

# Situazioni giuridiche sovraindividuali e forme di tutela giurisdizionale

di Emanuela Della Corte\*

SOMMARIO: 1. Breve premessa. Le posizioni giuridiche sovraindividuali. – 2. Interessi collettivi e diffusi verso una medesima sorte: il c.d. doppio binario e il primato del gruppo organizzato. – 3. Il substrato individuale degli interessi diffusi. – 3.1. Un cenno alle azioni popolari. – 3.2. La parabola della c.d. vicinitas. – 3.3. Un rimedio *sui generis*: l'azione per l'efficienza della pubblica amministrazione. – 4. Riflessioni conclusive

## 1. *Breve premessa. Le posizioni giuridiche sovraindividuali*

L'attenzione riservata alla tematica degli interessi collettivi e diffusi, la cui essenza è ravvisabile nella caratteristica di far capo ad una moltitudine di soggetti spesso di difficile determinazione, si è da sempre scontrata con l'inevitabile, quanto necessaria, opera di recepimento di nuove istanze sociali e di predisposizione di meccanismi di tutela adeguatamente efficaci, pur imbattendosi troppo spesso nel non semplice ostacolo rappresentato dalle tradizionali, e spesso anguste, categorie giuridiche.

L'approccio della dottrina e della giurisprudenza nei confronti di posizioni giuridiche ultraindividuali<sup>1</sup> è stato a lungo connotato da un'impostazione piuttosto tradizionale, orientata ad un'opera di adattamento e sussunzione in modelli caratteristici delle categorie fondamentali della dogmatica giuridica; inoltre, la connotazione soggettivistica del processo amministrativo, derivante dall'art. 24 della Costituzione<sup>2</sup>, calibra quest'ul-

---

\* Dottoranda di Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

<sup>1</sup> In estrema sintesi, il riferimento a situazioni giuridiche 'sovraindividuali', espressione che correntemente, quantomeno nel diritto amministrativo, abbraccia sia gli interessi diffusi che quelli collettivi, esprime la comunanza di un interesse a più soggetti e la circostanza, tendenzialmente necessaria, che costoro si coalizzino al fine di rendere tale interesse tutelabile Cfr. R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. pub.*, VIII, Torino, 1993, 482.

<sup>2</sup> Cfr. V. CAIANIELLO, *Introduzione al tema del convegno*, in *AA.VV.*, *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività* (XXII

timo su situazioni soggettive di tipo individuale, con la tendenziale esclusione di quegli altri interessi riferibili a un gruppo indeterminato di individui e che sembrano per ciò stesso richiedere attori particolari<sup>3</sup>. La richiesta di protezione relativa a beni e valori, *lato sensu*, comuni e «inidonei a essere considerati in un ambito esclusivamente individuale», ha condotto, dunque, all'idea di escludere, di per sé, che un singolo individuo possa assumerne la titolarità e possa agire in giudizio a loro difesa<sup>4</sup>, consentendo, al massimo, al cittadino di «proporre nell'interesse della collettività quella stessa azione che non può esperire a tutela del proprio interesse»<sup>5</sup>.

Convegno di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 22-24 settembre 1977), 29 ss.: evidenzia l'A. come «il significato dell'art. 24 Cost. appare ispirato al principio secondo cui non può esistere un mero diritto d'azione, oppure un generalizzato diritto di tutelare interessi non propri». Invero, se la formula dell'interesse ad agire ruota essenzialmente attorno ad una tensione tra un soggetto ed un bene della vita, la sussistenza dell'interesse dipenderebbe dalla circostanza che esso faccia capo ad un soggetto determinato, così, il problema principale degli interessi diffusi sarebbe «una questione di personalizzazione, trattandosi di stabilire chi ne possa essere riconosciuto quale portatore». Si veda anche, C. CUDIA, *Appunti sulla tutela delle posizioni giuridiche di carattere (anche) ultraindividuale nei confronti della pubblica amministrazione*, in *AA. VV., Scritti in onore di Giuseppe Palma*, vol. III, Giappichelli, Torino, 2012, 1947.

<sup>3</sup> In giurisprudenza Tar Campania, Napoli, Sez. I, 15 gennaio 2008, n. 204.

<sup>4</sup> Secondo M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, il Mulino, 1983, 135, la regola sarebbe che gli interessi diffusi, in quanto non dotati dei requisiti dell'individualità e della personalità, non darebbero vita ad interessi legittimi, con l'eccezione di quelle ipotesi in cui le leggi riconoscano espressamente ad un membro della comunità di agire *uti socius*, ovvero riconoscano tale possibilità ad un ente in 'rappresentanza' della collettività. Cfr. N. TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1987, 1114.

<sup>5</sup> Spesso in dottrina espressioni come «interessi collettivi», «interessi diffusi», «interessi pubblici» vengono utilizzate in maniera intercambiabile e promiscua, acuendo equivoci e perplessità. Rispetto alle posizioni dell'interesse diffuso e collettivo, l'interesse pubblico generale fa capo alla collettività indifferenziata, la cui cura è attribuita all'amministrazione da una norma di legge (si pensi alla manutenzione delle strade, oppure all'illuminazione pubblica). Se è vero che il privato potrebbe far valere il suo interesse al buon funzionamento dell'amministrazione attraverso esposti o reclami, è anche vero che tali denunce non creano alcun obbligo di provvedere in capo all'amministrazione. Solo in evenienze eccezionali la legge attribuisce a qualunque membro della collettività indifferenziata la legittimazione ad agire in giudizio a tutela dell'interesse pubblico generale. In questi termini, con riferimento alla materia delle azioni popolari, cui si accennerà in seguito, D. BORGHESI, *Azione popolare, interessi diffusi e diritto all'informazione*, in *Politica del diritto*, 16, II, 1985, 276. Si veda F. LIGUORI, *Azione popolare e tutela del diritto di voto nel processo amministrativo*, E.S.I., Napoli, 1993, secondo l'A. esiste un collegamento tra l'azione

Il risalente dibattito relativo alla problematica individuazione dei soggetti che, in concreto, possono stimolare l'attività giurisdizionale – quale decisivo momento di passaggio dal più statico diritto sostanziale al dinamico versante processuale – dopo un notevole sviluppo negli anni Settanta del secolo scorso<sup>6</sup>, ed una successiva fase di appiattimento, sembra aver ripreso vigore anche a seguito del perfezionamento di nuovi strumenti di tutela<sup>7</sup>. Eppure, nonostante la ritrovata sensibilità al tema e gli apprezzabili tentativi volti ad affrancare l'interesse legittimo da un'accezione marcatamente personalistica, la linea di tendenza pre-

---

popolare ed il diritto di elettorato: «l'azione riconosciuta a ciascun elettore appare data essenzialmente a tutela del suo diritto di voto».

<sup>6</sup> Proprio nei primi anni Settanta, come è noto, il principale impulso al dibattito sulla tutela degli interessi diffusi è stato rappresentato dalla decisione del Consiglio di Stato, Sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, *Foro it.*, 1974, III, 33, con nota di L. ZANUTTIGH, con cui venne ammessa la legittimazione a ricorrere dell'associazione "Italia Nostra" avverso una delibera della giunta provinciale di Trento che, secondo l'associazione ricorrente, avrebbe seriamente compromesso l'equilibrio ambientale della zona. La complessa vicenda è stata successivamente risolta, in senso contrastante, tanto dal Consiglio di Stato, Sez. VI, ord. 21 gennaio 1977, n. 37, che, ponendo radicalmente in discussione il precedente orientamento espresso dalla decisione n. 253/1973, ha rimesso la relativa questione all'Adunanza plenaria; quanto dalle Sezioni Unite della Cassazione, che con la pronuncia dell'8 maggio 1978, n. 2207, ha cassato senza rinvio, per difetto assoluto di giurisdizione, la decisione n. 253/1973 del Consiglio di Stato. Solo nel 1979, l'Adunanza plenaria, ponendo fine alla vicenda, ha ribadito il principio della tutelabilità, dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, dell'interesse diffuso alla protezione ambientale ed ha affermato la sussistenza, rispetto ad esso, di un potere di accesso all'area giurisdizionale degli enti collettivi, subordinandone l'ammissibilità in concreto all'esistenza, da verificarsi caso per caso, di momenti fattuali di collegamento tra l'attività svolta dall'associazione ricorrente e gli interessi di cui si chiede la tutela (con riferimento al caso di specie, la legittimazione di "Italia nostra" andava negata poiché i fini statutari da essa perseguiti avevano dimensione generale e non circoscrivibile in un territorio più o meno circoscritto). Cfr. Consiglio di Stato, ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24. Sul tema C. RAPISARDA, *Bilancio e prospettive della tutela degli interessi diffusi negli anni Ottanta (note in margine ad un recente convegno)*, in *Foro it.*, 1982, V, 85 ss..

<sup>7</sup> Senza contare che le prepotenti manifestazioni a livello socio-politico negli ultimi decenni del secolo scorso, associate alla crisi del rapporto tra Stato e cittadini, hanno determinato il sorgere di una nuova coscienza sociale in particolare nei settori di maggiore sensibilità, quale salute e ambiente, cui sono seguiti altri, quali paesaggio e beni culturali, nonché i c.d. beni comuni, quali il mare, l'aria, ecc.. Sul tema, M. CRESTI, *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, Milano, Giuffrè, 1992, 94; M. SCIASCIA, *Evoluzione della tutela degli interessi diffusi innanzi alle giurisdizioni amministrativa e contabile*, in *Riv. C. conti*, 2019, 4.

valente, ai fini dell'attivazione della tutela giurisdizionale, non sembra sufficientemente appagante.

Si avrà modo di constatare come la circostanza che un interesse risulti comune a più soggetti implichi di per sé la necessaria presenza di un organismo collettivo, il solo legittimato ad agire in giudizio. La paradossale logica sottesa a tale meccanismo sembra in tal modo elevare ingiustificatamente il carattere 'ultraindividuale' del bene a fattore idoneo ad escludere, piuttosto che a presupporre, la titolarità dell'interesse radicato, *in primis*, in capo al singolo<sup>8</sup>.

La pregnanza del nesso tra posizione giuridica sostanziale e soggetti collettivi esponenziali idonei ad assumersene la titolarità e la legittimazione *ad causam* si manifesta in tutta la sua evidenza nella materia degli interessi c.d. collettivi<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ancora moderne suonano le parole di A. ROMANO, *Interessi «individuali» e tutela giurisdizionale amministrativa*, in *Foro it.*, 1972, III, 269 ss., in critica a Consiglio di Stato, 14 luglio 1972, n. 475, il quale – commentando la pronuncia, con cui la Corte negò l'esistenza di un interesse a ricorrere da parte degli albergatori del basso Lazio avverso l'autorizzazione alla costruzione di oleodotti nel golfo di Gaeta, degradando l'interesse ambientale al rango di interesse di mero fatto – ha ritenuto che la Corte abbia di fatto sancito il principio per cui una vicenda, «siccome interessa tutti, allora non interessa nessuno». Invero, un'interpretazione distorta dell'art. 2 della Costituzione tutta sbilanciata sul ruolo delle formazioni sociali potrebbe comportare che queste ultime, lungi dall'affiancare la posizione (e protezione) del singolo, la obliterino del tutto. La fondamentale esigenza di non stravolgere i connotati essenziali del nostro processo amministrativo non può, però, sacrificare il cittadino, che si troverebbe costretto, in violazione dell'art. 2 della Costituzione, a partecipare ad un ente associativo costituente un gruppo intermedio per esercitare diritti fondamentali che dovrebbero ricadere, innanzitutto, nella titolarità dei singoli individui pregiudicati direttamente dalla lesione di essi. In tal senso, A. BARBERA, *Commento dell'art. 2 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1991, 50; M. SCIASCIA, *Evoluzione della tutela degli interessi diffusi innanzi alle giurisdizioni amministrativa e contabile*, in *Riv. C. conti*, 2019, 4.

<sup>9</sup> Nel diritto amministrativo, tale nozione racchiude due ordini di ipotesi: in primo luogo, l'interesse collettivo può consistere in un interesse che è proprio di un'organizzazione in quanto tale, che non potrebbe quindi (neanche astrattamente) radicarsi in capo a un singolo soggetto, risolvendosi in una normale situazione giuridica appartenente a un soggetto collettivo; in secondo luogo (e qui si fonda la propria originalità), può trattarsi di un interesse che riguarda in modo omogeneo tutti i membri di un gruppo o categoria (accomunati, per esempio, da un certo *status* o condizione lavorativa), ma tutelabile solo attraverso l'indispensabile mediazione di un soggetto collettivo. Cfr. B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. soc.*, 1982, 187; sul tema, V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Milano,

Con lo scopo di contingentare l'accesso alla giustizia, la giurisprudenza richiede, ai fini del requisito della legittimazione al ricorso, normalmente la contemporanea presenza di alcuni presupposti: da una parte, allo scopo di escludere le organizzazioni occasionalmente costituite per dar vita a quella singola e determinata reazione giurisdizionale, si richiede il requisito della 'stabilità' dei gruppi; dall'altra parte, fornendo un criterio di differenziazione degli interessi, se ne richiede la localizzazione, ovvero la circostanza che essi si 'radichino' in una situazione sociale spazialmente determinata<sup>10</sup>.

Ne consegue che, in primo luogo, sarà solo l'organizzazione, e non i singoli partecipanti, ad essere titolare della legittimazione al ricorso, in seguito alla violazione dell'interesse collettivo<sup>11</sup>; in secondo luogo, la menzionata legittimazione ad agire radicata in capo all'ente esponenziale, lungi

---

1979; M. SILVESTRI, *I frammenti di una giurisdizione oggettiva nel processo amministrativo*, in *Giustamm.it*, 2015, 5.

<sup>10</sup> In senso critico sull'utilità pratica di tali presupposti M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987.

<sup>11</sup> Si veda, ad es., Consiglio di Stato, Sez. III, 3 febbraio 2014, n. 474, che, pure escludendo, nel caso di specie, la legittimazione sia dei singoli che delle associazioni, afferma: «in sostanza, le associazioni di settore sono legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale ogniqualvolta si tratti di perseguire, comunque, il conseguimento di vantaggi, sia pure di carattere puramente strumentale, giuridicamente riferibile 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 posizioni disomogenee». La formula si ripete pressoché identica in molte delle pronunce sul tema. Cfr. per espressioni analoghe Consiglio di Stato, Sez. V, 26 ottobre 2011, n. 5709; Consiglio di Stato, Sez. IV, 10 marzo 2011, n. 1540; Consiglio di Stato, Sez. V, 12 luglio 2010, n. 4480; Consiglio di Stato, Sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451. Recentemente, T.A.R. Roma, (Lazio) Sez. III, 14 settembre 2021, n. 9795; T.A.R. Lazio, Sez. III, 14 settembre 2021, n. 9795 «La legittimazione a ricorrere delle associazioni trova il proprio fondamento nella titolarità di un interesse collettivo, geneticamente derivante da un processo di impersonificazione di interessi c.d. diffusi. L'interesse di cui sono titolari gli enti esponenziali (...) deve essere qualificato alla stregua di un interesse sostanziale autonomo e non meramente coincidente con la sommatoria degli interessi individuali dei fruitori di un servizio pubblico, come quello scolastico. In altri termini, il fondamento della legittimazione *ad causam* delle associazioni non è da individuarsi nella rappresentanza di interessi individuali «seriali», ovvero plurimi interessi legittimi individuali di uguale tenore, ma nella titolarità di un interesse «collettivo» geneticamente derivante da un processo di impersonificazione di interessi c.d. «diffusi», ossia interessi omogeneamente distribuiti nella collettività o nella categoria di riferimento.»

dal riferirsi all'interesse particolare del singolo appartenente al gruppo<sup>12</sup>, sarà riferibile alla categoria di soggetti unitariamente intesa<sup>13</sup>.

Rispetto a quanto detto, gli interessi collettivi non sollevano alcuna particolare questione relativamente alla tutela giurisdizionale: sostituendo alla nozione di soggetto atomisticamente inteso quella di "gruppo organizzato", inteso quale soggetto di diritto in forma collettiva distinto tanto dalla comunità generale quanto dai singoli associati, sarebbero facilmente rinvenibili anche i requisiti della 'qualificazione' e 'differen-

---

<sup>12</sup> Come recentemente ribadito dalla recente pronuncia del Consiglio di Stato, ad. plen., 9 novembre 2021, n.18, nella quale si legge che «Per l'ammissibilità dell'intervento di un'associazione esponenziale di interessi collettivi è necessaria l'identificazione di un interesse concreto e attuale di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata; è pertanto inammissibile l'intervento in un giudizio concernente un provvedimento che lede esclusivamente l'interesse del singolo». Con riferimento alla legittimazione ad agire degli ordini professionali, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ne ha riconosciuto la possibilità di agire in giudizio per far valere l'interesse all'osservanza di prescrizioni a garanzia della *par condicio* dei partecipanti, sebbene, di fatto, dalla procedura selettiva sia stato avvantaggiato un singolo professionista. Questo perché occorre far riferimento all'«interesse istituzionalizzato» e tra gli interessi istituzionali dell'ordine professionale vi è senza dubbio quel lo di assicurare il pieno rispetto della *par condicio* nell'esercizio dell'attività professionale. Cfr. Consiglio di Stato, ad. plen., 3 giugno 2011, n. 10. Sul punto si richiama la recente pronuncia, Consiglio di Stato, ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6, per la quale «il fondamento teorico della c.d. collettivizzazione dell'interesse diffuso a mezzo della sua entificazione risiede nell'individuazione di interessi che sono riferibili ad una collettività o a una categoria più o meno ampia di soggetti (fruitori dell'ambiente, consumatori, utenti, etc.) o in generale a una formazione sociale, senza alcuna differenziazione tra i singoli che quella collettività o categoria compongono, e ciò in ragione del carattere sociale e non esclusivo del godimento o dell'utilità che dal bene materiale o immateriale, a quell'interesse correlato, i singoli possono trarre.».

