

CONSIGLIO DI STATO

Sezione VI; decisione 14 luglio 1972, n. 475; Pres. TOZZI P., Est. CUONZO; Associazione stabilimenti balneari di Minturno, Castracane e altri (Avv. BARENGHI, NIGRO) c. Min. industria, finanze, marina mercantile (Avv. dello Stato AZZARITI), Società industrie chimiche di Gaeta (Avv. SORRENTINO).

Giustizia amministrativa — Installazioni industriali — Ricorso avverso l'autorizzazione ministeriale — Difetto di interesse degli albergatori della zona.

I singoli albergatori della zona non hanno interesse ad impugnare il provvedimento col quale il ministro per l'industria ha autorizzato una società a installare (nella specie, nel golfo di Gaeta), impianti industriali pregiudizievoli per il turismo (nella specie, due depositi di oli minerali, un oleodotto di collegamento, un terminale marino attrezzato per l'attracco di petroliere fino a 200.000 tonnellate). (1)

(1) Non risultano precedenti.

Per riferimenti, sul contrasto tra installazioni industriali sulla riva del mare e utilizzazione del lido per bagni e usi di interesse turistico in genere, cfr. Sez. V 28 gennaio 1972, n. 50, retro, 205, con nota di richiami.

* * *

Interessi « individuali » e tutela giurisdizionale amministrativa.

1. - La decisione lascia perplessi. I rilievi non vogliono basarsi su questioni di più marcato sapore dogmatico: se davvero la giurisdizione amministrativa abbia per oggetto interessi legittimi intesi come situazioni giuridiche di carattere sostanziale, in che cosa questi, allora, si differenzerebbero dagli interessi di mero fatto, e, inoltre, dall'interesse a ricorrere, e così via. Veniamo alla sostanza della *ratio decidendi*, che qui, se non altro per una certa indistinzione delle nozioni che richiama, è stata esposta prescindendo totalmente da problemi del genere. E che è questa: che siccome l'installazione di due depositi di olio minerale, di un oleodotto di collegamento e di un terminale marino per l'attracco di petroliere fino a 200.000 tonnellate, nell'ambito della zona (il golfo di Gaeta), interessa tutti, allora non interessa nessuno. Cioè, siccome interessa non solo i singoli albergatori che in concreto hanno proposto ricorso, ma anche tutti quelli che viceversa ricorso non hanno proposto, e addirittura tutti gli operatori economici circoscrivibili comunque legati al turismo (e, si vorrebbe aggiungere, in primo luogo, chiunque abbia la ventura di abitare nei pressi), allora nessuno è legittimato a ricorrere. Il giudice amministrativo, dunque, si dichiara *apertis verbis* incompetente a sindacare proprio gli atti amministrativi di maggiore rilevanza sociale. La decisione che si annota, ahimè, non è priva di precedenti di analogo orientamento, ma nessuno di questi la supera per franchezza di motivazione.

2. - E la perplessità certo non diminuisce, se si passa a considerare la natura e la consistenza degli interessi così negletti. Non c'è dubbio che un proprietario, il cui terreno fosse stato occupato o espropriato per il compimento di un'opera pubblica del genere, sarebbe stato legittimato ad adire il giudice amministrativo — lo si ammette — nei confronti di provvedimenti di esercizio di diversi poteri di tipo ablatorio. E la sua legittimazione sarebbe stata riconosciuta, perché sarebbe stato riconosciuto l'ovvio carattere « individuale » dell'interesse eventualmente leso. Ma con l'attribuzione, appunto, di un ruolo tanto dominante, ad un così ristretto concetto di interesse individuale, il giudice amministrativo è portato a trascurare inevitabilmente, anche se contro le sue intenzioni intere categorie di interessi di diverso genere: di interessi che, nel quadro di una Costituzione che tanto valore attribuisce ai diritti della persona, e secondo le linee di sviluppo della società contemporanea, non possono e non debbono mancare di avere quella tutela giurisdizionale che dal 1865 e dal 1889 ha l'interesse del proprietario.

