Il tema della "vicinitas" e delle condizioni dell'azione nel giudizio amministrativo non è solo un tema di teoria processuale. È un tema molto operativo e, al contempo, è uno snodo fondamentale di tutto il sistema giurisdizionale.

Quando mi posso rivolgere al giudice?

Qual è la porta attraverso cui devo passare?

Il diritto amministrativo sostanziale, nella sua enorme varietà, presenta casi sempre diversi in cui è necessario capire se una situazione di fatto consente di rivolgersi a un giudice per ottenere una sua decisione.

Nella prospettiva dell'avvocato, prima di tutto viene il caso che gli è affidato.

L'attività professionale, almeno in prima battuta, non ti permette di indugiare sugli approfondimenti teorici. Ti porta a guardare subito come vengono decisi casi che assomigliano al tuo. Ti porta a cercare la giurisprudenza.

In linea con questo approccio, possiamo dunque partire da una sentenza. Ad esempio, dalla sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Bolzano 10 gennaio 2025, n. 2.

La vicenda: a Falzes, in val Pusteria, c'è un grazioso centro storico. E nel centro storico c'è un piano di recupero. Che viene modificato per ingrandire un edificio, provocando così il ricorso di proprietari e residenti di un altro edificio all'interno dello stesso piano di recupero.

Difendendosi in giudizio il Comune eccepisce che i ricorrenti mancano di interesse ad agire, avendo addotto soltanto affermazioni "*labili e generiche*".

Inoltre, "*ciò che maggiormente rileva nel caso di specie è che l'oggetto di impugnazione sono atti dai quali non deriva a ben vedere alcuna lesione in capo ai ricorrenti*". Non vengono impugnati titoli edilizi che consentano immediatamente di costruire, ma solo la variante di un piano attuativo. "*Perciò la asserita lesività è a tutto concedere potenziale…*".

La sentenza respinge questa eccezione.

"*Osserva il Collegio che parte ricorrente ha depositato in giudizio una relazione peritale che*

quantifica esattamente il pregiudizio arrecato agli immobili dei ricorrenti dall'avversata modifica al piano di recupero del centro storico di Falzes, e che contesta lo studio sull'ombreggiamento allegato ai documenti di piano" (e il riferimento all'ombreggiamento dà l'idea di quale possa essere il grado di dettaglio della relazione peritale).

"*Tale relazione, oltre ad indicare i gravi pregiudizi sotto l'aspetto della perdita di valore economico degli immobili di proprietà dei ricorrenti (stimata nell'ordine del 10% del valore di mercato attuale), dovuta all'indebita sopraelevazione e all'illegittimo avvicinamento dell'edificio in cui è situato l'appartamento della controinteressata ed all'irreversibile perdita di luce, aria e visuale sul panorama che si ripercuoterebbe inevitabilmente sulle loro condizioni di vita e di salute, ha evidenziato anche il danno urbanistico generale, sotto l'aspetto della tutela dell'ambiente e degli edifici situati nel centro storico di Falzes*".

Insomma, è una perizia che documenta ogni profilo di lesione che possa venire in rilievo. Ed è in base ad essa che la questione viene decisa.

"*Ritiene, quindi, il Collegio, che in tal modo i ricorrenti abbiano adempiuto ai propri obblighi di allegazione per quanto riguarda la dimostrazione del requisito dell'interesse a ricorrere negli aspetti della personalità e della concretezza.*"

È inoltre sicuro che l'interesse ad agire dei ricorrenti esiste già in questa fase, senza che si debba attendere il rilascio dei titoli edilizi: "*l'allegata perdita di valore economico non può considerarsi meramente potenziale, ma attuale, perché un eventuale giudizio estimativo condotto sugli immobili dei ricorrenti dovrebbe tener conto anche dei diritti edificatori assegnati agli edifici confinanti*", e quei diritti si concretano con l'approvazione della modifica al piano attuativo.

Di fronte a una sentenza come questa, che è significativa del panorama giurisprudenziale attuale, un avvocato si pone immediatamente delle domande non teoretiche ma operative.

L'elemento decisivo è certamente la perizia: e dunque, che cosa sarebbe successo se non ci fosse stata una perizia?

Devo consigliare al mio cliente, se vuole fare ricorso in un caso del genere, di produrre una perizia?

Quanto gli verrà a costare? Perché ovviamente la perizia diventa un onere in più per poter fare ricorso (oltre alla mia parcella e al contributo unificato). Il mio cliente avrà ancora

voglia di fare ricorso? O perderà interesse a farlo? (dove la parola "interesse" va intesa in senso atecnico …).