<sup>13</sup> La scissione tra l'interesse del singolo e l'interesse collettivo facente capo al soggetto organizzato emerge in tutta la sua chiarezza con riferimento alla tematica degli atti regolamentari. Alla luce dell'attuale quadro giurisprudenziale si evince che, se di regola i regolamenti, per il carattere generale ed astratto delle loro previsioni, non sono immediatamente impugnabili (salvo il caso in cui siano dotati di immediata lesività delle posizioni individuali), ma solo in via successiva e congiuntamente al loro relativo atto applicativo (teoria della c.d. doppia impugnativa), tale principio subisce una deroga allorquando il regolamento sia lesivo di un interesse della categoria *tout court*, ipotesi nella quale l'ente esponenziale potrebbe impugnare il regolamento in via immediata senza attendere l'emanazione dell'atto attuativo. In questi termini, Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5451 del 2013, che aderisce a noto parere del Consiglio di Stato n. 3014 del 2013.

ziazione<sup>7</sup>, necessari per inquadrare le posizioni giuridiche *de quo* nell'alveo degli interessi legittimi<sup>14</sup>.

In definitiva, sebbene l'interesse collettivo in senso proprio sia teoricamente profilato come interesse «di ciascuno e di tutti»<sup>15</sup>, la dimensione individuale dello stesso viene eclissata dalla circostanza che il diritto di azione è, di fatto, riservato al solo soggetto organizzato.

Se il percorso dottrinale e giurisprudenziale relativo agli interessi collettivi si è sviluppato con una certa coerenza e linearità – pervenendo, in sintesi, al riconoscimento della azionabilità da parte di soggetti collettivi delle posizioni giuridiche riferibili al gruppo organizzato – la vicenda degli interessi diffusi, oltre a mantenere una propria autonomia concettuale, presenta evidenti ed ulteriori peculiarità<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Così A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014. Per completezza, si segnala che autorevole dottrina ha espresso qualche dubbio (invero legittimo) in ordine alla possibilità di ricondurre *sic et simpliciter* la figura dell'interesse collettivo in quella tradizionale di interesse legittimo. Si evidenzia come, in realtà, l'interesse collettivo non è un interesse personale dell'ente esponenziale, ma una situazione sostanziale riferita ai singoli associati, ricorrendo un'ipotesi assimilabile a quella della sostituzione processuale di cui agli artt. 81 e 100 c.p.c.. In questi termini, M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, *op. cit.*. Eppure, l'orientamento del tutto prevalente considera l'interesse collettivo null'altro che «una variante dell'interesse legittimo, neppure particolarmente originale», così, R. FERRARA, *op. cit.*, 148.

<sup>15</sup> S. PUGLIATTI, *Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. dir.*, Milano, XII, 1964, 696.

<sup>16</sup> Gran parte delle difficoltà che caratterizzano il tema degli interessi diffusi discendono, innanzitutto, dalla natura dei beni ai quali essi si riferiscono: la caratteristica degli interessi in parola è principalmente quella di afferire a beni pubblici, materiali o immateriali (ambiente, salute, paesaggio, etc.), che secondo una terminologia mutuata dal gergo economico, risultino «non rivali» e «non escludibili», in altre parole, «il loro consumo o utilizzo da parte di uno non ne impedisce la fruizione da parte di un altro» poiché «una volta fornito il bene, nessuno può esserne escluso dalla fruizione». Cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, 142. Cfr. nello stesso senso V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, I, 5; M. SILVESTRI, *I frammenti di una giurisdizione oggettiva nel processo amministrativo*, in *Giustamm.it*, 2015, 5. La questione si interseca con il noto dibattito sui beni comuni. Per una ricostruzione del dibattito dottrinale italiano in materia di beni comuni si vedano, E. VITALE, *Distinguendo. Un'applicazione alla dottrina dei beni comuni*, in *Diritto e Società*, 2016, 399 ss. e I. CIOLLI, *Sulla natura giuridica dei beni comuni*, *ivi*, 460-465. Si rinvia anche all'approfondito *dossier* in M. R. MARELLA, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, 161-168; A. CIERVO, *Agire per tutti e per nessuno. Appunti per una teoria processuale dei beni comuni*, in *Quest. Giust.*, 2, 2017; quanto alle implicazioni tra l'implementazione di nuovi strumenti di tutela ambientale e il più generale diritto alla salute F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione*

Al riguardo, anche dopo qualche decennio, risultano estremamente attuali ed evocative le parole di Nigro quando, nel prospettare una definizione dell'interesse diffuso, parlava di «uno stato psico-sociale di tensione fra un bisogno e un bene ripetuto tendenzialmente all'infinito»<sup>17</sup>, trascendendo la dimensione prettamente giuridica per calarsi in quella sociale, sostanziale, oggettiva.

D'altronde, la complessità del tema emerge soprattutto dalla difficoltà della dottrina di elaborare una formula definitoria in grado di cogliere l'effettiva consistenza dell'interesse diffuso, qualificato spesso quale interesse «adespota», «magmatico», «senza struttura», «allo stato fluido»<sup>18</sup>, suggestive locuzioni ed aggettivazioni volte a chiarirne la natura e ad evidenziarne il tratto più problematico: l'assenza, sul piano soggettivo, di un portatore legittimato ad agire in giudizio per la tutela di tale situazione giuridica, data l'assenza di una posizione di vantaggio che risulti in qualche modo 'differenziata'<sup>19</sup>.

---

*del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quaderni regionali*, 1989, 533 ss.; ID., *Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente*, in *Diritto e società*, 1993, fasc. 3, 399 ss. In giurisprudenza, T.A.R. Roma, Lazio, Sez. I, 22 febbraio 2021, n. 2147. Sono proprio le caratteristiche di tali beni – riferibili ad una formazione sociale spesso non determinabile, piuttosto che a singoli individui – che finiscono, inevitabilmente, col ripercuotersi sulla natura stessa della posizione giuridica di interesse diffuso, la cui struttura sembra, per certi versi, incrinare il tradizionale binomio diritto soggettivo-interesse legittimo. In dottrina si v. R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, 2013–2014, 1899, ove, una volta definiti gli interessi diffusi come «gli interessi adespota, non riferibili ad una pluralità determinata di individui, ma al contrario comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente», si afferma che essi non sono riconducibili alle categorie dell'interesse legittimo o del diritto soggettivo, senza sottoporsi a trasformazione strutturale *sub specie* di interessi collettivi. Sul tema anche P. ERREDE, *L'azionabilità degli interessi diffusi nell'interpretazione giurisprudenziale*, in *Nuova rass. leg.*, 1998, XIX, 1847 ss.; C. RAPISARDA, *Bilancio e prospettive della tutela degli interessi diffusi negli anni Ottanta (note in margine ad un recente convegno)*, in *Foro it.*, 1982, V, 85 ss.. In senso favorevole alla riferibilità dell'interesse diffuso alle categorie tradizionali del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo si è pronunciato invece, come è noto, V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, Milano, 1979, 23 ss.

<sup>17</sup> M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, *op. cit.*, 9.

<sup>18</sup> Così V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Milano, 1979, 39; S. CASSESE, *Gli interessi diffusi e la loro tutela*, in *La tutela degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di L. LANFRANCHI, Torino, 2003, 569, L'interesse diffuso vive, infatti, «allo stato fluido e magmatico», è in origine «adespota» ed è relegato a un livello pregiuridico per il fatto di essere riferito a collettività non determinate, o non agevolmente determinabili, di cittadini. R. FERRARA, «*Interessi collettivi e diffusi*», in *Dig. pub.*, VIII, Torino, 1993, 482 – 490. Per una efficace sintesi, A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2021, 69.

<sup>19</sup> In quanto contemplato dall'ordinamento, l'interesse diffuso assume rilevanza

La progressiva emersione di nuove situazioni giuridiche meritevoli di tutela – nel contesto di una società a carattere, ormai, fortemente pluralista – è all'origine della accennata spinta giurisprudenziale e dottrinale concretizzatasi in primo luogo, nel superamento della concezione più tradizionale dell'interesse legittimo limitata alla tutela di situazioni soggettive ad appartenenza esclusiva; in secondo luogo, nella ricerca di strutture cui imputare gli interessi diffusi al fine di rimuoverne il *vizio originale*<sup>20</sup>.

La via intrapresa dalla giurisprudenza, quindi, non è stata quella di considerare gli interessi in parola quale categoria autonoma rispetto tanto al diritto soggettivo, quanto all'interesse legittimo<sup>21</sup>; piuttosto, al fine di attrarre tale posizione giuridica nell'ambito della tutela giurisdizionale nel rispetto della regola dell'individualità e della personalità dell'interesse al ricorso, si è tentato di differenziare tali interessi riconducendoli, ancora una volta, ad una formazione sociale.

È chiaro che, seppur così operando si riesca a dotare l'interesse diffuso di una struttura della quale esso ontologicamente difetta<sup>22</sup>, allo stesso tempo lo si priverebbe di quello che, oltre ad essere un mero ostacolo all'azionabilità in giudizio, era anche il suo principale tratto distintivo, ovvero il suo carattere adespota<sup>23</sup>.

Come si vedrà, tale scelta metodologica importa notevoli implicazioni relative alla natura stessa della categoria concettuale di riferimento, cui sono immediatamente correlate le possibili ricadute in termini di tutela individuale, soprattutto alla luce della tendenza a considerare il dato della 'coesione' idoneo a conferire all'interesse diffuso un grado di apprezzabilità maggiore, rispetto a quella che si avrebbe qualora fosse singolarmente identificato<sup>24</sup>.

---

giuridica; pur tuttavia non possiede la connotazione della personalizzazione, trovandosi, di conseguenza, ogni individuo, rispetto ad esso, nella condizione degli altri appartenenti alla medesima collettività.

<sup>20</sup> M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, op. cit., 9.

<sup>21</sup> In questo senso, R. FERRARA, voce *Interessi diffusi e interessi collettivi*, a cura di F. PAVONI, in *Dig. disc. pubbl.*, 1993.

<sup>22</sup> In questo senso si esprime anche M. SILVESTRI, *I frammenti di una giurisdizione oggettiva nel processo amministrativo*, in *Giustamm.it*, 5, 2015; C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012.

<sup>23</sup> In questo modo l'interesse diffuso perde la sua caratteristica di 'adespota', nei limiti in cui l'ordinamento consente di individuarne un portatore legittimato a esercitare le relative azioni, si veda M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1990, 180. C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, 649.

<sup>24</sup> Cfr. V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Giuffrè, Milano,

## 2. *Interessi collettivi e diffusi verso una medesima sorte: il c.d. doppio binario e il primato del gruppo organizzato*

Ad oggi, l'orientamento prevalente, risultato dell'elaborazione pretoria, è nel senso di considerare l'esistenza di un ente esponenziale, tanto per gli interessi collettivi, quanto per quelli diffusi, la chiave di accesso alla giustizia e condizione necessaria per la tutela di entrambe le situazioni giuridiche<sup>25</sup>.

Attraverso l'elaborazione di siffatto meccanismo di tutela, la categoria degli interessi diffusi, subisce, sul piano sostanziale, quella che in dottrina è stata definita una sorta di 'mutazione genetica': l'apprestamento di strutture a protezione dell'interesse diffuso, sino a quel momento adespota ed indifferenziato, è funzionale alla soggettivizzazione dello stesso che finisce, in concreto, per avvicinarsi sempre più alla figura dell'interesse collettivo<sup>26</sup>. La suddetta assimilazione delle due figure di interesse,

---

1979; sul tema G. BERTI, *Interessi senza struttura (i c.d. interessi diffusi)*, in *Studi in onore di A. AMORTH*, Milano 1982, I, 67 ss.; R. Lombardi, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino 2008, 77 ss.

<sup>25</sup> Questa ricostruzione coincide con l'orientamento della giurisprudenza, che condiziona la giustiziabilità dell'interesse in esame all'esistenza di un organismo che lo faccia emergere dall'indistinto giuridico proponendolo come proprio. Cfr. T.A.R. Piemonte, II, 4 giugno 1988, n. 241. Tale orientamento, oggi maggioritario, è stato seguito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 6 del 2020, ritiene che gli enti facciano 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». Ancora, negli stessi termini Consiglio di Stato, Sez. III, 10 dicembre 2020, n. 7850, secondo cui «la natura collettiva dell'interesse è connotata dal fatto che un interesse originariamente diffuso, quindi adespota, che attiene a beni a fruizione collettiva, si 'personalizza' in capo a un ente esponenziale, munito di dati caratteri (stabilità, continuità, rappresentatività) e diviene per tale via un interesse legittimo proprio dell'ente» Si veda anche Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 gennaio 2022, n. 530.

<sup>26</sup> La tesi della trasformazione dell'interesse diffuso in interesse collettivo risale, nella sua primigenia formulazione, a M.S. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *AA.VV., Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Padova, 1976, 23 ss., poi ripresa e variamente articolata dalla dottrina successiva, tra cui, *ex multis*, M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, *op. cit.*, 7 ss.; M. NIGRO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro it.*, 1987, 481; L. MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 255 ss. e C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, 649 ss..

quantomeno sul piano della tutela processuale, ne consente dunque una trattazione unitaria<sup>27</sup>.

Sono passati, oramai, decenni dalla svolta operata con le sentenze della seconda metà degli anni Settanta nella nota vicenda di “Italia Nostra”, e da allora il giudice amministrativo non ha più mostrato incertezze nel riconoscere la legittimazione in giudizio alle associazioni di categoria.

La questione della differenziazione dell’interesse sembra, da allora, assumere una portata recessiva rispetto a quella relativa all’individuazione delle caratteristiche che devono possedere tali enti esponenziali per potere agire in giudizio<sup>28</sup>.

In un primo tempo, il legislatore, sulla base di specifiche discipline di settore, ha demandato la tutela degli interessi ultraindividuali alla cura di soggetti pubblici appositamente istituiti, ai quali è stata espressamente attribuita anche la legittimazione attiva *ex lege* ad agire in giudizio per la tutela di quegli interessi<sup>29</sup>; in altri casi, lo stesso legislatore ha espressa-

---

<sup>27</sup> Ciò che, dal punto di vista sostanziale, ancora distingue gli interessi collettivi da quelli diffusi, è la circostanza che mentre nel caso degli interessi collettivi «... il gruppo attraverso il quale l’interesse si esprime, presenta una ben precisa struttura organizzativa (ad es. un sindacato, un’associazione, ecc.) e quindi dell’interesse sono titolari tutti coloro che fanno parte di quel determinato gruppo [...], nel caso degli interessi diffusi, al contrario, il gruppo non presenta affatto una struttura organizzativa e dunque gli individui che si rifanno a detti interessi non rivestono la qualità di associati o comunque un particolare “status”» A. CARRATA, *Profili processuali della tutela degli interessi*, op. cit., 87. Nell’ottica di un ridimensionamento della distinzione, F.G. SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Atti del Convegno di studio, Pavia, 11–12 giugno 1974, Padova, 1976, 70 ss., per il quale tanto l’interesse collettivo che quello diffuso sarebbero appartenenti a «una serie più o meno vasta di [...] soggetti [...] titolari dello stesso interesse».

<sup>28</sup> Aspetto che, lungi dall’essere solo teorico, ha notevoli riflessi sul piano pratico: a ben vedere, se si consentisse l’accesso soltanto ad enti collettivi ben individuati e con determinate caratteristiche, il processo manterrebbe una connotazione soggettiva modulata su una posizione individuale, ma in tal modo l’interesse diffuso perderebbe ogni tratto distintivo rispetto all’interesse collettivo. L’estensione delle maglie del sistema, a seguito dell’individuazione di criteri più recenti (ed elastici) individuati dalla giurisprudenza sul tema della legittimazione ad agire degli enti collettivi, realizzerebbe, invece, una più netta distinzione tra interesse diffuso e interesse collettivo, nondimeno implicherebbe l’adesione indiretta ad una visione oggettiva del processo amministrativo. Cfr. F.G. SCOCA, *Tutela dell’ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell’interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. soc.*, 1985, 645.

<sup>29</sup> Si pensi all’ipotesi della legittimazione riconosciuta al Ministero dell’ambiente per il risarcimento del danno ambientale; alla legittimazione della Consob a costituirsi

mente riconosciuto la titolarità del potere d'azione ad associazioni iscritte in particolari elenchi<sup>30</sup>.

