, sia direttamente riferibile alle predette Associazioni, in virtù dell'art. 4 della legge n. 180 del 2011.

§ 4. Un aggiornamento del C.P.A. per definire la nuova dimensione dell'interesse legittimo.

Al di là dell'analisi delle fonti normative esaminate v'è da chiedersi, conclusivamente, il significato complessivo delle nuove attribuzione di speciale legittimazione ad agire, che superano, di fatto, la struttura individualistica del processo amministrativo, ancorata alla concezione di un interesse legittimo quale posizione giuridica fortemente personalizzata.

E' probabilmente il portato della situazione di crisi che vive la moderna società, nella quale sono oggi messe in discussione tutte le certezze che si ritenevano acquisite, soprattutto nel campo dei rapporti economico-sociali. Da ciò la necessità di dare più voce alle pretese sovraindividuali non riconducibili all'individuo per tutelare bisogni ed aspettative che travalicano gli interessi dei singoli.

Ulteriore conseguenza è la necessità di una nuova riflessione sui presupposti dell'azione nel processo amministrativo e la necessità di una sua definizione normativa nel c.p.a. in occasione della elaborazione del decreto di adeguamento. Non trascurando altresì che diventa del tutto marginale, in presenza dei nuovi soggetti legittimati ad agire in nome di un interesse collettivo nei settori dell'economia e della concorrenza, con una obiettiva estensione della soglia di lesività che legittima l'impugnativa di atti e provvedimenti, il dibattito sui rapporti tra ricorso principale ed incidentale nel processo tra portatori di interessi privati e sugli effetti paralizzanti delle eccezioni escludenti ai fini della decisione di merito del giudice amministrativo. Ciò perché quella decisione potrà essere comunque conseguita su ricorso di

una Associazione di categoria.

V'è però un rischio. Ben venga l'ampliamento della platea dei soggetti abilitati a chiedere l'intervento del giudice amministrativo a tutela di interessi collettivi e/o diffusi in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost.. Anche in questo modo si realizza l'insostituibile controllo «dell'interesse pubblico nell'economia» e si ottiene un più diffuso sistema di protezione degli interessi meritevoli di tutela. La giustiziabilità degli interessi diffusi nel processo amministrativo trova infatti la sua ragion d'essere nella loro natura comunitaria, al punto che autorevole dottrina ha attribuito agli organismi rappresentativi “la veste ed il ruolo di pubblici ministeri privati” (10).

Occorre evitare purtuttavia che la conflittualità che sta attraversando la nostra società, chiamata a sacrifici e rinunzie, si trasferisca nelle aule della giustizia amministrativa con rivendicazioni di natura corporativa e con la contrapposizione degli interessi categoriali, disconoscendo quel principio solidaristico che appartiene ai valori fondanti della nostra Carta Costituzionale.

(1) Sia consentito richiamare: P. Quinto «*Un pubblico ministero nel processo amministrativo*», giustamm 2011; «*L'art. 35 del decreto Monti ed il Codice del processo amministrativo*», in giustamm, 2011; «*A.P. n. 4/2011, sentenza TAR Lazio n. 197/2012, art. 35 Decreto Monti: quali prospettive?*», in giustamm, 2012.

(2) Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2012, n. 469.

(3) Consiglio di Stato, Sez. V, 26 ottobre 2011, n. 5709; Sez IV, 10 marzo 2011, n. 1540; Sez. V, 12 luglio 2010, n. 4480.

(4) TAR di Lecce, Sez. III, 12 marzo 2011, n. 490.

(5) O. Forlenza. *Commentario allo Statuto delle imprese*, in Guida al diritto, n. 6 del 4 febbraio 2012.

(6) Con sentenza n. 677 dell'8/2/2012, la Sez. VI del Consiglio di Stato ha rimesso all'Adunanza Plenaria alcune interessanti questioni circa la legittimazione in tema di diritto di accesso di un'Associazione rappresentativa di interessi diffusi.

- (7) TAR Lazio, Roma, Sez. III, 20 giugno 2011, n. 552, confermata dal Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 giugno 2011, n. 3512.
- (8) TAR Basilicata, Potenza, Sez. I, 23 settembre 2011, n. 478.
- (9) Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 dicembre 2010, n. 8683.
- (10) F.G. Scoca *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, Padova, 1976, 645. La citazione è di D. Lopomo, in Foro Amm. TAR, 2010.