E naturalmente domande speculari se le pongono gli avvocati che difendono amministrazioni resistenti e controinteressati.

Fino a che punto posso spingermi nell'eccepire la mancata dimostrazione dell'interesse ad agire e della legittimazione? Come posso fare per contestare che il mio avversario abbia provato adeguatamente la sua legittimazione, il suo pregiudizio, l'utilità della sentenza che chiede?

Si può sembrare odiosi a fare eccezioni del genere, ma – se la giurisprudenza lascia uno spazio per eccepire – farlo è un dovere defensionale. Se c'è la possibilità di costruire una barriera nel rito per impedire al giudice di decidere il merito, è doveroso costruirla nell'interesse del proprio assistito.

Come avvocati sembriamo poi ancor più odiosi – ma non scorretti –se, dopo che ci siamo costituiti in giudizio con una memoria formale, svolgiamo per la prima volta le difese nella memoria conclusiva, trenta giorni prima dell'udienza, e in quell'occasione contestiamo al ricorrente di non aver documentato il proprio interesse ad agire o la propria legittimazione, quando il ricorrente non è più in termini per produrre documenti sul punto.

Lo avverte bene anche l'avvocato che propone l'eccezione, che qualcosa non "gira" in questa asimmetria temporale; ma non può che prendere atto che è così che funziona il processo amministrativo.

Quindi, guardando all'attuale quadro giurisprudenziale nel suo complesso, la prima conclusione è che sì, in casi del genere è opportuno che il ricorrente produca in giudizio una perizia, e che anzi la produca fin dall'inizio.

A conferma di tale conclusione, ricordo – a titolo di esempio – alcune pronunce.

La prima è la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 10.3.2025 n. 1946.

A Verona, in centro storico, un compendio immobiliare è oggetto di un intervento per renderlo un albergo, e gli albergatori già attivi nel centro storico si rivolgono al giudice amministrativo. Ma ci sono le condizioni per farlo? In particolare, c'è la "vicinitas"?

Scrive il Consiglio di Stato: "*Il Comune di Verona ha evidenziato che gli alberghi gestiti dalle odierne appellanti insistono in punti diversi del centro storico, distanti centinaia di*

metri dal compendio immobiliare oggetto dell'intervento edilizio".

"*Tali circostanze di fatto non sono state contestate dalle società appellanti nelle memorie depositate successivamente e debbono conseguentemente ritenersi comprovate, ai sensi dell'art. 64, comma 2, c.p.a.*" (e questo è un altro messaggio che un avvocato non può ignorare: ciò che è contestabile va contestato espressamente e subito, perché il giudice pone a fondamento della decisione le affermazioni non contestate).

"*Il fatto che la nuova struttura ricettiva si collochi nel centro urbano di Verona nell'ambito del quale sono inseriti e operano gli alberghi gestiti dalle odierne appellanti non è sufficiente a ravvisare la sussistenza delle condizioni dell'azione proposta, non essendo stata allegata una lesione specifica della posizione giuridica soggettiva delle ricorrenti*".

Andava allegata una lesione specifica. Cioè, tradotto in una indicazione operativa: andava prodotta una perizia.

Altro esempio è dato dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 6 agosto 2025, n. 6958, relativa al Comune di Albenga.

Fa pensare che senza una perizia c'è il rischio che non ti prendano sul serio.

Non ti basta dire che hai una visuale panoramica che viene sacrificata dall'intervento contestato.

"*È bensì vero che la visuale panoramica, anche se priva di una diretta protezione giuridica, può rappresentare una qualità che incide sulla migliore fruibilità dell'immobile e quindi sul suo valore economico e in questo senso (…) la sua compromissione può, in concreto, integrare i presupposti di un pregiudizio idoneo a configurare l'interesse a ricorrere, ma deve comunque trattarsi di un pregiudizio effettivo e "serio": deve cioè trattarsi di una visuale effettivamente fruibile e connotata da evidenti, peculiari e qualificati profili di pregio (…)*".

Nel caso di specie, con riguardo alla lamentata riduzione della veduta panoramica sulla città di Albenga, le doglianze formulate dalla ricorrente non costituiscono un "serio" pregiudizio (…)".

Quando un pregiudizio possa dirsi serio, è questione che rimane nella mente del giudice. Ma una perizia avrebbe probabilmente contribuito a dare un carattere di "serietà" al

pregiudizio.