Se, quindi, in presenza di un riconoscimento espresso riferito ad un determinato ambito, non si profilavano particolari questioni interpretative<sup>31</sup>, si poneva, invece, il problema dell'accesso alla tutela delle associazioni non riconosciute.

In relazione a tale aspetto è ben noto l'orientamento giurispruden-

---

parte civile per il risarcimento dei danni cagionati dal reato all'integrità del mercato (ex art. 187- undecies TUF); alla speciale legittimazione attribuita all'autorità garante della concorrenza e del mercato a impugnare atti amministrativi generali, regolamenti e provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato (art. 21-bis legge 10 ottobre 1990, 287).

<sup>30</sup> Ci si riferisce a quanto disposto dall'articolo 137 del d.lgs. n. 206 del 2005 in materia di tutela dei consumatori, ovvero alla disciplina di cui all'articolo 13 l. n. 349 del 1986 in materia ambientale. Le citate norme, tuttavia, sono espressione di una significativa tendenza normativa volta a circoscrivere e limitare la legittimazione, dal punto di vista soggettivo, alle sole associazioni iscritte. Inoltre, il d.lgs. n. 152 del 2006 (Testo unico ambientale) all'art. 309 prevede, ad oggi, che regioni, province autonome e enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono (o potrebbero essere) colpite dal danno e le organizzazioni non governative di cui all'art. 13 della l. 349/1986, possano richiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente. Gli stessi soggetti hanno la possibilità, ai sensi del successivo art. 310, di impugnare atti e provvedimenti illegittimi e lesivi, nonché di agire contro il silenzio inadempimento del Ministero dell'ambiente e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo dello stesso nell'attivarsi attraverso emanazione di misure di prevenzione e contenimento del danno ambientale. Sulla stessa scia si colloca l'art. 146, comma 11, del Codice dei beni culturali, di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, ai sensi del quale le associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate dal menzionato art 13 l. 349/1989, e qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse, possono impugnare l'autorizzazione paesaggistica con ricorso al Tar, ovvero con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Ipotesi, speciali *ratione materiae*, a cui si aggiunge la previsione generale di cui all'art. 4, co. 2, l. 11 novembre 2011, n. 180 (c.d. Statuto delle imprese), che riconosce alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative ai diversi livelli territoriali la legittimazione a impugnare gli atti amministrativi lesivi di interessi diffusi. Quanto ai limiti della c.d. "statalizzazione" dell'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente, si veda M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e soc.*, 2016, 4, 811.

<sup>31</sup> Tralasciando il versante soggettivo, dall'analisi della disciplina si nota come sempre più spesso la legittimazione ad agire degli enti esponenziali sia contornata da un puntuale reticolo normativo che si preoccupa, oltre di stabilire chi può agire, anche e soprattutto di stabilire quale tipo di azione possa essere concretamente esercitata: e così, ad esempio, l'art. 18, comma 5, della l. 349 del 1986 consente alle associazioni ambien-

ziale – elaborato con riguardo alla materia ambientale nella quale, come detto, in seguito all’istituzione del Ministero dell’ambiente, la legittimazione a ricorrere venne riservata alle associazioni iscritte in un apposito registro – secondo cui l’iscrizione nell’elenco non determina un rigido automatismo in ordine alla legittimazione *ad causam*, potendo il giudice all’esito di una concreta verifica ammettere all’esercizio dell’azione anche associazioni non iscritte<sup>32</sup>. D’altronde, recentemente, l’Adunanza plenaria, ha ribadito «l’attualità dell’orientamento giurisprudenziale del c.d. criterio del doppio binario di accertamento», avvertendo che «l’emersione positiva dell’esigenza di protezione giuridica di interessi diffusi è in linea con il ruolo che l’art. 2 Cost. assegna alle formazioni sociali, oltre che con la più evoluta impostazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118 Cost.».

La condizione fondamentale che il giudice amministrativo ha ritenuto di porre per il riconoscimento di tale legittimazione è stata identificata nel

---

taliste individuate in base all’art. 13 di «intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l’annullamento di atti illegittimi»; l’art. 1, comma 4, del d.lgs. 20 Dicembre 2009 n. 198, consente espressamente alle associazioni di categoria di proporre il ricorso per l’efficienza dell’amministrazioni pubbliche e dei concessionari di pubblici servizi nei limiti oggettivi delineati precisamente dal primo comma del medesimo articolo; ancora, gli artt. 140 e 140-bis del d.lgs. n. 206 del 2005 consentono alle associazioni dei consumatori di agire per ottenere l’inibitoria dei comportamenti lesivi (art. 140), ovvero attraverso l’azione di classe per il risarcimento del danno derivante dalla lesione di diritti individuali e omogenei dei diritti dei consumatori (140-bis); l’articolo 32-bis del d.lgs. n. 58 del 1998, prevede che le associazioni dei consumatori inserite nell’elenco dell’art. 137 del d. lgs. n. 206 del 2005 siano legittimate ad agire a tutela di interessi collettivi degli investitori nelle forme previste negli artt. 139 e 140 della medesima fonte normativa.

<sup>32</sup> Ci si riferisce al criterio – elaborato dalla giurisprudenza in materia ambientale – del cd. doppio binario, che viene a distinguere tra la legittimazione *ex lege* delle associazioni di protezione ambientale di livello nazionale riconosciute (che non abbisogna di alcuna verifica) e la legittimazione delle altre associazioni di livello locale, la quale deve essere accertata in ciascuno dei casi concreti con riguardo alla sussistenza di alcuni presupposti. In particolare, gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e devono avere un’area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso. Così, Consiglio di Stato, Sez. IV, 16 febbraio 2010, n. 885; sempre in materia ambientale, Consiglio di Stato, Sez. V, 22 marzo 2012, n. 1640. Il dibattito sul tema non è sopito, ed ha portato il Consiglio di Stato, con una recente ordinanza, Cons. Stato, Sez. VI, 23 ottobre 2019, n. 7208, a rimettere la questione all’esame dell’Adunanza plenaria.

criterio sostanzialistico della effettiva rappresentatività da parte dell'organismo ricorrente rispetto agli interessi azionati. Nell'elaborazione giurisprudenziale, l'effettiva rappresentatività postula la sussistenza di ulteriori requisiti<sup>33</sup>, utilizzati in via generale per vagliare nel concreto la legittimazione degli enti che si autoaffermano esponenziali di interessi sovraindividuali: avvalendosi di appositi criteri<sup>34</sup>, oggi la giurisprudenza riconosce con una certa elasticità la legittimazione a ricorrere ad associazioni e ad altri organismi esponenziali, sia nella materia ambientale, con riferimento alla quale tali criteri furono originariamente elaborati, sia fuori di essa<sup>35</sup>.

In definitiva, gli interessi diffusi e collettivi condividono, dunque, la medesima sorte: attraverso la loro imputazione a un ente esponenziale subiscono un processo di sintesi e condensazione, diventando in sostanza,

---

<sup>33</sup> Paradigmatica, tra tutte, la pronuncia Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, ben salda nel dimostrare che dall'evoluzione del dato normativo positivo non può in alcun modo discendere una diminuzione della tutela. Cfr. P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forstboff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, 2021, 136. Sulla legittimazione ad agire degli enti esponenziali di interessi diffusi, soprattutto in materia ambientale, si veda Consiglio di Stato, Sez. III, 28 maggio 2021 n. 4116; Consiglio di Stato Sez. VI, 26 gennaio 2022, n. 530; Tar Campania (Napoli), Sez. VI, 7 maggio 2020, n. 1672; Tar Emilia-Romagna (Parma), Sez. I, 27 aprile 2021, n. 102; Tar Lombardia (Milano), Sez. II, 26 novembre 2019, n. 2500; Tar Abruzzo (L'Aquila), Sez. I, 3 gennaio 2022, n. 1.

In dottrina, cfr. C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi*, *op. cit.*, 73–75, che riporta ampia giurisprudenza per ciascuno dei requisiti; nonché D. SICLARI, *Profili di diritto processuale amministrativo*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. DELL'ANNO – E. Picozza, Padova, 2012, I, 403–426; M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali*, *op. cit.*, 807.

<sup>34</sup> Il riferimento è alla finalità statutaria dell'ente dalla quale possa chiaramente desumersi l'effettiva vocazione dello stesso a tutelare l'interesse azionato; alla stabilità dell'organizzazione dell'ente, che faccia presumere la concreta idoneità dello stesso a perseguire lo scopo statutariamente dichiarato con una certa continuità; alla c.d. *vicinitas*, ovvero lo stabile collegamento territoriale fra l'area di azione abituale dell'organismo ricorrente e il luogo in cui si radica l'interesse tutelando. Quanto al requisito della stabilità, si veda Consiglio di Stato Sez. IV n. 3921 del 18 maggio 2022, in tema di danno ambientale, in cui viene precisato che – specificamente per i comitati – la legittimazione ad impugnare i provvedimenti amministrativi ritenuti lesivi per l'ambiente non può prescindere dal requisito della cosiddetta stabilità temporale, nel senso cioè che la loro attività deve risultare protratta nel tempo e non, invece, insorta proprio e unicamente in funzione dell'impugnazione di quei provvedimenti.

<sup>35</sup> Cfr. Consiglio di Stato, III, 26 ottobre 2009, n. 2549; Tar Lazio, Roma, III, 30 marzo 2010, n. 5169.

interessi individualizzati dell'organizzazione<sup>36</sup>. Ne deriva che, può individuarsi una classe di interessi che, pur appartenendo in linea teorica a soggetti individuali, per un'opzione normativa o esegetica vengono riservati al dominio di soggetti collettivi.

### 3. *Il substrato individuale degli interessi diffusi*

La predicata esistenza di un soggetto esponenziale, quale tramite necessario al fine di accedere ad una effettiva tutela degli interessi collettivi e diffusi, nonostante scongiuri il pericolo di allargare oltremodo la legittimazione a ricorrere<sup>37</sup>, cela il rischio di un eccessivo appiattimento dell'interesse del singolo su quello del gruppo organizzato.

Il carattere ultraindividuale di certe posizioni di vantaggio non dovrebbe monopolizzare il ragionamento dell'interprete e del giudice, che spesso sembrano dimenticare come tali situazioni giuridiche, lungi dal perdere la propria individualità, non smettono di far capo in primo luogo a singoli individui<sup>38</sup>: d'altronde, accettata l'eventualità che l'interesse diffuso possa, spesso attraverso una *fictio iuris*, assumere dignità di posizione qualificata e differenziata solo attraverso la mediazione di una persona giuridica, non si vede come possa negarsi la circostanza che lo stesso sia, innanzitutto, riferibile ad una persona fisica<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> A. ORESTANO, *Interessi seriali, diffusi e collettivi: profili civilistici di tutela*, in *Le azioni seriali*, a cura di S. MENCHINI, Napoli, 2008, 24; C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, 649.

<sup>37</sup> Cfr. M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, 135.

<sup>38</sup> «In realtà, quello che si è trascurato e si trascura, nel modello fin qui rappresentato, è che, come si è già accennato, il c.d. interesse diffuso è costituito da tante situazioni, ciascuna delle quali, considerata nella sua originarietà ed autenticità, è schietta mente individuale: sta a sé, è, in idea, separata dalle altre anche se ha contenuti uguali, e lo è (separata) anche in fatto (questo è molto importante) se non fa gruppo con le situazioni simili e sente e di fende il proprio interesse come proprio. Dipende da atteggiamenti personali e circostanze di fatto se il soggetto si «appropria» (mantiene esclusivamente proprio il) suo interesse o lo «conferisce» in una piccola o grande massa (lo rende interesse di massa» così, M. NIGRO, *Le due facce*, *op. cit.*, 15. Sull'argomento C. CUDIA, *op. cit.*, 1194.

<sup>39</sup> Lapidaria quanto chiara l'affermazione di M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, *op. cit.* 15, «Così come l'esistenza di un'epidemia non significa che non vi siano malati singoli, ma che ve e sono troppi di una stessa malattia, la diffusione di un interesse non comporta che non vi siano soggetti che ne hanno la titolarità, ma che ve ne sono troppi.»

Se l'art. 9 della l. 241 del 1990 – che attribuisce la facoltà di intervenire nel procedimento (oltre che ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati) anche singoli soggetti portatori di interessi pubblici o privati<sup>40</sup> – non è stato ritenuto idoneo da gran parte della dottrina a fondare una autonoma situazione soggettiva tutelabile in sede processuale, nondimeno vi sono ulteriori indici che suffragano questa possibilità.

In primo luogo, la necessaria intermediazione del gruppo organizzato non convince ragionando in termini meramente teorici, dal momento che la circostanza che un interesse possa ricorrere un numero potenzialmente indeterminato di volte in capo a soggetti diversi non può essere di per sé un elemento capace di trasformarne la natura giuridica. In secondo luogo, invertendo la logica argomentativa utilizzata in tema di partecipazione procedimentale, si può ritenere che, pur aderendo alla tesi per cui ad una pretesa procedimentale non faccia *ex se* da contraltare un autonomo diritto azionabile in sede processuale, sembra difficile sostenere che all'introduzione in campo processuale di criteri e di azioni strumentali a tutelare singolarmente interessi (anche ultraindividuali) non sia ricollegabile, sul piano sostanziale, un interesse individuale, idoneo a trascendere quello del gruppo<sup>41</sup>.

Eppure, nonostante le prospettazioni correnti del fenomeno continuano a proporre gli interessi diffusi e collettivi come situazioni che sfuggono alla disponibilità processuale dell'individuo, ad oggi, la giurisprudenza civile ed amministrativa, nell'assolvere il fondamentale quanto delicato

---

Si veda, anche V. VIGORITI, *op. cit.*, 11, secondo il quale la tutela degli interessi collettivi non dovrebbe escludere o espropriare gli interessati del potere di azione autonomo ed individuale, dal momento che, se una condotta potenzialmente plurioffensiva pregiudica tanto interessi individuali, quanto quelli collettivi, la garanzia di tutela riservata a questi ultimi non dovrebbe escludere, ma affiancare quella predisposta per i singoli.

<sup>40</sup> Su questi temi, tra i tanti, M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002, 409; E. DALFINO, L. PACCIONE, *Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, 1992, V, 378.

<sup>41</sup> Come si avrà modo di metter in luce, il giudice amministrativo non nega *tout court* che ad interessi omogenei, interessi cioè di persone che si trovino nelle stesse condizioni, possa riconoscersi carattere particolare (personale), se l'utilità cui il soggetto aspira gli appartiene in toto e non quale quota di una utilità indivisibile e come tale riferibile ad una collettività. Del resto, anche Corte di Cassazione, muovendo dal medesimo ordine di idee, ha più volte affermato che «la serialità» di un interesse coinvolto nell'azione amministrativa non esclude la sua configurabilità come interesse legittimo. Cass. Civ. Sez. un., 20 aprile 1974, n. 1094.

compito di selezione degli interessi azionabili in giudizio, «razzola meglio di quanto non predichi<sup>42</sup>»: valorizzando elementi giuridici e fattuali che, affiancandosi a poteri d'azione normativamente previsti, permettono all'interesse di appuntarsi su un singolo soggetto ed emanciparsi dal gruppo, si dimostra come un accrescimento di tutela sia possibile (oltre che auspicabile) senza addivenire alla scissione tra la domanda di giustizia e la situazione sostanziale fatta valere, quanto piuttosto dando il giusto rilievo alla componente soggettivistica che si staglia sullo sfondo anche di quegli interessi intrisi da venature oggettivistiche, come quelli ultraindividuali.

### 3.1. *Un cenno alle azioni popolari*

In questa prospettiva, una delle tematiche nella quale emerge in maniera più evidente l'accennata tensione tra la natura *prima facie* oggettiva dell'interesse in gioco e la coesistenza di un'autonoma posizione individuale vantata dal soggetto agente, è quella delle azioni popolari<sup>43</sup>.

Da un lato, l'eccentricità delle azioni in parola rispetto ai canoni del nostro sistema processuale, e dall'altro, le prime interpretazioni dell'istituto, legate all'origine ed alla configurazione dello stesso nel diritto romano<sup>44</sup>, hanno sicuramente condizionato il pensiero degli studiosi chiamati ad analizzarlo e a ricondurlo nelle logiche del diritto vigente.

Secondo le tesi più ricorrenti, le azioni popolari configurerebbero una

---

<sup>42</sup> Cfr. M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, 136.

<sup>43</sup> In estrema sintesi, le azioni popolari comprendono una serie di ipotesi, normativamente disciplinate, nelle quali la legittimazione ad agire viene riconosciuta a 'chiunque' o ad una moltitudine di soggetti a priori difficilmente delimitabile, senza che sia necessaria una preliminare verifica giudiziale in ordine alla titolarità di una sottostante posizione sostanziale. Si vedano l'azione popolare comunale, l'azione in materia elettorale, quella in materia edilizia; in dottrina cfr. A. LUGO, *Azione popolare. Parte generale*, in *Enc. Dir.*, IV, Giuffrè, 1959, 863; D. BORGHESI, *Azione popolare*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, 7; L. PALADIN, *Azione popolare*, in *Nss. D. I., II*, Torino, 1958, 91. Recentemente la Corte di Cassazione, sez. un., 18 dicembre 2020, n. 29106, ha assimilato all'azione popolare la particolare azione prevista l'articolo 28, comma 12, della legge 242/2012 – la quale legittima ciascun avvocato opporre reclamo per vedere riconosciuta la legittimità dell'elezione dei componenti del consiglio, sul presupposto che anche in tale ipotesi si prescinde dalla specifica titolarità di una situazione giuridica soggettiva qualificata in capo all'attore e dal conseguimento di uno specifico effetto positivo in suo favore, a fronte della rilevanza di un interesse dotato di una connotazione pubblicistica.