Qui, dal punto di vista della legittimazione ad impugnare, si deve notare che anche i ricorrenti erano imprenditori, e che quindi l'interesse in giuoco era direttamente di carattere economico: in relazione a questa fattispecie, dunque, si potrebbe dire solo che gli interessi dell'impresa, da questo angolo visuale, sono tutelati meno degli interessi della proprietà; conformemente, del resto allo stadio di sviluppo economico che l'Italia aveva raggiunto in quegli anni, decisivi per la formazione del nostro sistema di giustizia amministrativa: già VACCHELLI (*La difesa giurisdizionale dei diritti*

La Sezione, ecc. — *Fatto*. — Il sig. Castracane ed altri « operatori economici alberghieri della zona fra Gaeta e Formia », con atto notificato il 3 marzo 1969, hanno impugnato, in questa sede, il decreto interministeriale in epigrafe indicato, deducendo i seguenti motivi.

dei cittadini verso l'autorità amministrativa, in Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, a cura di V. E. ORLANDO, 1901, III, 421) rilevava l'importanza della tutela che riceveva la proprietà immobiliare (sul problema, cfr. GIANNINI, Basi costituzionali della proprietà privata, in Politica del diritto, 1971, spec. 461 e ss.), ma se si considera che, nel caso deciso, i ricorrenti erano piccoli imprenditori, e che la controinteressata era una grande società, allora il giudizio sulla funzionalità degli istituti della giustizia amministrativa comincia ad assumere una colorazione un po' diversa. La quale tende decisamente a toni più scuri, ove si consideri anche un'altra ipotesi, in concreto non verificatasi, ma nella quale l'esito del ricorso non sarebbe stato certo diverso: quella in cui i ricorrenti siano stati dei puri e semplici residenti nella zona.

3. - L'istituzione della quarta Sezione del Consiglio di Stato nel 1889, ha avuto un significato ben preciso: dare la possibilità giuridica di chiedere un controllo in forma giurisdizionale (più tardi, di natura giurisdizionale), sull'attività della pubblica amministrazione, a chi vi avesse un proprio interesse specificamente individuale. Funzione, questa, che della giurisdizione amministrativa deve rimanere assolutamente intangibile, in un quadro costituzionale nel quale gli stessi art. 24 e 113 paiono piuttosto acquistare il valore di esplicitazioni puntuali di principi già fondamentalmente insiti nel sistema.

Ma da tempo alcune voci in dottrina (SANDULLI, *Per una più piena realizzazione dello Stato di diritto, in Stato sociale*, 1960, 3 ss.; SPAGNUOLO VIGORITA, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico, in Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1962, 630 e ss.; CANNADA BARTOLI, da ultimo, molto importante, *Interesse (diritto amministrativo), voce dell'Enciclopedia del diritto*, 1972, XXII, 17 e ss.; ma cfr., già in precedenza, *Principio soggettivo nel processo amministrativo e legittimazione a ricorrere, in Foro amm.*, 1963, I, 331 e ss.), hanno lucidamente individuato l'esigenza che il giudice amministrativo si prenda carico anche di interessi di maggiore diffusione sociale, facenti capo o no a gruppi più o meno organizzati: oltre tutto, per tutelare meglio anche quell'interesse pubblico, la cui protezione in connessione con la protezione dell'interesse privato, era ben considerata anche dal legislatore dell'età liberale. Si tratta di interessi che, da un lato, divengono socialmente sempre più apprezzabili secondo le linee di sviluppo del sistema, e che, d'altro canto, tendono a moltiplicarsi di numero, ad acquistare sempre maggiore consistenza in una società di massa, tecnologica, industriale, nella quale, oltretutto, opera un'amministrazione che sempre più procede sulla base di atti di indirizzo, di coordinamento, di programmi, e simili: l'urbanistica, l'ecologia, l'organizzazione dei pubblici servizi valutata dal punto di vista degli utenti, l'attività di pianificazione di attività amministrative che, estendendosi sempre di più, sempre di più attribuisce carattere esecutivo ai singoli provvedimenti di attuazione (da ultimo, almeno secondo una interpretazione, v. la recente legge sugli esercizi commerciali), sono esempi fin troppo eloquenti. Qui si incontrano gli interessi socialmente più rilevanti, più vivi di oggi. E troppo dire che se il giudice amministrativo tende ad estraniarsi dal sindacato degli atti che più latamente su di essi incidono, mette in giuoco la credibilità, se non la vitalità stessa della sua funzione nella società contemporanea?

4. - Fin qui, il discorso ha un carattere puramente ottativo: come sarebbe bello se il giudice amministrativo, salvo il contenuto della decisione nel merito, il che sarebbe assolutamente estraneo alla presente nota, non negasse *in limine* tutela a interessi assai importanti che egli oggi trascura. Ma, poiché il *Foro italiano* è una rivista giuridica, sarebbe troppo comodo non indicare almeno una direzione nella quale cercare la soluzione.

Si deve ammettere che è la struttura originaria degli istituti di giustizia amministrativa, che li rende fondamentalmente più adatti alla tutela di interessi strettamente individuali. Ma essi, ciò nonostante, presentano una notevole capacità di adattamento alle nuove esigenze.