Molto dipende dal giudice che trovi (dovrei dire dai giudici; ma la collegialità è materia non conoscibile dall'avvocato, che quindi è portato a non distinguere troppo). Può anche andarti bene. Come ad esempio nel caso deciso dalla sentenza del TAR Veneto sez. II, n. 1564 del 14.5.2024. Se hai prodotto delle foto per dimostrare che c'è una lesione alla visuale panoramica sul lago, al giudice può bastare uno sguardo per non avere dubbi: "*è sufficiente esaminare il corredo fotografico di sei foto – depositate in giudizio dai ricorrenti – per rendersi conto del fatto che la realizzazione della costruzione costituisce sicuro elemento perturbatore rispetto ad una visuale panoramica non disprezzabile e certamente più godibile prima dei fatti di causa*".

Quindi, appunto, conta che giudice trovi.

Se il tuo giudice è un introverso solitario che ama il silenzio, può darsi che ti sia più facile contestare l'apertura di una rumorosa pizzeria.

Se invece il tuo giudice ama le feste e la vita mondana, potrà decidere che non hai un serio interesse a contestare l'apertura di un disco pub sotto casa tua.

Può capitarti un giudice che pone grande attenzione alla dimostrazione e alla valutazione del pregiudizio fatto valere perché intende comparare direttamente gli interessi in gioco.

Si può citare al riguardo la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 22.7.2025 n. 6487: "*Il vaglio della vicinitas – in generale – deve essere quindi strumentale ad evitare che dietro l'azione giurisdizionale si celi un'attività emulativa; e comunque il ricorrente ha l'onere di dimostrare l'effettività del pregiudizio derivante dalla realizzazione della costruzione di cui si controverte; ciò anche al fine di consentire al giudice una effettiva comparazione degli interessi in gioco*".

Anche se c'è da chiedersi se sia compito del giudice amministrativo, quello di comparare gli interessi. E di compararli fin dalla valutazione preliminare delle condizioni dell'azione.

C'è qui una precisazione che si impone. Fare un ricorso con l'intenzione di rinunciarvi in cambio di una somma di denaro che potrà essere corrisposta dal controinteressato non è un'attività emulativa.

La compravendita della rinuncia a un ricorso è una cosa che talvolta succede, ed è in sé lecita, costituendo una inevitabile conseguenza del principio dispositivo che vige nel giudizio amministrativo.

D'altro canto, c'è chi lo fa per soldi e chi no: ben posso avere un interesse ad agire basato su motivazioni ideali e non su motivazioni economiche, e anzi posso avere un interesse ad agire in contrasto con la mia convenienza economica.

Se le mie aree agricole vengono rese edificabili, moltiplicandone il valore economico, ben potrò avversare tale scelta se voglio che quei terreni rimangano a "campi".

Infine, può capitarti di trovare un giudice che è portato a considerare i principi sostanziali che vengono in gioco, e che li traspone nella valutazione dell'elemento processuale. Così TAR Sicilia – Palermo, sez. II, sentenza 27.10. 2025 n. 2363.

L'assunto di partenza è che le condizioni dell'azione sono un filtro per le domande e servono per un controllo di meritevolezza dell'interesse sostanziale in gioco, alla luce dei valori costituzionali ed internazionali rilevanti.

E dunque "*il riconoscimento della legittimazione ad agire va interpretato (…) anche in base ai principi europei di concorrenza sul mercato*"; e il ricorso "*non può essere strumento per impedire la libertà di stabilimento e la libera concorrenza*".

Con tutto il rispetto per i valori costituzionali e internazionali, dalla prospettiva dell'avvocato il ragionamento non convince: si avverte infatti un pericolo per la tutela delle ragioni del proprio assistito nell'affermazione che si debba valutare la meritevolezza degli interessi fatti valere in giudizio già nella fase preliminare di decisione sull'ammissibilità del ricorso.

Quindi, tornando al punto: non sai come ragionerà il tuo giudice, e un buon consiglio da dare al cliente che vuole contestare un provvedimento ampliativo rilasciato a un terzo è comunque quello di acquisire una perizia sul fatto che quel provvedimento è per lui lesivo in tutti gli aspetti in cui possa essere lesivo.

Però, se il cliente ti domanda quali esatti contenuti deve avere la perizia, è meglio stare sul vago.

Chi la deve fare una perizia del genere? Un esperto di estimo, un agronomo, un urbanista, un medico…? Dipende dalla natura della fattispecie, ma comunque, verrebbe da rispondere, più ce n'è, meglio è.

In effetti, la perizia deve dimostrare che c'è una lesione rilevante (o che non c'è).

Ma lesione di che cosa, e rilevante rispetto a che cosa?