<sup>44</sup> Com'è noto, l'azione popolare è un antico istituto di origine romana, riportato

forma di tutela oggettiva, volta al ripristino della legalità violata nell'interesse generale e non nell'interesse del singolo ricorrente, il quale talvolta viene considerato come un organo dello Stato<sup>45</sup>, ovvero, accentuando

nel Digesto giustiniano sotto la rubrica "*de popularibus actionibus*". Nella visione tradizionale si ritiene che il *quisque de populo* fosse, in realtà, legittimato a far valere un interesse non proprio, ma dello Stato, rispetto al quale finiva per assumere un ruolo procuratorio, inquadrabile nello schema del mandato con rappresentanza. Un ulteriore orientamento – dal quale con tutta probabilità discende la distinzione, tutt'oggi in auge, tra azioni popolari suppletive e correttive – annovera tra le azioni popolari di diritto romano propriamente dette solo quelle di origine pretoria, che comportavano un provento a favore dell'attore, a differenza di quelle previste dalla legge, a cui nel caso di vittorioso esperimento conseguiva una condanna del convenuto al pagamento di una somma a favore dello stato. Dando per buona quest'impostazione, è evidente che solo nella prima ipotesi l'attore popolare agirebbe a tutela di un proprio interesse. Sul tema, A. SACCOCCIO, *La tutela dei beni comuni. Per il recupero delle azioni popolari romane come mezzo di difesa delle res communes omnium e delle res in usu publico*, in *Diritto@ Storia*, XI, 2013; A. LUGO, *op. cit.*, 145, che ricorda come fosse considerata una peculiarità non idonea ad intaccare il carattere dell'azione popolare la circostanza che l'attore, pur perseguendo l'aggressore del pubblico interesse, acquisisse l'importo della multa nel caso di esito positivo del giudizio, o fosse ammesso a richiedere l'applicazione di pene pecuniarie a favore dello Stato, con la possibilità di conseguirne una parte a titolo di premio.

<sup>45</sup> In tal senso, A. CODACCI PISANELLI, *Le azioni popolari*, Napoli, 1887, 15; V. CRISAFULLI, *Azione popolare*, in *Nss. D. I.*, II, Torino, 1937, 140, a mente del quale il ricorso popolare rappresenta un mezzo «fondamentalmente diretto alla cura del diritto obiettivo», e questo «indipendentemente da ogni movente o preoccupazione di utilità personale diretta e immediata». In giurisprudenza, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1058; nonché Consiglio di Stato, Sez. VI, 21 dicembre 2010, n. 9323; Consiglio di Stato, Sez. V, 7 marzo 2001, n. 1342 (in materia di giudizio elettorale). In termini analoghi anche le Sezioni unite della Corte di Cassazione, 23 febbraio 2001, n. 73, in sede di regolamento di giurisdizione, che parlano in proposito di «una legittimazione diffusa e fungibile (...), accordata dall'ordinamento in funzione di un interesse pubblico alla regolare composizione ed al retto funzionamento degli organi collegiali degli enti pubblici territoriali, e che trova la sua ragion d'essere nell'opportunità di utilizzare l'iniziativa di qualsiasi cittadino elettore, diretta ad eliminare eventuali illegittimità verificatesi in materia di elettorato amministrativo». Leggendo a contrario le argomentazioni della giurisprudenza in tema di condizioni e presupposti dell'azione, emerge come tutt'oggi l'opinione prevalente ritiene che le azioni popolari siano volte al mero ripristino della legalità. Cfr. Tar Lombardia (Milano), Sez. III, 17 agosto 2020, n.1578; Tar Molise (Campobasso), Sez. I, 23 gennaio 2023, n.27; Consiglio di Stato, Sez. III, 15 aprile 2020, n.2428; Tar Lazio (Roma), Sez. II, 3 febbraio 2020, n. 1408; Consiglio di Stato, Sez. I, 18 dicembre 2019 n. 3182; Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 dicembre 2013 n. 5830; Consiglio di Stato, ad. plen., n. 4 del 2011. Sul tema, G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1955, 96.

una supposta funziona procuratoria, quale sostituto processuale<sup>46</sup>. È proprio la visione tradizionale dell'azione popolare, in ottica di controllo e mero ripristino della legalità, alla base della nota distinzione tra le azioni popolari c.d. suppletive (dette anche sostitutive o procuratorie) e quelle c.d. correttive: soltanto con le prime<sup>47</sup> – il cui prototipo è rappresentato da quella prevista all' 9 comma 1, del T.U.E.L. (d.lgs. 267/2000) ai sensi del quale «ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia» – l'attore popolare si sostituisce all'ente per far valere nei confronti di un terzo un diritto o un interesse legittimo facenti parte del patrimonio dell'ente stesso; con le seconde – esperibili dal cittadino elettore in materia di operazioni elettorali di Consigli regionali, provinciali o comunali ex art. 70 del T.U.E.L.<sup>48</sup> – si tenderebbe, piuttosto, a correggere una situazione di illegittimità posta in essere dalla stessa amministrazione, la quale assumerà la veste di legittimata passiva nel relativo giudizio. Tuttavia, alla luce di una simile ricostruzione lo Stato sarebbe, in un caso, legittimato passivo dell'azione del singolo (nelle azioni popolari correttive), in un altro caso, titolare effettivo del diritto per la cui

---

<sup>46</sup> Per l'applicazione alle sole azioni popolari suppletive dell'istituto della sostituzione processuale che, com'è noto, trova il suo fondamento nell'art. 81 Cpc., cfr., per primo G. MANCA, *Sulla natura giuridica dell'azione popolare*, Cagliari, 1911; ma anche cfr. anche G. CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale civile*, I, Napoli, 1928, 4a ed., 600 ss.; F. CARNELUTTI, *Sistema di diritto processuale civile*, I, *Funzione e composizione del processo*, Padova, 1936, 379 ss.; E. GARBAGNATI, *La sostituzione processuale nel nuovo Codice di procedura civile*, Milano, 1942, 214 ss.

<sup>47</sup> Come recentemente ribadito dal Tar Campania, Napoli, Sez. I, 1 agosto 2019, n. 4239.

<sup>48</sup> Sempre nell'alveo delle azioni popolari correttive: l'azione popolare in materia di elettorato attivo, prevista dagli artt. 20 e 42 del D.P.R. 223/1967, a norma dei quali «ogni cittadino» può proporre ricorso alla commissione elettorale avverso ogni iscrizione, cancellazione, diniego di iscrizione od omissione di cancellazione nelle liste elettorali (fare c.d. amministrativa); e contro le decisioni della commissione elettorale «qualsiasi cittadino» può poi proporre impugnativa davanti alla Corte d'Appello; l'azione popolare in materia di elezioni amministrative che permette a «ciascun elettore» di far valere: davanti al giudice ordinario l'ineleggibilità dei consiglieri (comunali, provinciali e regionali) eletti ex art. 1, l. 1147/1966 e 17, l. 108/1968; davanti al giudice amministrativo l'illegittimità delle operazioni relative alle elezioni comunali, provinciali o regionali, ed eventualmente ottenere l'annullamento dell'intero procedimento per *errores in procedendo*; l'azione popolare in materia di elezioni al parlamento europeo, oggi regolate agli artt. 126-132, d.lgs. n. 104 del 2010.

tutela il *civis* esercita l'azione popolare stessa (azioni popolari suppletive)<sup>49</sup>.

Eppure, ponendosi da un diverso angolo visuale – e ricercando la vera ragione unificante delle azioni popolari nella loro funzione, ovvero nella rivendicazione da parte del *quivis* di un diritto proprio<sup>50</sup>, piuttosto che nella legittimazione ad agire – anche le azioni in parola potrebbero rivelarsi strumento utile a mettere in luce la circostanza, logica prima che giuridica, che una posizione giuridica comune ad un numero imprecisato di soggetti si radichi prima di tutto in capo ad un singolo<sup>51</sup>.

In definitiva, pur senza dimenticare o sottovalutare il carattere cangiante della posizione giuridica tutelata in queste ipotesi<sup>52</sup>, sembra che una

---

<sup>49</sup> Per i termini della distinzione, anch'essa fatta propria dalla dottrina largamente dominante, cfr. A. LUGO, *Azione popolare (in generale)*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, 867; L. PALADIN, *Azione popolare*, *op. cit.*, 90 s.; D. BORGHESI, *Azione popolare*, *op. cit.* 7; A. SGRO, *L'azione popolare suppletiva*, in *Nuova Rass. di legislaz., dottr. e giurispr.*, 1985, VII, 679 ss. Nelle azioni popolari suppletive, quindi, l'attore popolare sarebbe soltanto un rappresentante dello Stato, così vd. G. ZANOBINI, *L'esercizio privato*, *op. cit.*, 274 ss.

<sup>50</sup> Ancora sotto il profilo funzionale, le due fattispecie di azione popolare vengono spesso ricondotte ad unità, dal momento che in entrambi i casi si riconosce l' idoneità dello strumento ad essere inteso quale «mezzo di partecipazione del popolo a certi momenti dell'attività delle pubbliche amministrazioni». Così, L. PALADIN, *Azione popolare*, *Ns. Dig.*, II, 1958, Torino, 90. Critica sul punto C. CUDIA, *Appunti sulla tutela delle posizioni giuridiche di carattere (anche) ultraindividuale*, *op. cit.*, 1971, secondo la quale, il riferimento ad una presunta funzione democratica finirebbe per snaturare la caratteristica principale delle azioni popolari, ovvero l'irrelevanza dei motivi che animano l'attore popolare, con la pericolosa conseguenza di finire per negare l'esperibilità di tali azioni nei casi in cui l'esercizio della partecipazione si sarebbe rilevato *ex post* ininfluente.

<sup>51</sup> In dottrina si è parlato, ad esempio, di «un diritto civico» che spetti in proprio ad ogni cittadino; così L. MONACCIANI, *Azione e legittimazione*, Milano, 1951, 398; ovvero di «diritti soggettivi della personalità umana» Cfr. A. POSTIGLIONE, *Il rapporto diritto-ambiente nel quadro della tutela degli interessi diffusi e collettivi, il ruolo della Corte di Cassazione*, in *Atti del Convegno promosso dalla sezione di Bologna di Italia Nostra*, cit., 72.

<sup>52</sup> Si tratta, infatti, di diritti o interessi «privati caratterizzati dalla pari fruizione dei beni suscettibili di usi generali, senza che la possibilità di riferirli alla collettività dei cittadini debba portare a confonderli con gli interessi 'pubblici' in senso proprio» Cfr. V. DENTI, *Profili civilistici della tutela degli interessi diffusi*, in *Strumenti per la tutela degli interessi diffusi della collettività. Atti del Convegno promosso dalla sezione di Bologna di Italia Nostra*, cit., 44 ss. D'altronde il carattere 'uno e plurimo' della posizione giuridica azionata emerge ancora una volta in sede processuale: ulteriore peculiarità comune a tutte le ipotesi di azione popolare è, infatti, il carattere della cd. fungibilità processuale, intesa come facoltà concessa a qualsiasi legittimato di proseguire la causa avviata da altro attore popolare in caso di inerzia di quest'ultimo, nonché di impugnare la sentenza che conclude la fase

moderna ricostruzione dell'istituto dell'azione popolare in termini marcatamente soggettivistici<sup>53</sup> permetta di individuare il naturale portatore dell'interesse per cui si agisce in linea con i principi del nostro processo amministrativo. Al tempo stesso, tale impostazione valorizzerebbe la circostanza che il singolo agisca quale membro di una collettività per la tutela di un interesse che, anziché dissolversi nell'interesse pubblico, viene considerato suo proprio e, allo stesso tempo, comune agli altri membri della collettività di riferimento<sup>54</sup>.

### 3.2. *La parabola della c.d. vicinitas*

Connesso alla tematica delle azioni popolari dalle quali trae origine, vi è un ulteriore strumento, di creazione giurisprudenziale e dotato di una notevole forza espansiva, che consente agli interessi diffusi di farsi largo nel mondo delle posizioni giuridicamente rilevanti: il c.d. criterio della *vicinitas* (o «del radicamento territoriale»).

Alla base di tale criterio vi è la presa d'atto, materiale prima che giuridica, che gran parte delle esigenze e dei bisogni umani si sviluppino e

---

processuale a cui non ha partecipato. Tale caratteristica, ontologicamente coerente con le funzioni e la natura dell'istituto *de quo*, si giustifica in quanto il giudicato che viene a crearsi a seguito dell'esercizio dell'azione popolare sarà destinato ad esplicare effetti *ultra partes*, risultando vincolante per tutti i soggetti legittimati a proporre l'azione stessa.

<sup>53</sup> Il riferimento è a C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi*, *op.cit.*, 273 ss.; e, della stessa A., *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni: l'interesse diffuso (finalmente) si «concentra» sull'individuo* (in margine a Tar Lazio, Roma, 20 gennaio 2011, n. 552), in *Giustamm.it*, 2011. Per certi versi analoga la posizione di R. LOMBARDI, *Azioni popolari "atipiche" a tutela degli interessi diffusi*, in *Giustamm.it*, 2008.

<sup>54</sup> Quanto detto si evince nitidamente nell'ambito del giudizio elettorale: in quest'ambito sembra che l'interesse del corpo elettorale alla corretta formazione dell'assemblea rappresentativa, l'interesse generale al rispetto della normativa elettorale, e l'interesse dell'ente a cui la consultazione elettorale si riferisce, non siano in grado di svuotare l'interesse del singolo, il quale, in qualità di elettore «è da ritenersi portatore di un interesse sostanziale collegato alla titolarità del diritto di voto e alla garanzia della sua fedele espressione». F. LIGUORI, *Azione popolare a tutela del diritto di voto nel processo amministrativo*, *op.cit.*, 30. Una completa ricostruzione del significato attuale dell'*actio popularis* osservata alla luce dell'evoluzione storica dell'istituto sin dal diritto romano si ritrova in S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018, 317 ss. Per una prospettiva più sistematica, si vedano F. FIGORILLI, *L'azione popolare. Profili generali*, in *Cittadinanza ed azioni popolari*, a cura di F. ASTONE – F. MANGANARO – A. ROMANO TASSONE – F. SAITTA, Soveria Mannelli, 2010, 18.

si organizzino, *in primis*, in una dimensione territoriale<sup>55</sup>; il fine al quale si giunge è quello di differenziare, e quindi giuridicizzare, l'interesse diffuso sul presupposto concreto che lo stesso risulti circoscritto nell'ambito di un delimitato ambiente naturale, localizzabile ed individuabile. La possibilità di perimetrare l'interesse rende, così, superflua la ricerca di un centro di imputazione collettivo che ne assuma la titolarità, potendo la stessa radicarsi autonomamente in capo ad uno o più titolari individuali.

La parabola della *vicinitas*, tuttavia, ha seguito un andamento tutt'altro che lineare.

Il concetto di prossimità, o radicamento territoriale, è stato inizialmente impiegato dal giudice amministrativo al fine di circoscrivere e limitare la portata del «chiunque» al quale l'art. 31, l. 17 agosto 1942, n. 1150 – anche a seguito della novella apportata con l'art. 10 della legge-ponte<sup>56</sup> – aveva attribuito la legittimazione a impugnare le licenze edilizie illegittime<sup>57</sup>.

Probabilmente eludendo la volontà del legislatore, che attraverso il richiamo al «chiunque» sembrava aver optato per l'introduzione di una speciale azione popolare in materia edilizia, da quel momento, l'orientamento assolutamente pacifico in giurisprudenza – chiaramente finalizzato a limitare ricorsi pretestuosi o meramente emulativi – considerava sufficiente la legittimazione a impugnare una concessione edilizia solo qualora fosse rintracciabile «una posizione qualificata e differenziata, quale quella dei proprietari di immobili siti nella zona in cui la costruzione è permessa, e quella di coloro che si trovano una situazione di stabile colle-

<sup>55</sup> B. CARAVITA, *op. cit.*, 195.

<sup>56</sup> Com'è noto, l'art. 10 della legge-ponte n. 765 del 1967 sanciva che «[c]hiunque può prendere visione presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della concessione edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione».