Gli scopi che sopra si sono considerati come desiderabili possono essere raggiunti, anzitutto, con l'ampliamento della legittimazione a ricorrere di gruppi, associazioni o comunque rappresentative di interessi (altro dolente tasto nella giurisprudenza del Consiglio di Stato): il che, tra l'altro, permetterebbe di superare anche una difficoltà pratica che si aggiunge spesso a quelle giuridiche: quella per cui gli interessi lesi, seppur complessivamente, e quindi socialmente assai rilevanti, sono per ciascun individuo di consistenza tale

1) *Violazione degli art. 1 e 30 legge 26 giugno 1965 n. 717, degli art. 2, 3, 5, 124, 155 t.u. approvato con d. pres. 30 giugno 1967 n. 1523, dell'art. 18 r.d.l. 2 novembre 1933 n. 1741 e dell'art. 46 del regolamento di esecuzione 20 luglio 1934 n. 1303. Incompetenza ed eccesso di potere, difetto di motivazione.* — A) Il decreto impugnato, in quanto consente un insediamento massiccio, che altera profondamente i valori naturali della zona, ha violato, in primo luogo, le norme della legge sul Mezzogiorno (n. 711 del 1965 e n. 1523 del 1967 citate) che hanno imposto la formazione dei piani di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno e ne hanno definito la vincolatività, e, in secondo luogo, le prescrizioni del piano in concreto formato, che prevede, per la zona in questione, la destinazione a comprensorio di incentivazione turistica e stabilisce l'obbligo per le amministrazioni di armonizzare lo sviluppo industriale con quello delle altre attività ed in particolare con il turismo, e di salvaguardare i valori ambientali e paesistici informando la realizzazione delle opere infrastrutturali e la concessione delle previste agevolazioni a particolari criteri, fra cui quello di svincolare l'utilizzazione delle strutture esistenti e di quelle future dall'uso diretto del mare, e quello di evitare le concessioni demaniali che sottraggono all'uso comune beni per la loro natura destinati all'utilizzazione pubblica (parte II, cap. IV, par. 5).

B) Trattandosi di disapplicazioni di legge volute al fine di favorire interessi privati, esse integrano anche il vizio di ec-

da non giustificare l'impegno e il costo di un ricorso giurisdizionale.

E poi, ma forse in primo luogo, con l'ampliamento del concetto di interesse individuale. Nella prospettiva oggettiva, e ancor più nell'ambiente ideologico nel quale si è iscritta l'istituzione della quarta Sezione del Consiglio di Stato, probabilmente non esistevano troppe vie di mezzo: l'interesse era sentito come individuale, nel senso di proprio a pochi singoli, e quindi tutelabile, oppure diffuso, nel senso di proprio a molti, e quindi non tutelabile. Ma oggi, proprio per i caratteri sopra accennati della società contemporanea, noi vediamo molto frequentemente casi di interessi che pur essendo diffusi, nel senso che sono propri a molti, pure non possono non essere sentiti come pertinenti in concreto alla vita di singoli individui. Il caso ora deciso è addirittura esemplare. E questo carattere a suo modo «individuale» degli interessi in giuoco, non può essere considerato come meno importante dell'altro carattere della diffusione nella collettività di essi: a pena, appunto, di cadere nella contraddizione che è anzitutto logica, e quindi, si crede, giuridicamente rilevante, per cui più l'interesse è socialmente rilevante, meno è giurisdizionalmente tutelabile; più il provvedimento è importante, meno è giurisdizionalmente sindacabile. Già Tosato (*Interesse materiale e interesse processuale nella giurisdizione amministrativa di legittimità*, 1937, 103) aveva lucidamente posto il problema, e lo aveva risolto nel senso qui accennato.

Ora, nei testi normativi, nulla sta scritto, sembra, che impedisca simili evoluzioni interpretative. Niente di queste non è ricomprensibile nella formula «...interessi d'individui o di enti morali giuridici». Il giudice amministrativo, dunque, non incontrerebbe ostacoli a muoversi secondo le direttrici indicate; o meglio, incontrerebbe solo gli ostacoli dei propri precedenti: che sono quindi superabili, se le meditate revisioni di indirizzi giurisprudenziali, gli adattamenti di questi alle nuove esigenze, sono anzitutto segno di saggezza, e non di incoerenza.

Il giudice amministrativo dovrebbe essere sensibile ad una circostanza: l'evoluzione auspicata è anche la strada sulla quale ha mostrato di voler muovere qualche passo anche un legislatore generalmente considerato come inerte, con l'art. 10 della legge urbanistica-ponte. Possibile che nella promozione di un simile sviluppo, nell'attuazione dei principi di solidarietà, di uguaglianza e di democraticità, così come questi sono intesi nella Costituzione, in ultima analisi nella difesa del proprio ruolo, debba rimanere indietro proprio il giudice pretorio per eccellenza?