<sup>57</sup> Il riferimento è alla nota Consiglio di Stato, Sez. V, 9 giugno 1970, n. 523; in dottrina v. E. GUICCIARDI, *La decisione del "chiunque"*, in *Giur. it.*, 1970, III, 193; A.M. SANDULLI, *L'azione popolare contro le licenze edilizie*, in *Riv. giur. edil.*, 1968, II, 3. In chiave critica, per un giudizio sulla menzionata pronuncia, si v. F.G. SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, *op. cit.*, 43 ss., ove si afferma che «la V Sezione, in una decisione tanto nota quanto benmotivata (...), fa uno sforzo logico enorme, sfruttando argomenti di carattere grammaticale, sistematico, costituzionale, per dimostrare che il legislatore non ha voluto... quello che ha espressamente scritto».

gamento con la stessa»<sup>58</sup>. Detto in altri termini, attraverso l'interpretazione della disposizione fondata sul criterio del c.d. insediamento abitativo, la legittimazione ad agire non sarebbe *de plano* estesa a tutti i cittadini, ma esclusivamente a coloro che vantino la titolarità di un interesse posto in una situazione di stabile collegamento con l'area su cui provvedimento contestato verrà ad incidere.

Eppure, nonostante la giurisprudenza fosse granitica nel ritenere che la disposizione in esame non avesse introdotto una nuova azione popolare<sup>59</sup>, dai primi anni Settanta ad oggi, non sembra possibile rinvenire nell'atteggiamento dei giudici altrettanta certezza in ordine al concreto parametro da utilizzare per individuare i soggetti legittimati all'impugnazione dei titoli edilizi.

La nozione di *vicinitas*, come tutti i concetti giuridici indeterminati, risulta estremamente ambigua e generica, e proprio tale circostanza è alla base di un'applicazione giurisprudenziale del criterio troppo spesso oscillante, alla quale la recente Adunanza plenaria ha cercato di porre rimedio.

Con la sentenza n. 22 del 9 dicembre 2021<sup>60</sup>, il Supremo consesso

---

<sup>58</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 ottobre 2010, n. 7591.

<sup>59</sup> Emerge, ancora una volta, l'ancestrale diffidenza della giurisprudenza verso le azioni popolari in un processo a natura soggettiva come quello amministrativo, risultato di una concezione datata che considera tale azioni esperibili dai singoli individui per lo più a tutela dell'interesse generale dello Stato; visione che, come si è cercato di mettere in luce nei paragrafi precedenti, ben potrebbe ritenersi superava in favore del riconoscimento nell'ambito delle azioni popolari del «l'esercizio di un potere d'azione giurisdizionale fondato sulla funzione di tutela di un interesse del cittadino, che è suo proprio, in quanto rappresentante della comunità di appartenenza, ma al contempo è comune, in quanto egli ne è titolare insieme con altri cittadini che formano la medesima comunità». Cfr. F. SAITTA, *C'era una volta un'azione popolare... mai nata*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 6, 1° dicembre 2021, 239.

<sup>60</sup> Cons. Stato, ad. Plen., 9 dicembre 2021, n. 22, in *Urb. e app.*, 2022, 166 ss. con note di B. GILIBERTI, *Vicinitas e interessi diffusi. Legittimazione ed interesse ad agire nel processo amministrativo alla luce di due recenti pronunce dell'Adunanza Plenaria*; B.G. DI MAURO, *Note alla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021: tra insufficienza e liquidità del criterio della vicinitas e definitiva emersione dell'interesse al ricorso*; G. FRANCHINA, *Criterio della vicinitas ed interesse al ricorso al vaglio dell'Adunanza Plenaria*. Si rinvia, ancora a F. SAITTA, *L'impugnazione del permesso di costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (e imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere*, in *Cittadinanza e azioni popolari*, 169 ss; dello stesso autore, *C'era una volta un'azione popolare... mai nata*, *op. cit.*, 239; S. TRANQUILLI, *Sull'incerto rapporto tra vicinitas e "vicinanza della prova" dopo la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021*. *Nota a: Consiglio di Stato ad. plen., 09 dicembre 2021, n.22*, in *Il Processo*, 1, 2022, 202.

amministrativo ha tentato di sciogliere uno dei principali nodi irrisolti in materia. In ragione del costante dibattito in tema di condizioni dell'azione, e tenuto conto della eterogeneità degli approdi giurisprudenziali sul punto<sup>61</sup>, con tale pronuncia viene definitivamente riaffermata la distinzione concettuale e l'autonomia delle nozioni della legittimazione ad agire, da un lato, e dell'interesse al ricorso, dall'altro, con la precisazione che, nella materia edilizia, il criterio della *vicinitas*, seppur idoneo a fondare la legittimazione, non è *ex se* sufficiente a dimostrare anche la sussistenza dell'interesse al ricorso, inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato, la cui sussistenza dovrà necessariamente essere vagliata dal giudice, anche d'ufficio<sup>62</sup>.

Per quanto coerente a livello teorico, l'esito cui giunge la plenaria

---

<sup>61</sup> In estrema sintesi, si tratta di quello maggioritario (cui, si ricorda, aderiscono anche le Sezioni Unite della Cassazione) per cui la "*vicinitas*" assorbe in sé tanto il profilo della legittimazione ad agire che quello dell'interesse al ricorso; e quello, minoritario, più rigoroso, secondo il quale il «vicino» deve comunque fornire la dimostrazione anche dell'interesse al ricorso in termini di concreto pregiudizio derivante dal titolo edilizio impugnato.

<sup>62</sup> L'Adunanza plenaria, dopo un *excursus* storico-normativo, ha risposto al quesito nel senso che, «riafferma la distinzione e l'autonomia tra legittimazione e interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario in via di principio che ricorrano entrambi e non può affermarsi che il criterio della *vicinitas*, quale elemento di differenziazione, valga da solo ed in automatico a soddisfare anche l'interesse al ricorso», dovendosi intendere quest'ultimo «come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato», cit. Consiglio di Stato, ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22. Sul tema dell'interesse a ricorrere nella particolare materia edilizia pare opportuno segnalare l'esistenza di alcune pronunce che, seppur saltuarie, potrebbero addirittura finire per eludere il dictum della plenaria. Più in generale, estendendo le ricostruzioni svolte in materia procedure concorsuali o selettive, si è osservato che in ambito urbanistico fosse sufficiente a fondare un interesse al ricorso anche il solo interesse strumentale all'annullamento dell'atto pianificatorio in vista dei possibili ed auspicati vantaggi desumibili dal rinnovo della procedura, specie ove si facciano valere vizi di legittimità della procedura di formazione dell'atto tali da implicarne il possibile annullamento. Cfr. fra le tante, Consiglio di Stato, Sez. V, 15 novembre 2001, n. 5839; Tar Lazio (Roma), 19 marzo 2009, n. 2860; Tar Emilia-Romagna (Bologna), 29 gennaio 2015, n. 224; Tar Lombardia (Milano), 27 gennaio 2010, n. 188. Propone un'interpretazione meno restrittiva dell'interesse a ricorrere nel processo amministrativo, in quanto più in linea di giudizio che deve guardare al rapporto e con i bisogni dello sviluppo e della ripresa economica, F. CAPORALE, *Interesse a ricorrere e nuovi modelli di regolazione dei mercati: alcune considerazioni a partire dalla determinazione della tariffa del servizio idrico*, in *Federalismi.it*, 5, 2022, 32 ss.; P. URBANI, *L'interesse a ricorrere avverso i titoli edilizi: i legittimati dalla vicinitas*, in *Urb. e app.*, 2015, 92 ss..

appare tutt'altro che scontato: se, da un lato, il criterio della *vicinitas* nella materia edilizia nasce per contenere la portata dell'art. 10 della legge del 1967 per poi essere ulteriormente circoscritto dalla sentenza in parola, dall'altro lato, dalle attuali linee di tendenza in ambito sostanziale e processuale<sup>63</sup> emerge come, per una sorta di eterogenesi dei fini, lo stesso criterio risulti strumentale e decisivo per l'ampliamento della legittimazione processuale e, di conseguenza, del novero posizioni giuridiche (anche individuali) tutelabili in giudizio<sup>64</sup>.

Ecco allora che, alla luce di nuove esigenze ordinamentali mosse prevalentemente da ragioni di giustizia sostanziale, si assiste in giurisprudenza ad un uso sempre più elastico e flessibile del concetto di *vicinitas* che, lungi dall'essere limitato al criterio spaziale della stretta contiguità geografica, ha finito per ricomprendere al suo interno l'interesse sostanziale declinato in differenti sfumature, rendendo possibile individuare una forma di tutela anche per interessi di natura diversa come, a titolo esemplificativo, quello all'esercizio di un'attività imprenditoriale a carattere commerciale, ambito

---

<sup>63</sup> Si segnala a titolo esemplificativo, il cambio di prospettiva a far data dall'entrata in vigore della normativa anticorruzione del 2012, a seguito della quale il legislatore ha puntato sul controllo diffuso rimesso al senso civico dei cittadini, come dimostrato anche dall'introduzione dell'accesso civico, inteso a rendere meno difficile e costosa l'esercizio di un effettivo controllo democratico sull'esercizio dei pubblici poteri. Nella stessa direzione, ha osservato pure la Plenaria, «la legittimazione al ricorso 'riversata' è collegata alla teoria dei cd. beni comuni e diventerebbe uno strumento per controllare, anche in forme giurisdizionali, i governanti e i poteri pubblici, come in parte sembrerebbe confermare la recente disciplina sull'accesso civico di cui al d.lgs. 33/2013 dove all'art. 5, comma 2 riappare, a distanza di molti decenni, la parola «chiunque» cit. Cons. Stato, ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22. Sul tema, F. SAITTA, *C'era una volta un'azione popolare...*, op. cit., 239; dello stesso autore, *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, in *Dir. pubb.*, 2019.

<sup>64</sup> D'altronde, con la pronuncia in commento la stessa Adunanza plenaria, pur optando per la tesi più drastica in punto di condizioni dell'azione che poco si discosta dagli schemi tradizionali dell'interesse legittimo e del processo di natura soggettiva, ha avvertito l'esigenza di sottolineare come la legittimazione a ricorrere sia da taluno «messa in relazione con il principio di sussidiarietà in senso orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost., trovandovi il fondamento per nuovi 'diritti civici' sui quali costruire una cittadinanza attiva che nella tutela dinanzi al giudice amministrativo troverebbe una delle sue possibili forme di espressione e manifestazione». Sull'argomento S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018, 375 ss., che si rifa all'art. 118 Cost. e alla sussidiarietà orizzontale per giustificare la creazione di nuovi interessi sostanziali, differenziati e giuridicamente qualificati, e la conseguenziale proliferazione delle posizioni legittimanti riconosciute *uti civis* dalla giurisprudenza.

nel quale col concetto di *vicinitas* si fa riferimento ad un «medesimo centro economico», ovvero al «bacino d'utenza»<sup>65</sup>.

Successivamente, ampliando ulteriormente il catalogo degli interessi giuridicamente rilevanti, la *vicinitas* è stata adoperata in altri ambiti del diritto amministrativo, in particolare, in tema di diritto alla salute e in materia ambientale, con risultati in qualche modo distonici rispetto a quelli raggiunti in materia edilizia<sup>66</sup>.

L'operazione di creazionismo giurisprudenziale volta al progressivo riempimento contenutistico del concetto di *vicinitas* svela come, in

<sup>65</sup> Si parla di *vicinitas* commerciale per identificare il criterio, spesso utilizzato in giurisprudenza, idoneo a definire, in presenza del «*medesimo bacino di utenza del concorrente*», una situazione di stabile collegamento fra il ricorrente qualificato per l'attività esercitata e la zona in cui l'intervento assentito dovrà essere realizzato. Tale collegamento, indeterminato quanto quello modulato in ordine alla mera prossimità territoriale, va valutato tenendo conto della natura e delle dimensioni dell'opera programmata, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche e di tutte le conseguenze per chi vi risiede, con la conseguenza di ammettere che il bacino di utenza da prendere in considerazione possa estendersi anche in relazione a strutture poste tra loro a notevole distanza. Cfr. Consiglio di Stato, IV, 12 settembre 2007, n. 4821; più di recente, Consiglio di Stato, IV, 7 maggio 2015, n. 2324; Consiglio di Stato, IV, 19 novembre 2015, n. 5278; Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 settembre 2014, n. 4480; Tar Calabria (Catanzaro), 5 settembre 2022, n. 1497; Tar Bolzano, 25 gennaio 2017, n. 34; Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 aprile 2021, n. 3144; Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 7 novembre 2022, n. 1150; Consiglio di Stato, Sez. IV, 25 gennaio 2013, n. 489; Consiglio di Stato, Sez. V, 30 novembre 2012, n. 6113; Consiglio di Stato, Sez. IV, 24 aprile 2018, n. 2458; Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 luglio 2017, n. 3563; Consiglio di Stato, Sez. V, 23 febbraio 2017, n. 853; Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 novembre 2015, n. 5278. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 19 novembre 2018, n. 6527. Recentemente, Consiglio di Stato, Sez. VI, 28 marzo 2022, n. 2268, ha poi chiarito che, nelle ipotesi di impugnazione di un titolo edilizio correlato ad un'autorizzazione commerciale da parte di un operatore economico, il criterio dello stabile collegamento territoriale che deve legare il ricorrente all'area di operatività del controinteressato per poterne qualificare la posizione processuale, e conseguentemente il diritto di azione, deve essere riguardato in un'ottica più ampia rispetto a quella usuale. In coerenza con quanto asserito nella recente Adunanza plenaria n. 22 del 2021, occorre ribadire che anche in quest'ambito è necessario che il ricorrente dimostri, altresì, sul piano dell'interesse a ricorrere, il potenziale apprezzabile calo del volume di affari in dipendenza dell'intervento assentito e così il pregiudizio attuale e concreto subito dai provvedimenti impugnati; ciò specialmente -considerato che anche la distanza chilometrica tra attività non è di per sé ostativa al riconoscimento della legittimazione ad agire - se le attività sono collocate a notevole distanza tra loro.

<sup>66</sup> A partire dalla nota pronuncia del Consiglio di Stato, ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24; v. anche Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 marzo 2003, n. 1600.

un'ottica di giustizia sostanziale, un approccio più flessibile al concetto di legittimazione venga spesso considerato uno degli strumenti più utili per addivenire, attraverso la ricerca di criteri di imputazione personali, ad una tutela piena ed effettiva anche di situazioni trascendenti – ma comprendenti – la sfera giuridica del singolo cittadino<sup>67</sup>.

Se, allora, quanto affermato dalla recente Adunanza plenaria in tema di *vicinitas* possa *prima facie* apparire in controtendenza rispetto all'accennata impostazione, attraverso l'analisi del vastissimo tema della tutela dell'ambiente dall'angolo visuale di chi intende valorizzare l'emersione dell'individuale dal collettivo, si tenterà di evidenziare come la portata potenzialmente 'limitativa' del *dictum* della pronuncia n. 22 del 2021 venga in certo senso ridimensionata, dalla più recente giurisprudenza in materia ambientale.

Si ritiene di poter escludere, infatti, che principi enunciati nella decisione della plenaria possano essere automaticamente estesi anche a quei giudizi nei quali si controverte su questioni che non riguardano, in senso stretto, la materia urbanistico-edilizia, e in cui entrano in gioco i delicati temi della protezione ambientale che, da sempre, ricevono preminente attenzione<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Attraverso il criterio legittimante, in tal modo, la tutela di un oggetto giuridico metaindividuale viene a condensarsi attorno a un centro di imputazione soggettivo. Si rimanda, per tutte, a Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2002 n. 6657: «Il criterio della *vicinitas* costituisce la base del riconoscimento della legittimazione ad agire ai singoli che agiscano a tutela del bene ambientale e, in particolare, a tutela di interessi incisi da atti che li ledono direttamente e personalmente, unitamente all'intera collettività che insiste sul territorio». Analogamente si veda Tar Lombardia, Sez. II, 7 ottobre 2003, n. 4513: «Secondo il criterio della *vicinitas*, intesa come una posizione di collegamento stabile con la zona interessata da un intervento suscettibile di alterare l'equilibrio ambientale, ai soggetti residenti nelle vicinanze della fonte della potenziale lesione è riconosciuta la *legittimatio ad causam uti singuli* avverso provvedimenti ambientali di localizzazione, generalmente lesivi di interessi superindividuali o localmente diffusi, con la conseguenza che l'esplicita legittimazione riconosciuta alle associazioni ambientaliste di dimensione nazionale o ultraregionale, non può valere ad escludere, di per sé sola, la legittimazione dei singoli cittadini che agiscono, in quanto residenti, a protezione dell'ambiente, della natura e della qualità della vita». Cfr. anche Tar Liguria, Sez. I, 25 ottobre 2004, n. 1480; Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1213.

<sup>68</sup> D'altronde, come è stato opportunamente messo in luce, è dal tenore letterale della stessa pronuncia che emerge da un lato, la volontà di circoscriverne l'ambito applicativo alla sola materia edilizia, quando, nel giustificare l'allontanamento dai principi espressi dalla Cassazione per cui il requisito della *vicinitas* risulterebbe *ex se* idoneo a fondare tanto

A ben vedere, infatti, l'orientamento prevalente della giurisprudenza amministrativa in materia ambientale<sup>69</sup>, anche successivo alla decisione dell'Adunanza Plenaria in esame<sup>70</sup>, rimane tendenzialmente solido nel ribadire il principio per cui in queste ipotesi ai fini della legittimazione in giudizio non è necessario che i soggetti ricorrenti, qualora radicati stabil-

---

la legittimazione che l'interesse al ricorso, viene sottolineato che in quelle ipotesi non si verteva di cause di edilizia «in senso stretto» (al § 3); dall'altro, viene ribadita – attraverso un richiamo ai principali sistemi giudiziari influenzati dal diritto europeo – «una convergenza su talune linee di fondo», tra queste, l'«estensione della legittimazione ad agire in materia ambientale, realizzatasi un po' ovunque» (al § 4). Quanto agli orientamenti della giurisprudenza civile, cfr. Corte di Cassazione, sez. un., ordinanza del 30 giugno 2021, n. 18493. Secondo il giudice nomofilattico, chiamato a pronunciarsi in un giudizio di impugnazione nei confronti di una decisione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, «Il requisito della *'vicinitas'* è sufficiente al fine di radicare la legittimazione attiva e l'interesse a ricorrere avverso la realizzazione di un'opera, senza che occorra la prova puntuale della concreta pericolosità della stessa, né ricercare un soggetto collettivo che assuma la titolarità della corrispondente situazione giuridica, avendo peraltro – nel caso di specie – i ricorrenti altresì allegato le paventate conseguenze dannose scaturenti, sotto il profilo della salute e dell'ambiente, dall'attuazione degli impugnati provvedimenti. Il requisito della *'vicinitas'* aggiunge, così, l'elemento della differenziazione ad interessi qualificati, che appartengono a tanti soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale ed evolvono in situazioni giuridiche tutelabili in giudizio, allorché l'attività conformativa della Pubblica Amministrazione incida in un determinato ambito geografico, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non solo urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità, e venga nel contempo denunciata come foriera di rischi per la salute.»

<sup>69</sup> Cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 dicembre 2017, n. 6667; Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 novembre 2020, n. 6862; cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, 10 marzo 2021, n. 2056; Consiglio di Stato, Sez. V, 22 gennaio 2015 n. 263; Tar Abruzzo (L'Aquila), Sez. I, 20 aprile 2016 n. 237; Tar Abruzzo (L'Aquila), Sez. I, 1° marzo 2016 n. 117; Tar Marche, Sez. I, 10 gennaio 2014 n. 65. Più recentemente, ma sempre precedente alla plenaria n. 22 del 2021, si v. Tar Lombardia (Milano), Sez. 23 giugno 2021, n. 1533; Tar Lazio (Latina), 18 ottobre 2019, n. 621, in tema di gestione di rifiuti, il quale ribadisce che ai fini della sussistenza della legittimazione ad agire sia sufficiente la *'vicinitas'*, intesa come prossimità dei soggetti che si ritengono lesi al sito prescelto per l'ubicazione di un impianto avente potenzialità inquinanti, non potendo loro addossarsi il gravoso onere dell'effettiva prova del danno subito. In tal senso si assesta anche la giurisprudenza civile, v. recentemente Cassazione. civ., sez. un., 30 giugno 2021, n. 18493.

<sup>70</sup> Cfr. Tar Campania (Napoli), Sez. V, 4 luglio 2022, n. 4518; Tar Lombardia (Brescia), Sez. II, 1° aprile 2022, n. 312; Tar Puglia (Lecce), Sez. I, 11 ottobre 2022, n. 1570; Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 giugno 2022, n. 4639; Consiglio di Stato, Sez. II, 21 aprile 2023, n. 4044.

mente in prossimità di un intervento potenzialmente lesivo, dimostrino il sicuro pregiudizio alla salute o all'ambiente: «ai fini della sussistenza delle condizioni dell'azione avverso provvedimenti lesivi dal punto di vista ambientale, il criterio della *vicinitas* – ovvero il fatto che i ricorrenti vivano abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o abbiano uno stabile e significativo collegamento con esso, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative – rappresenta un elemento di per sé qualificante dell'interesse a ricorrere, mentre pretendere la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute, ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, costituirebbe una *probatio diabolica*, tale da incidere sul diritto costituzionale di tutela in giudizio delle posizioni giuridiche soggettive»<sup>71</sup>.

La linearità del sistema così tracciato a livello teorico sembra, tuttavia, incrinarsi sul versante pratico. Non pare, infatti, possibile tracciare alcuna netta linea di demarcazione tra i due settori ordinamentali (edilizio ed ambientale) ed i conseguenti requisiti d'accesso alla tutela giurisdizionale: in queste materie, infatti, all'accennata indeterminatezza caratterizzante il concetto di *vicinitas*<sup>72</sup> fa da *pendant* l'incertezza in ordine al bene stesso oggetto di tutela, e al suo reale contenuto.

Invero, la moderna nozione di ambiente cd. allargata e trasversale, da tempo maturata in seno alla più attenta dottrina ed alla più sensibile giurisprudenza amministrativa, finisce per comprendere tanto la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, il paesaggio urbano, rurale e naturale, i monumenti e i centri storici, quanto, in senso più ampio, la qualità stessa della vita in un dato ambito territoriale<sup>73</sup>. Ben potrebbe allora, secondo tale ricostruzione, ritenersi qualificato e differenziato l'in-

<sup>71</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2022, n. 935.

<sup>72</sup> A quanto accennato nel paragrafo che precede, si aggiunge, peraltro, che – pur senza scivolare in più moderni ed altrettanto evanescenti concetti di *vicinitas* globale che stanno facendosi largo nelle prospettazioni teoriche in tema di tutela ambientale e responsabilità intergenerazionale – ad oggi la *vicinitas* va ben oltre la stretta contiguità geografica con il sito assunto come potenzialmente dannoso, giacché la portata delle possibili esternalità negative di una installazione avente impatto sull'ambiente non si limita certo ad investire i soli terreni confinanti, che al più sono destinati a sopportarne le conseguenze più gravi. Sul punto v. Tar Lazio (Roma), Sez. I, 5 maggio 2016, n. 5274.

<sup>73</sup> Sul tema, v. P. DURET, *Taking “commons” seriously: spigolature su ambiente come bene comune e legittimatio ad causam*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2013; F. TESI, *Vicinitas, tra tutela proprietaria e interesse alla qualità dell'insediamento abitativo*, in *Diritto pubblico*, 2, maggio-agosto, 2022.

teresse dell'individuo alla conservazione dell'ambiente urbanistico leso da un qualsiasi provvedimento idoneo ad incidere in maniera pregiudizievole sull'insediamento abitativo stesso, minandone la capacità ricettiva, causando sovrappopolamento, con conseguente incremento del traffico e riduzione dei servizi sociali<sup>74</sup>. Detto in altri termini, il pregiudizio, in alcune ipotesi, va ben oltre la lesione al godimento di un bene personale oggetto del diritto di proprietà, per riferirsi – scindendosi da ogni riferimento al contenuto del diritto reale – alla autonoma posizione giuridica di interesse legittimo alla complessiva «qualità dell'insediamento abitativo».

Non è da sottovalutare, inoltre, la circostanza che la vicenda concreta da cui ha avuto origine l'ordinanza di rimessione alla Plenaria, riguardava una materia ben circoscritta, quella relativa alla violazione delle norme civilistiche in tema di distanze tra costruzioni.

Alla luce di quanto detto, ai fini dell'accesso alla tutela giurisdizionale, non sembra sufficiente un'indagine legata al tipo di provvedimento impugnato che non sia strettamente connessa alla contemporanea emersione del vero bene della vita oggetto dell'interesse legittimo, sulla base delle prospettazioni del ricorrente. Sarà, di fatto, rimessa alla sensibilità del singolo giudicante – nell'optare per il criterio più o meno rigoroso in ordine all'accertamento delle condizioni dell'azione – la scelta di accordare, superando il tradizionale modello proprietario, protezione giuridica a quei soggetti che siano lesi in un proprio interesse non solo economico-patrimoniale, quanto piuttosto «di vita» che viene a radicarsi in un determinato insediamento abitativo, dovendosi considerare il territorio non più come spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria, ma quale risorsa complessa che racchiude molteplici vocazioni di tipo ambientale, culturale, produttivo e storico.

La questione, in conclusione, anche dopo l'atteso intervento della Plenaria sembra tutt'altro che definita.

### 3.3. *Un rimedio sui generis: l'azione per l'efficienza della pubblica amministrazione*

Il percorso teorico e giurisprudenziale fin qui tracciato, volto essen-

---

<sup>74</sup> Da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 6130 del 2021 «Inoltre, la *vicinitas* deve essere in concreto valutata dal Giudice in relazione alla entità ed alla destinazione dell'immobile edificando, dovendosi verificare anche le modificazioni di carico urbanistico e le conseguenze sul diritto alla salute e sulle ordinarie esigenze di vita che la nuova costruzione potrà apportare sui soggetti che hanno uno stabile collegamento con la zona interessata».

zialmente ad una rivalutazione ed emersione del ‘substrato individuale’ che sembra ontologicamente porsi alla base di qualsivoglia situazione giuridica, anche di carattere superindividuale, ha raggiunto il suo culmine – sul versante del diritto positivo – con la previsione di un innovativo rimedio giurisdizionale, *prima facie*, ultroneo rispetto alle tradizionali logiche del processo amministrativo: la c.d. azione per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici<sup>75</sup>.

Tale strumento di tutela permette, infatti, ai cittadini di ricorrere, tanto in via individuale che in via collettiva, in caso di inefficienza di amministrazioni pubbliche o di concessionari di pubblici servizi, consentendo – in una logica *bottom-up* – un controllo esterno e giudiziale sull’operato dei pubblici impiegati da parte dei cittadini-utenti, ai quali sarà consentito di agire in giudizio contro l’amministrazione nell’ipotesi in cui si siano stati pregiudicati interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di soggetti<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Sull’argomento, tra i tanti, si v. F. PATRONI GRIFFI, *La responsabilità dell’amministrazione: danno da ritardo e class action*, in *Federalismi.it*, 2, 2009; C. DEODATO, M. G. COSENTINO, *L’azione collettiva contro la P.A per l’efficienza dell’Amministrazione*, in *Nel diritto ed.*, Roma 2010; D. ZONNO, *Class action pubblica: nuove forme di tutela dell’interesse diffuso?*, in *Giur. mer.*, 2010; V. GASTALDO, *La class action amministrativa: uno strumento attualmente poco efficace*, in *Federalismi.it*, 10, 2016; A. CLINI, L.R. PERFETTI, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli Enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Dir. proc. amm.*, 2011; A. POLICE, *La “class action” pubblica. L’interesse individuale e collettivo alla buona amministrazione e la sua giustiziabilità*, in *Amministrativamente*, 3, 2021; P. MEZZANOTTE, *Class action e Costituzione: dimensione metaindividuale dei diritti e ruolo della giurisdizione*, in *Nomos*, I, 2022. In linea generale, l’istituto – introdotto dal d.lgs. n. 198 del 2009, attuativo della c.d. «riforma Brunetta» sul pubblico impiego (l. 15/2009) – risulta in linea con il più ampio disegno riformatore volto a garantire il buon andamento dell’attività amministrativa e con l’idea di un’amministrazione sempre più dedita ad un’efficace razionalizzazione ed ottimizzazione delle risorse disponibili, valorizzando il ruolo pressoché insostituibile che la stessa svolge quale erogatrice di servizi ed utilità alla collettività. Il passaggio dall’amministrazione per atti all’amministrazione di risultato è evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere del 9 giugno 2009. Si veda A. QUATTRONE, *L’azione collettiva pubblica nel sistema di controllo dell’efficienza della Pubblica Amministrazione*, in *Rass. avv. Stato*, 2010, 336.

<sup>76</sup> L’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 198 – con una logica per certi versi opposta a quella adottata dalla giurisprudenza che al fine di garantire la tutela degli interessi superindividuali aveva optato per un processo di imputazione collettiva – riconosce il potere d’azione «ai titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e di consumatori» nei confronti di una amministrazione o di un concessionario di pubblico servizio, in relazione ad «una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri inte-

È proprio dal riferimento ai legittimati attivi dell'azione che può, dunque, cogliersi la portata per certi versi dirompente del rimedio in parola rispetto alle forme tradizionali di tutela degli interessi collettivi e diffusi introdotte<sup>77</sup>, fino ad oggi, dal legislatore, ovvero elaborate in via pretoria: il binomio 'singoli – associazioni' lascia evincere l'intenzione del legislatore di porre il singolo titolare dell'interesse diffuso al centro della nuova azione collettiva, incrinando quella sorta di monopolio naturale tradizionalmente riservato agli enti esponenziali<sup>78</sup>.

---

ressi» derivante da una delle condotte espressamente previste dalla norma che abbiano determinato, in linea generale, una minore produttività dei fattori e delle risorse umane, economiche e finanziarie, tale da procurare un danno ulteriore, quale costo o minore utilità per la collettività. In tal senso cfr. G. BIASUTTI, *La c.d. class action pubblica. Riflessioni intorno all'interesse – legittimo – ad una amministrazione efficiente*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2, 2022. F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, 2, parla di una sostanziale trasformazione dell'approccio alla tematica della responsabilità «nella logica della funzione, il cittadino, certo non più suddito, è il destinatario dell'esercizio, garantito e spesso anche partecipato, di una potestà; nella logica dell'esercizio assume carattere centrale la “prestazione” resa dall'amministrazione cui è correlata una posizione soggettiva del cittadino che, senza arrivare a inserirsi in una struttura sinallagmatica, configura il cittadino come utente del servizio, o, per usare un termine che ha del trendy, come cliente.»

<sup>77</sup> Sicuramente più restrittiva è la disciplina relativa alla legittimazione passiva, dal momento che l'art. 1, comma 1-ter, del d.lgs. n. 198 del 2009, esclude che l'azione possa essere esercitata contro le autorità amministrative indipendenti, gli organi giurisdizionali, le assemblee legislative e gli organi costituzionali, nonché contro la Presidenza del Consiglio dei ministri. Per un'analisi critica sulla portata limitativa e costituzionalmente dubbia di tale disposizione, si rinvia a A. BARTOLINI, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, in *Lav. nelle P.A.*, 2009; D. DI LORETO, Sub D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, in *Codice del processo amministrativo*, a cura di R. GAROFOLI, G. FERRARI, III, Roma, 2012, 2214 s.; C. DEODATO, M. G. COSENTINO, *cit.*. In giurisprudenza, si precisa, inoltre, che è inammissibile la *class action* pubblica nel caso in cui con un unico atto siano state evocate in giudizio amministrazioni diverse, avente funzioni e competenze di natura differente e in conflitto fra loro in relazione a situazioni disparate che interessano soggetti diversi e con potenziale applicazioni di molteplici norme generali e locali, Tar Emilia-Romagna (Parma), 11 Febbraio 2014, n. 37.

<sup>78</sup> In linea con quanto esposto nei precedenti capitoli in ordine alla legittimazione ad agire, il Tar Lazio (Roma), Sez. I, 1 ottobre 2012, n. 8231, ha chiarito che «stante il fatto che la legittimazione delle associazioni alla proposizione dell'azione per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni deve essere variata alla luce delle finalità statutarie dell'ente, e verificata in concreto in relazione alla natura alla tipologia dell'interesse leso al fine di accertare se l'ente ricorrente sia statutariamente deputato alla tutela di quello specifico interesse omogeneo per una pluralità di utenti e di consumatori, può affermarsi che le associazioni possono proporre l'azione contemplata dal d.lgs. 198 del 2009 in quanto le

Si apprezza, dunque, anche in questo caso, un ampliamento sul fronte della legittimazione, che, tuttavia, piuttosto che alterare l'impostazione classica dell'azione, sembra adattarla alle mutate istanze sociali: dal tenore letterale dell'art. 1 del d.lgs. n. 198 del 2009 che fa riferimento, da un lato, ad interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori, dall'altro, ad una lesione diretta concreta ed attuale di tali interessi<sup>79</sup>, sembra, in un certo senso, si sia cercato recuperare i connotati essenziali della pretesa azionabile in giudizio anche nell'ambito di tale rimedio, che finisce con l'inserirsi nella già problematica dicotomia dei profili soggettivi e oggettivi della funzione giurisdizionale.

Per comprendere al meglio la caratura e le peculiarità dell'istituto in esame occorre, quindi, soffermarsi sull'oggetto dell'azione che, seppur non esplicitamente determinato, potrebbe essere identificato nell'agire disfunzionale dell'amministrazione, ovvero in un disservizio<sup>80</sup>. Si tratta, evidentemente, di un bene della vita – quello al pristino del corretto svolgimento della funzione pubblica o della corretta erogazione del servizio – non soltanto seriale poiché omogeneo per una pluralità di soggetti, ma, *a fortiori*, non frazionabile e attribuibile in modo indifferenziato ad una collettività indeterminata che beneficerà dell'esito positivo del ricorso; la

---

stesse dimostrino di possedere sufficienti indici di rappresentatività degli interessi diffusi di una particolare categoria di utenti, trasformandosi da interessi diffusi in interessi collettivi una volta soggettivizzati in capo all'ente esponenziale che agisce a tutela di interessi omogenei del gruppo» con tali premesse il giudice di primo grado ha riconosciuto la legittimazione ad agire in capo all'associazione Ai.Bi “amici dei bambini”, una onlus rappresentativa degli interessi di minori adottabili e di quelli delle coppie disponibili all'adozione, in quanto rappresentativa proprio dello specifico interesse asseritamente pregiudicato dal Ministero della giustizia con l'omessa attuazione della banca dati di minori adottabili e coniugi disponibili all'adozione alla luce degli scopi e delle attività statutariamente stabiliti.