Si era iniziato con l'osservazione che la decisione annotata lascia perplessi. Dovrebbe essere chiaro, ormai, che essa lascia perplessi soprattutto quelli che apprezzano al giusto valore che cosa l'istituzione del giudice amministrativo, il suo funzionamento, ha significato nella realizzazione delle istanze garantiste dello Stato liberale; e che quindi intravedono più chiaramente quanto esso possa oggi fare, per lo sviluppo dello Stato contemporaneo, secondo le altre non meno marcate linee dell'attuale Costituzione.

ALBERTO ROMANO

cesso di potere per contraddittorietà e sviamento. Sussiste inoltre difetto di motivazione.

C) In violazione degli art. 18 e 46 citati, che subordinano la concessione in questione al preventivo nullaosta delle amministrazioni interessate, è mancata l'acquisizione dei pareri del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, del ministro per gli interventi straordinari del Mezzogiorno, della Cassa per il Mezzogiorno, del ministro per il turismo e del ministro della pubblica istruzione. Essendo chiaro l'intento di favorire interessi privati l'attività amministrativa è viziata anche per eccesso di potere.

2) *Violazione degli art. 15, 3° comma, e 18 r.d.l. 2 novembre 1933 n. 1741, 23, 1° comma, e 46 del regolamento di esecuzione, 131, 139 e 151 t.u. legge comunale e provinciale del 1915. Incompetenza ed eccesso di potere.* — A) In violazione degli art. 15 e 18 citati è mancata l'acquisizione dei pareri del ministero dell'interno, della commissione superiore di difesa, dei ministeri dei trasporti, dei lavori pubblici e della sanità.

B) È mancata, inoltre, l'audizione di alcuni comuni interessati, tra cui Formia e Minturno.

C) Tra i comuni interpellati, alcuni, e tra questi sicuramente i comuni di Sperlonga, Gaeta, Pontinia, Aprilia e S. Sabaudia, hanno espresso il proprio parere soltanto sulle prime tre domande della richiedente concessionaria (in data 26 maggio, 21 luglio e 28 novembre 1967) non sulla quarta domanda in data 17 giugno 1968. Da ciò ulteriore violazione delle norme suindicate, atteso che, da una parte, tra i cinque citati comuni quelli costieri, il cui territorio è considerato zona di insediamento turistico ed è protetto dal piano paesistico, e, d'altra parte, la domanda del 17 giugno è presumibilmente quella relativa alla installazione del terminale marittimo, elemento di maggior turbamento della condizione dei luoghi.

D) I pareri dei comuni interpellati sono comunque illegittimi, ai sensi degli art. 131 segg. t. u. della legge comunale e provinciale del 1915, perché espressi dal sindaco, organo incompetente, anziché dal consiglio comunale.

E) Le indicate violazioni di legge costituiscono prova dello sviamento di potere in quanto coordinate a favorire il buon esito della richiesta concessione.

3) *Violazione degli art. 12 d.l. n. 1741/1933, 32 del relativo regolamento di esecuzione, 52 cod. nav. e 41 del relativo regolamento, in relazione al precedente art. 5.* — Trattandosi della concessione di impianti costieri (giusta la nozione che ne danno gli art. 44 del regolamento n. 1303/1934 e 49 del regolamento della nav. marittima) la competenza in merito è attribuita, dagli art. 52 cod. nav. e 41 del regolamento relativo, esclusivamente al ministero della marina mercantile.

Tale competenza è stata violata con la partecipazione di detto ministero, in sede di concerto, alla emanazione del provvedimento impugnato.

Altrettanto deve dirsi della competenza propria ed esclusiva del ministero dell'industria e commercio in *subiecta materia*.

Il ricorso al concerto è illegittimo se non previsto da specifiche norme di legge.

La concessione è, comunque, illegittima in quanto, il ministro della marina mercantile non ha seguito il procedimento né osservato le formalità, stabilite dagli art. 18, 46 e 47 del regolamento della navigazione, per la emanazione del decreto di concessione di sua competenza.

4) *Violazione dell'art. 15, 1° e 2° comma, r.d.l. n. 1741 del 1933 e degli art. 2, 1° comma, e 49 del regolamento di esecuzione.* — Non è stato sentito il parere obbligatorio della commissione prevista dal primo articolo citato.

5) *Violazione dell'art. 12, 2° comma, lettera c), r.d.l. n. 1741 del 1933.* — Il provvedimento impugnato non recepisce nel suo contenuto gli obblighi specifici previsti dalla citata norma. I ricorrenti concludono chiedendo l'annullamento del provvedimento impugnato con vittoria di spese ed onorari.

A seguito del deposito di documenti da parte della difesa delle amministrazioni, i ricorrenti hanno proposto i seguenti motivi aggiunti.