<sup>79</sup> La lesione concreta diretta ed attuale di tale interesse, che integra, sul piano delle condizioni dell'azione, l'interesse ad agire (art. 100 c.p.c.) concorre a definire la posizione legittimante del ricorrente, alla quale viene recuperato, per tale via, un certo grado di differenziazione e personalizzazione. La necessità della lesione diretta concreta ed attuale di un interesse proprio del soggetto è, come si è avuto modo di mettere in luce precedentemente, l'elemento che discrimina l'azione collettiva dall'azione popolare, riconosciuta nei casi tassativamente determinati dalla legge: nell'ipotesi di ricorso per l'efficienza il ricorrente agisce uti *singulus* e non semplicemente *quisque de populo*, per la tutela di un interesse riferibile alla 'classe' di utenti o consumatori cui appartiene.

<sup>80</sup> Sull'argomento si rinvia a G. CREPALDI, *Il danno da disservizio: nozione e forme di tutela*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 3, 2016.

posizione giuridica fatta valere sembra, in tal senso, riconducibile proprio all'ampia categoria degli interessi superindividuali<sup>81</sup>, la cui tutela, con una soluzione di compromesso, viene eccezionalmente affidata al singolo, sempre a patto che la disfunzione dell'apparato amministrativo denunciata risulti idonea a pregiudicare in via diretta e concretamente la sua sfera di interesse<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Di azione a tutela di interessi diffusi parla il Consiglio di Stato nel parere citato. Per la tesi della natura superindividuale delle situazioni giuridiche tutelate dalla norma, definite come interessi o diritti collettivi cfr. G. BIASUTTI, *op. cit.*, 3. In questa prospettiva, i requisiti di accesso allo strumento processuale non deviano dagli ordinari presupposti dell'azione, rispetto alle quali si veda G. MONTEDORO, *Le azioni nel processo amministrativo riformato nel prisma dell'interesse ad agire*, in *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, a cura di G.P. CIRILLO, Milano, 2014, specie 181 ss., ove si pone in relazione la nozione di interesse legittimo con il contermine interesse all'azione quale specchio processuale della situazione giuridica legittimante. In giurisprudenza, Tar Lazio (Roma), Sez. III-bis, 20 gennaio 2011, n. 552, confermata dal Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 giugno 2011, n. 3512, ha chiarito che l'art. 1, comma 1, d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, riconoscendo l'esperibilità del rimedio giurisdizionale di nuovo conio a condizione che si lamenti una lesione diretta concreta e attuale dei propri interessi dalla violazione di termini o la dalla mancata emanazione di atti amministrativi obbligatori e non aventi contenuto normativo non crea posizioni giuridiche nuove posto che non esula dall'ordinamento la possibilità per le associazioni portatrici di interessi diffusi di agire per l'accertamento dell'obbligo di provvedere in relazioni ad atti generali ma si limita a riconoscerle ai singoli elevando così gli interessi diffusi ad interessi individualmente azionabili. Cfr. anche Tar Campania (Salerno), Sez. I, 16 ottobre 2013, n. 2054; Tar Lazio (Roma), Sez. I, 1° ottobre 2012 n. 8231.

<sup>82</sup> In linea con quanto si è tentato di mettere in evidenza nel presente scritto «Non si dubita, infatti, che ciascun soggetto all'interno di una collettività individuata abbia un fine suo proprio in relazione ad un bene della vita per cui si agisce. Quello che afferma la norma, semplicemente, è che un tale interesse debba trovarsi categorizzato all'interno di una classe di appartenenza utile a dargli giuridica consistenza e, dunque, rilevanza processuale.» Così, G. BIASUTTI, *op. cit.*, 4.

In ogni caso, come rilevato in dottrina, sembra certo che non si tratti di una giurisdizione di tipo obbiettivo, contraria all'impianto costituzionale. Parte della dottrina, condivisibilmente, interpreta la normativa nel senso che i singoli legittimati all'azione sarebbero portatori di veri e propri interessi legittimi, ossia di situazioni giuridiche individuali definite. Cfr. P. MEZZANOTTE, *Class action e Costituzione*, *op. cit.*; V. GASTALDO, *La class action amministrativa*, *cit.*, 22. Specificamente sulla natura dell'interesse dedotto in giudizio, v. D. ZONNO, *Class action pubblica: nuove forme di tutela dell'interesse diffuso?*, in *Giur. di merito*, 2010, 2362 ss. Per un'ampia trattazione del tema, si rinvia a G. SORICELLI, *Contributo allo studio della class action nel sistema amministrativo italiano*, Milano, 2012. Più di recente, v. A. POLICE, *La "class action" pubblica. L'interesse individuale e collettivo alla buona amministrazione e la sua giustiziabilità*, in *Amministrativamente*, 3, 2021, 380 ss.

È proprio dal riferimento all'interesse ad agire che si intuisce come sia possibile superare una delle obiezioni più ricorrenti, ovvero quella secondo cui l'ammissibilità della domanda è svincolata dalla posizione soggettiva sostanziale<sup>83</sup>. È, invero, la complessità della situazione giuridica sostanziale ad influenzare a cascata le modalità di tutela e la forma dinamica del peculiare istituto: il singolo ricorrente, mediante il pregiudizio che riceve dalle inefficienze, diviene allo stesso tempo depositario e controllore di un interesse più ampio, uno e plurimo, e la porzione della singola utilità diventa componente integrante ed irrinunciabile dell'*utilitas* generale. In altri termini, è solo prendendo atto della complessa natura della situazione giuridica tutelanda – diffusa, ma, come visto, non meno individuale di altre – che si comprende come il ricorso per l'efficienza riesca ad armonizzarsi senza particolari difficoltà con la concezione soggettiva di tutela prescelta dalla Costituzione e confermata dal Codice del processo amministrativo.

Senza indugiare in una analisi minuta delle singole disposizioni normative, preme richiamare l'attenzione sui principali profili di interesse dell'istituto.

Nonostante una certa ritrosia, soprattutto iniziale, nell'utilizzo dello strumento in questione, le pronunce dei giudici amministrativi ad oggi offrono una casistica estremamente varia: all'eterogeneità qualitativa e alla moltitudine di servizi pubblici dei quali l'amministrazione si rende, in via diretta o mediata, erogatrice, consegue l'inevitabile moltiplicarsi anche dei beni giuridici tutelabili e, a cascata, delle azioni od omissioni idonee a pregiudicarli.

Invero, le tipologie di azioni ed omissioni descritte dalla norma<sup>84</sup> hanno il pregio di essere in grado di abbracciare un'ampia gamma di violazioni, ma a causa della – probabilmente necessaria – indeterminatezza

---

<sup>83</sup> Cfr. R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, op. cit., 230.

<sup>84</sup> Sulla base dell'art. 1 del d.lgs. n. 198 del 2009, il presupposto di ammissibilità dell'azione collettiva pubblica passa attraverso la verifica della sussistenza di uno dei comportamenti espressamente tipizzati dalla norma: la violazione di termini o la mancata emanazione di atti amministrativi generali, obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato dalla legge o da un regolamento; la violazione degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi; la violazione di standard qualitativi ed economici.

dei contenuti, hanno dato luogo a non pochi interrogativi<sup>85</sup>, acuiti dalla circostanza che alcuni degli strumenti che oggi interagiscono con l'azione per l'efficienza non erano presenti al momento della relativa istituzione, dal momento che alla data di introduzione del decreto in parola, non era ancora vigente l'attuale Codice del processo amministrativo.

Si pensi alle questioni circa il rapporto intercorrente tra il presupposto relativo alla violazione dei termini da parte dell'amministrazione, con la conseguente violazione dell'obbligo di provvedere e di concludere il procedimento, e l'azione di cui all'art. 117 c.p.a. avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione.

Le due azioni sono, invero, caratterizzate da una *causa petendi* ed un *petitum* simili, ma solo in parte coincidenti, e si presentano come concor-

---

<sup>85</sup> Il presupposto relativo alla violazione di obblighi contenuti nelle carte dei servizi e degli *standard* qualitativi ed economici è quello tra i presupposti che ha generato maggiori incertezze: in un primo momento la giurisprudenza sembrava orientata a limitarne la portata applicativa. Invero, in mancanza dell'emanazione dei decreti attuativi a cui l'art. 7 del d.lgs. n. 198/2009 rinvia, ci si chiedeva se la tutela introdotta fosse azionabile direttamente e per effetto della stessa entrata in vigore del decreto, ovvero se dovesse attendersi, secondo le previsioni dell'art. 7, la graduale perimetrazione e specificazione degli obblighi contenuti nelle Carte di servizi e degli *standard* qualitativi ed economici, attraverso l'emanazione di successivi decreti presidenziali. Sul punto si sono registrati differenti orientamenti giurisprudenziali: alcuni Tribunali Amministrativi Regionali, forti dell'interpretazione letterale dell'art. 7 e ritenendo fondamentale la previa valutazione dell'impatto finanziario ed amministrativo degli *standard* nei vari settori, hanno negato l'esperibilità dell'azione collettiva a tutela degli *standard*. Così, Tar Emilia-Romagna (Parma), 11 febbraio 2014, n. 37; Tar Lazio (Roma), Sez. III, 20 gennaio 2011, n. 552. Tuttavia, lo stesso Tar Lazio ha ritenuto che siano di immediata applicazione quelle norme del d.lgs. 198 del 2009 che individuano fattispecie completamente definite in ogni loro aspetto compresa l'esatta perimetrazione del comportamento lesivo, come quelle relative all'obbligo di emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre il termine stato da legge o da regolamento. Nello stesso senso, Tar Lazio (Roma), Sez. I, 1° ottobre 2012, n. 8231; Tar Sicilia (Palermo), Sez. I, 14 Marzo 2012, n. 559; il Tar Basilicata, 23 settembre 2011, n. 478. Altro indirizzo, ad oggi prevalente, ha ritenuto ammissibile la *class action* amministrativa nei settori già provvisti di Carte dei servizi, ancorché in mancanza dei d.p.c.m. attuativi previsti dal citato art. 7. Cfr. Tar Lazio (Roma), Sez. III-ter, 17 febbraio 2014, n. 1872, sugli *standard* qualitativi stabiliti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti da parte di Trenitalia; Tar Toscana, Sez. I, 30 maggio 2012, n. 1045, sugli *standard* qualitativi già definiti dalla legge per il servizio scolastico; Tar Lazio, Sez. I, 1° ottobre 2012, n. 8231.

renti, seppur alternative<sup>86</sup>: l'interessato dovrà scegliere quale esercitare, non potendo evidentemente proporre entrambe simultaneamente, in ragione delle effettive utilità ritraibili dalle stesse nel caso concreto. Se con l'azione avverso il silenzio, sicuramente, più celere e snella, si addivene al risultato finale rappresentato dall'adozione del provvedimento pretermesso; con il ricorso per l'efficienza, seppur caratterizzato da maggiori oneri processuali, è possibile conseguire il più diffuso e lungimirante vantaggio sostanziale rappresentato dall'eliminazione della disfunzione organizzativa che ha determinato l'inosservanza del termine<sup>87</sup>, accentuando la vocazione solidaristica del rimedio<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Tar Lazio (Roma), Sez. II, 4 novembre 2010, n. 33190, ha ritenuto censurabile mediante la class action l'inerzia dell'amministrazione locale circa la regolamentazione del procedimento di fissazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, trattandosi di un atto generale di pianificazione economica del Comune. In questo caso, le associazioni ricorrenti avevano impugnato il silenzio serbato dal Comune sull'istanza di adozione degli atti necessari a disciplinare le modalità di consultazione delle organizzazioni dei consumatori, nell'ambito del procedimento di regolazione degli orari dei negozi. Il Tar ha respinto il ricorso per mancanza dei presupposti dell'azione avverso il silenzio ex artt. 31 e 117 c.p.a. (in quanto il Comune aveva già concluso il procedimento rispetto al quale i ricorrenti lamentavano di non avere partecipato), rilevando che la tutela avverso l'inerzia dell'amministrazione per mancata emanazione di atti generali obbligatori è consentita solo mediante la *class action* pubblica.

<sup>87</sup> Pur partendo da un analogo presupposto, costituito dalla violazione nel termine fissato dalla legge, regolamento, o da atto amministrativo generale per l'adozione del provvedimento conclusivo, la differenza tra l'azione avverso il silenzio della pubblica amministrazione e la *class action* pubblica sembra, allora, ruotare attorno all'oggetto della domanda che il ricorrente propone al giudice amministrativo: diversamente dall'azione di cui agli artt. 31 e 117 del c.p.a., con l'azione per l'efficienza la domanda giudiziaria del ricorrente sarà più articolata, poiché lungi dall'essere meramente tesa ad ottenere la tempestiva conclusione del procedimento che lo riguarda a seguito della condanna dell'amministrazione, sarà strumentale a conseguire la cessazione del comportamento costantemente violativo da parte della stessa. Come chiarito dalla giurisprudenza, cfr. Tar Lazio (Roma), Sez. II, 26 Febbraio 2014, n. 2257, l'azione di classe pubblica costituisce uno strumento creato dal legislatore italiano al fine di tutelare posizioni di soggetti privati ed associazioni che lamentino la costante violazione da parte di un'amministrazione pubblica degli obblighi normativamente imposti in tema di rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, indipendentemente dalla circostanza che detti termini siano funzionali all'adozione di provvedimenti destinati ad un soggetto, ad una ristretta cerchia di destinatari, ovvero abbiano come fine ultimo l'adozione di atti amministrativi generali, obbligatori, ma non aventi contenuto normativo.

<sup>88</sup> Tar Basilicata, Sez. I, 21 settembre 2011, n. 478, ha accertato l'inefficienza dell'am-

L'azione per l'efficienza è, dunque, caratterizzata dall'atipicità dei contenuti della pronuncia giudiziale<sup>89</sup>, che verrà plasmata e modellata dal giudice amministrativo sulla base del *petitum* concretamente dedotto in giudizio<sup>90</sup>, e che potrà assumere, a seconda dei casi, una portata inibitoria, ovvero ancora propulsiva e ordinatoria, come, in particolare, nel caso

---

ministrazione regionale a seguito della mancata individuazione di almeno un indirizzo PEC sul proprio sito web. Ai sensi degli artt. 3,6 e 54 del codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005) la Regione è tenuta a consentire agli utenti di interloquire tramite PEC, a renderla visibile nella *home-page* del sito, come imposto da specifiche Linee guida dettate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Il Tar ha, così, imposto un comportamento attivo alla Regione, avendo accertato che l'omissione in parola avesse causato un disservizio, obbligando i cittadini a recarsi presso gli uffici e a utilizzare lo strumento cartaceo per ricevere e inoltrare comunicazioni o documenti.

<sup>89</sup> Coerentemente con la tipologia delle condotte censurabili in giudizio e con quello che è lo scopo dell'azione collettiva, ovvero il ripristino del corretto svolgimento della funzione o della corretta erogazione del servizio, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 198 del 2009, il giudice, accertata la violazione, l'omissione o l'inadempimento, ordinerà alla pubblica amministrazione o al concessionario di porvi rimedio in un congruo termine, ancorché nei limiti delle risorse strumentali finanziarie e umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. È, inoltre, previsto che la sentenza passata in giudicato venga comunicata alla procura regionale della Corte dei Conti e agli organismi di valutazione di ciclo della performance dei pubblici dipendenti, con l'obbligo per l'amministrazione implicata di individuare i soggetti che hanno determinato o concorso a cagionare l'omissione o il ritardo ai fini dell'avvio di un giudizio disciplinare. Nonostante l'ampiezza dei poteri cognitori del giudice, in assenza di un'esplicita previsione normativa, non pare possibile sostenere che ci si trovi al cospetto di una giurisdizione estesa al merito, ed in un'ottica di maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione e di rispetto delle rispettive prerogative e competenze, non sembra che da tale circostanza possa *tout court* desumersi un ammanco di tutela: mentre, in primo luogo, il giudice, oltre vagliare l'adeguatezza delle scelte organizzative dell'apparato e delle misure gestionali dell'ente, sarà tenuto a verificare la rispondenza dell'assetto organizzativo concretamente realizzato rispetto ad un modello ideale capace di assicurare il rispetto degli *standard* violati; in secondo luogo, è fatta salva la possibilità, in caso di inadempimento dell'amministrazione al *dictum* della sentenza, di ricorrere al rimedio dell'ottemperanza, a seguito del cui giudizio il giudice potrà impartire indicazioni circa le misure da adottarsi al fine di porre rimedio alla disfunzione, e pronunciare sentenze di condanna ad un *facere* specifico.

<sup>90</sup> Ferma l'inammissibilità della *class action* pubblica nelle ipotesi in cui venga formulata una generica richiesta di provvedimenti generali non meglio specificati con conseguente difficoltà per il giudice adito di individuare quali specifici ordini dovrebbe impartire alle amministrazioni coinvolte al fine di porre rimedio alla complessa articolata situazione denunciata, così Tar Emilia-Romagna (Parma), 11 febbraio 2014, n. 37.

della violazione dei termini o della mancata adozione di atti amministrativi generali obbligatori.

Il rimedio in esame, in definitiva, quanto a presupposti processuali e poteri del giudice, nonostante inevitabili punti di contatto con l'azione avverso il silenzio inadempiamento<sup>91</sup> e, per certi versi, con l'azione di adempimento ex art. 34, comma 1, lett. c), del c.p.a., non pare strettamente riconducibile ad alcuna delle azioni previste dall'attuale codice del processo amministrativo, sostanzandosi in una forma di tutela *sui generis*<sup>92</sup>.

Una forma di tutela che potrebbe, *prima facie*, apparire soltanto media-

---

<sup>91</sup> In questa ipotesi, inoltre, la pronuncia giudiziale di accoglimento si presenta tendenzialmente più ricca e completa di quella che conclude il giudizio di cui all'artt. 117 e 31 c.p.a. Di diverso avviso, G. BIASUTTI, *op. cit.*, 4 ss. per l'A., l'azione in parola amplia la tutela del privato solo in maniera apparente: si tratterebbe, insomma, di una mera azione di accertamento, a seguito della quale, in caso di accoglimento, il giudice altro non può fare se non acclarare l'inefficienza amministrativa. L'assenza di una tutela efficace, anche sotto il profilo risarcitorio, sembra privare l'interesse azionato dal singolo di reale consistenza. L'azione viene definita, più condivisibilmente, di accertamento con finalità propulsive nella pronuncia del Tar Sicilia (Palermo), Sez. I, 14 marzo 2012, n. 559.

<sup>92</sup> Ponendosi nel sistema ordinamentale quale strumento di partecipazione dei cittadini alla 'cosa pubblica', l'azione collettiva impone un cambio di prospettiva rispetto all'impostazione tradizionale attorno a cui ruota il giudizio generale di legittimità: il parametro sul quale fondare il giudizio non è dato dalla legittimità dell'atto amministrativo (che può mancare), quanto piuttosto da quello dell'efficienza della funzione amministrativa globalmente considerata, ovvero da un parametro che non è di stretta legalità, quanto piuttosto economico. A ben vedere, anche l'ipotesi della violazione dei termini fissati inderogabilmente dalla legge per l'adozione di atti generali obbligatori, il classico vizio di legittimità relativo alla violazione non rileva ex se, ma quale sintomo e causa di una disfunzione dell'organizzazione dell'apparato amministrativo. In questi termini, A. QUATTRONE, *op. cit.*, 337 ss. La stessa A. evidenzia, riprendendo il parere del Consiglio di Stato sullo schema del decreto legislativo, che in tale ambito l'amministrazione venga riguardata non nel momento finale dell'adozione dell'atto, o del singolo rapporto, ma, in forma anticipata, nel momento dell'organizzazione e della gestione complessiva della funzione e del servizio. Si veda anche Tar Lazio (Roma), Sez. III-ter, 16 settembre 2013, n. 8288, laddove spiega che la class action non è strutturata come un giudizio di tipo impugnatorio, finalizzato ad ottenere l'annullamento di provvedimenti, bensì si tratta di un'azione finalizzata a ripristinare l'efficienza: il ricorrente deve dimostrare non l'illegittimità del provvedimento o del comportamento della Pubblica Amministrazione, bensì la « non corrispondenza » della qualità effettiva del servizio, rispetto alla « qualità ottimale » che il servizio dovrebbe avere in base agli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, ovvero in base agli standard qualitativi ed economici stabiliti dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore.

ta e indiretta: se, per un verso, con la sentenza finale di accoglimento, il giudice ordina all'amministrazione, ovvero al concessionario di servizi pubblici, di porre rimedio al disservizio, dall'altro lato, per espressa previsione di legge non potrà essere disposto alcun risarcimento dell'eventuale danno cagionato dall'inefficienza<sup>93</sup>. Invero, la preclusione per il giudice, nell'ambito del rimedio in esame, di condannare l'amministrazione a risarcire il pregiudizio è stata considerata da molti un grave ammanco di tutela, portando a ritenere che il rimedio in esame fosse in qualche modo 'monco' e non in grado di assicurare un concreto ristoro.

Tuttavia, tale tipo di azione, più che non essere in grado di assicurare un ristoro, ha un fine ben diverso da quello di risarcire il privato, quantomeno rispetto alle lesioni già subite: l'azione collettiva pubblica, dal respiro certamente metaindividuale e solidaristico, è volta a far sì che la generalità degli utenti possa, *pro futuro*, usufruire e godere del corretto svolgimento della funzione e della corretta erogazione del servizio, ed opera come strumento di stimolo che, attraverso il controllo diretto del cittadino sul processo di produzione del servizio pubblico, ha l'ambizione di condizionarlo verso pratiche virtuose<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Tale elemento è quello che consente di tracciare un netto confine tra l'azione in parola e quei rimedi collettivi di stampo privatistico di cui agli artt. 139,140 e 104-*bis*, d.lgs. n. 206/2005 (c.d. Codice del consumo). In estrema sintesi, mentre i rimedi di stampo inibitorio e risarcitorio previsti dagli artt. 139, 140 e 140-bis del Codice del Consumo, riguardano le lesioni di diritti di consumatori e utenti in ambito contrattuale (e per certi ambiti anche extracontrattuale), l'azione per l'efficienza si riferisce al rapporto tra cittadino e amministrazione. Evidente la diversa logica sottesa alle due forme di tutela: l'azione contro le imprese private è funzionale a proteggere il consumatore dall'asimmetria di posizione sul mercato con effetti limitati alla fase del contatto; quella verso la pubblica amministrazione interviene, invece, nello stesso procedimento di produzione ed erogazione del servizio. La disciplina in parola, tuttavia, è stata recentemente abrogata e sostituita ad opera della legge 12 aprile 2019, n. 31, entrata in vigore il 18 maggio 2021 dopo numerose proroghe, che ha introdotto al Codice di procedura civile, libro quarto, il titolo VIII-*bis*, Dei procedimenti collettivi, con gli artt. 840-*bis* ss..

<sup>94</sup> D'altronde, la questione relativa al rimedio giustiziale più opportuno sembra essere rimessa alla libera scelta del privato, considerato che tale peculiare forma di tutela si va ad affiancare a tutte le altre previste dai diversi settori dell'ordinamento: l'eventualità di sovrapposizioni è concreta e del resto avvertita dal Legislatore che ha avvertito l'esigenza di predisporre regole risolutive del possibile concorso di azioni. Infatti, Ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto in esame si stabilisce che il ricorso non possa essere proposto se è già pendente un procedimento volto ad accertare le medesime condotte oggetto dell'azione instaurato da un organismo con funzione di regolazione e controllo preposto al

La tutela di un interesse *prima facie* individuale diventa, dunque – concernendo una pretesa diffusa – il presupposto stesso per rimediare l'interesse generale: l'oggetto dell'azione trascende, infatti, la pretesa del singolo, la cui tutela diviene strumentale alla concreta attuazione della volontà normativa, ovvero alla messa in pristino della corretta erogazione del servizio<sup>95</sup>.

Secondo tale prospettiva, e abbandonando le logiche individualistiche del settore privato, non appare corretto sostenere *tout court* che la tutela offerta dall'azione collettiva pubblica sia meramente riflessa e condizionata: a ben vedere, l'oggetto del giudizio nell'ambito dell'azione collettiva pubblica, ancorché compulsata da un interesse proprio del singolo che agisce giudizialmente, rimane quello dell'agire disfunzionale dell'amministrazione, mentre il risultato perseguito in via *diretta* dal ricorrente è quello di ottenere misure in grado di ripristinare l'efficienza nell'erogazione del servizio, a beneficio del singolo e, di conseguenza, dell'intera collettività di riferimento<sup>96</sup>.

---

settore interessato, del pari se ne preclude la proposizione qualora sia già stato instaurato un giudizio ai sensi degli artt. 139, 140 e 140-bis del Codice del Consumo. Nel caso in cui, all'opposto, il giudizio ai sensi degli artt. 139 e 140 Cod. cons. venga instaurato successivamente rispetto a quello per l'efficienza dell'amministrazione, quest'ultimo andrà sospeso fino alla definizione dei diversi giudizi e procedimenti (nel silenzio della legge sembra che, qualora il giudizio per l'efficienza sia stato proposto anteriormente, esso possa concorrere con quello previsto dall'art. 140-bis Cod. Cons.

<sup>95</sup> Il cittadino, in sede processuale, assume la veste di «controllore esterno di tutti quei processi decisionali in qualche modo implicati con la tutela di beni ed interessi di rilevante valore e aventi una ricaduta più o meno diretta sulla sua condizione di individuo». Così, R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche metaindividuali nel processo amministrativo*, op. cit., 226.

<sup>96</sup> L'efficacia del ricorso per l'efficienza della Pubblica Amministrazione soffre di altre, e ben più incisive limitazioni: da un lato, la normativa impone al giudice di tenere in considerazione le risorse dell'amministrazione, nell'ambito della valutazione circa responsabilità della stessa, verificando le risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti intimiate, impedendo di condannare l'amministrazione qualora si dimostri che il disservizio derivi dall'insufficienza delle risorse; dall'altro lato, la valutazione relativa alle risorse possedute dall'amministrazione si riflette anche sulle concrete conseguenze della pronuncia, dal momento che occorrerà verificare che il contenuto ordinatorio della sentenza sia, sostanzialmente, a costo zero per l'amministrazione. Un doppio 'vaglio' dal carattere oggettivo e vincolante che rischia di paralizzare la complessiva funzionalità del rimedio.

#### 4. *Riflessioni conclusive*

Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, disciplinato dal D.lgs. 20 dicembre 2009 n. 198 rappresenta, sul versante del diritto positivo, il culmine del percorso di individuazione e soggettivizzazione degli interessi sovraindividuali tracciato nelle pagine precedenti.

Si è visto come il problema della tutela giurisdizionale degli interessi sovraindividuali rappresenti forse il terreno più fertile per misurare i numerosi cambi di rotta in punto di legittimazione, disvelando la complessità della materia.

La questione relativa all'azionabilità in giudizio degli interessi diffusi passa per il superamento di un modello sostanziale e processuale schiettamente individualista e apre allo scenario illustrato, caratterizzato dalla possibilità di tratteggiare la legittimazione attiva in maniera diversa ed elastica, con la conseguente emersione di posizioni giuridiche che fino a poco tempo fa giacevano nell'ombra scevre di tutela.

In questo senso, l'effetto di personalizzazione è stato la conseguenza della valorizzazione, talvolta operata dal giudice amministrativo, talaltra dal legislatore, di nuove situazioni legittimanti che hanno ampliato il novero degli interessi azionabili in giudizio. Tuttavia, la soggettivizzazione di pretese giuridiche diffuse, per le quali è il contenuto pubblico del bene della vita oggetto delle stesse a determinarne l'isoformità e la complessa natura dell'interesse personale, deve fare i conti con l'impegno di risistemazione delle tradizionali categorie giuridiche affinché il sistema non incorra in contraddizione: ciò è possibile solamente ammettendo che anche gli interessi sovraindividuali siano idonei ad appuntarsi, *in primis*, in capo al singolo.

Al fine, allora, di estendere la legittimazione ad agire anche all'individuo *uti singulo*, senza ricorrere all'introduzione di nuove azioni popolari, è sufficiente individuare idonei criteri di differenziazione dell'interesse diffuso per rimanere nelle maglie di una giurisdizione di tipo soggettivo, ma che sia al contempo effettiva e rispettosa delle istanze provenienti dai singoli membri della collettività.

Alla base dell'azione popolare, del canone di elaborazione giurisprudenziale della *vicinitas*, e della appena esaminata azione per l'efficienza della pubblica amministrazione, solo apparentemente vengono introdotti

criteri legittimanti di nuovo conio: abbracciando l'idea, infatti, che in tutte queste ipotesi permanga in capo al ricorrente la titolarità della situazione giuridica fatta valere in giudizio, il percorso da intraprendere dovrebbe essere quello volto ad un ragionevole ammodernamento dell'istituto della legittimazione al ricorso, pur senza allontanarsi dai suoi attributi ordinari.

L'accesso alla tutela dei singoli portatori di interessi diffusi, piuttosto che disvelare una tendenza all'oggettivazione, conferma la tradizionale concezione soggettiva dell'azione e della giurisdizione: l'estensione della legittimazione, lungi dall'essere intesa quale valorizzazione del generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa, è a sua volta la risultante sul piano processuale di plurime posizioni legittimanti sul piano sostanziale<sup>97</sup>.

Muovendo da tali prospettive, in definitiva, sembra che il problema relativo alla individuazione ed alla riferibilità dell'interesse sovraindividuale possa essere risolto *in nuce*: qualora tale categoria di interessi venisse apprezzata nella sua configurazione soggettiva, il singolo individuo a cui va riferito il bisogno di tutela assurgerebbe a fulcro della stessa ed a questo saranno attribuiti i poteri per ottenerla.

Sul versante teorico, lungo questa linea ricostruttiva, non sorgono particolari difficoltà nel riconoscere ai singoli membri del gruppo la titolarità – a seconda degli ambiti – di diritti soggettivi o interessi legittimi; sul versante processuale si addivene un regime di legittimazione ad agire, in certo senso, diffusa a cui si accompagna una legittimazione ad agire concorrente e suppletiva (ma mai totalmente assorbente), affidata ai soggetti organizzati deputati in via istituzionale alla promozione ed alla difesa di quegli stessi interessi.

Piuttosto, allora, che impallidire dinanzi all'idea di ripensare l'intera impostazione soggettiva del sistema processuale e mettere in discussione la natura degli istituti classici dell'azione, della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, si può ipotizzare una rivisitazione di questi ultimi, che tenga conto della complessa natura del sistema.

---

<sup>97</sup> Sul tema, si richiama M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali*, op. cit., 832 ss. L'A. prospetta una giurisdizione soggettiva "attenuata", chiarendo, tuttavia, che si tenderebbe "verso forme di processo maggiormente oggettivo, ma unicamente nel senso che l'interesse (che permane soggettivo) di colui che agisce coincide con quello di tutti coloro che, nel loro far parte di una comunità in una dimensione non meramente passiva, hanno goduto e contribuito alla conservazione di quel determinato bene (comune)".

### Abstract

Il contributo si propone di affrontare in chiave critica le aporie e gli equivoci che ancora oggi caratterizzano l'approccio sostanziale e processuale alla tematica dei cd. interessi sovraindividuali. In particolare, partendo dall'analisi del sistema attuale – in base al quale la tutela di tali posizioni giuridiche finisce per essere appannaggio esclusivo dello Stato o di aggregazioni di individui – si tenterà evidenziarne i limiti al fine di giungere a soluzioni più moderne e coerenti con i principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale sanciti dalla Costituzione. L'attenzione è rivolta principalmente alla confutazione di un'interpretazione troppo restrittiva della legittimazione ad agire, influenzata proprio dall'eccentrica fisionomia dei beni oggetto di tutela, non suscettibili di singola appropriazione, ma non per questo 'adespoti'. Attraverso l'esame delle azioni popolari, del criterio della cd. vicinitas e dell'istituto dell'azione per l'efficienza della pubblica amministrazione, l'obiettivo sarà quello di dimostrare come anche alla base di situazioni giuridiche sovraindividuali sia sempre possibile rinvenire un'autonoma posizione di interesse vantata da un singolo soggetto, pur in relazione ad un bene non esclusivo, ma condiviso con la collettività. Accogliendo tale impostazione e riconducendo gli interessi diffusi e collettivi alla tradizionale figura di interesse legittimo, seppure con caratteristiche peculiari, sarebbe possibile estendere le maglie della legittimazione ad agire a vantaggio dei singoli, rispettando al contempo i crismi della giurisdizione soggettiva.

### Superindividual interests and judicial protection

The contribution aims to critically address the aporias and misunderstandings that still characterize the substantive and procedural approach to the issue of so-called superindividual interests. In particular, starting from the analysis of the current system – according to which the protection of these legal positions ends up being the exclusive prerogative of the State or of aggregations of individuals – an attempt will be made to highlight its limitations in order to arrive at more modern solutions consistent with the principles of solidarity and horizontal subsidiarity enshrined in the Constitution. The focus is mainly on the refutation of an interpretation

that is too restrictive of the legitimacy to act, influenced by the eccentric physiognomy of the assets subject to protection, not susceptible to individual appropriation, but not for this reason 'adespots'. Through the examination of popular actions, the criterion of 'vicinitas' and the institution of the public class action, the objective will be to demonstrate that even at the base of superindividual legal situations it is always possible to find an autonomous position of interest linked to a single subject, even in relation to an asset that is not exclusive, but shared with the community. By accepting this approach and bringing superindividual interests back to the traditional figure of legitimate interest, albeit with peculiar characteristics, it would be possible to extend the links of legitimacy to act for the benefit of individuals, while respecting the dogmas of subjective jurisdiction.