Una perizia serve a fornire dati utili per assumere una decisione.

(Beninteso, la perizia di cui stiamo parlando è una perizia di parte, e sarà portata ad evidenziare i dati più utili alle ragioni di chi l'ha commissionata. Del resto, il giudice amministrativo è abbastanza refrattario all'uso dei propri poteri istruttori.)

Ma per decidere su legittimazione e interesse ad agire non basta verificare i dati forniti dalla perizia: la decisione cioè non consegue automaticamente alla verifica di quei dati. È di solito necessaria una loro valutazione. Per la quale tuttavia non ci sono parametri predefiniti, vincolanti per il giudice.

Mancando indicazioni più precise, il passo successivo per un avvocato è di chiedersi quali norme prevedano questo onere probatorio che si concreta nella perizia, questa prova dell'esistenza dell'interesse ad agire e della legittimazione che è necessario fornire per poter arrivare a una sentenza che decida sulla domanda proposta. Insomma, dove sta scritto.

Il primo riferimento normativo è ovviamente il codice del processo amministrativo, che qualcosa in effetti dice sul punto.

In particolare all'articolo 35, sulle pronunce di rito:

"1. Il giudice dichiara, anche d'ufficio, il ricorso:
(…)
b) inammissibile quando è carente l'interesse o sussistono altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito;
c) improcedibile quando nel corso del giudizio sopravviene il difetto di interesse delle parti alla decisione, (…) ovvero sopravvengono altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito".

Quindi ci deve essere l'interesse alla pronuncia sul merito, e se nel corso del giudizio quell'interesse viene meno, la pronuncia sul merito non ci sarà.

Tutto qui. Ma non si dice cos'è l'interesse alla pronuncia. E la legittimazione non viene neanche menzionata. La sua mancanza potrebbe rientrare tra le "*altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito*", ma niente di più.

Insomma, il codice del processo amministrativo non sembra fornire elementi utilizzabili operativamente.

Viene naturale andare a cercare anche nel codice del processo civile, cui l'articolo 39 del c.p.a. rinvia.

Ma non è che vada molto meglio.

C'è l'articolo 100 c.p.c.: "*per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse*". Insomma, l'interesse deve esserci, ma che cos'è? Restiamo sempre lì.

C'è poi l'articolo 81 del codice processo civile: "*Fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui*".

Questa è la legittimazione: agisce colui cui spetta di agire. Ma anche tale norma non dà grande soddisfazione a chi cerca risposte in concreto.

Si può infine risalire alla Costituzione, e dunque all'articolo 24: "*tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*".

Però è la Costituzione: è chiaro che "vola alto". Non si pone nessun problema né di interesse né di legittimazione: "*tutti possono agire*" fa anzi pensare a un'azione riconosciuta a "chiunque" (per usare l'espressione che stava nell'art. 31 co. 9 della legge 1150/1942 modificata dalla legge-ponte). Il che non è, perché si fa riferimento alla tutela degli interessi legittimi, concetto che evidentemente condiziona la possibilità di azione.

Dopo aver cercato indicazioni operative nelle norme e non averle trovate, a chi può rivolgersi un avvocato?

Se ha una certa età, prima ancora di pensare all'intelligenza artificiale, gli può venire in

mente di rivolgersi alla miglior dottrina in materia.

Il fatto che cito la dottrina solo a questo punto rende chiaro che, a mio avviso (e con tutto il doveroso rispetto), il suo peso nell'attività professionale è limitato. E, in particolare, è molto minore di quello della giurisprudenza.

Credo che la dottrina abbia un ruolo più prospettico e meno pratico, possa inquadrare il sistema e orientarne l'evoluzione. Mentre l'attività professionale non lascia di solito grande spazio per le teorizzazioni. Ma a volte è comunque il caso di fermarsi a considerarle.

E qui il riferimento per tutti noi che abbiamo appunto una certa età e che abbiamo studiato sul suo manuale è a Aldo M. Sandulli.

Riaprendo quel manuale, ritrovi la complessa articolazione del suo pensiero sul tema. In sintesi, Sandulli dice che si deve distinguere.

Ci sono la legittimazione all'impugnazione e l'interesse all'impugnazione, che sono presupposti di ricevibilità del ricorso e devono essere valutati alla stregua dell'affermazione del ricorrente.

E ci sono la legittimazione alla decisione e l'interesse alla decisione, che sono condizioni di ammissibilità e per le quali conta la titolarità effettiva della situazione giuridica soggettiva.

La distinzione ha una sua bellezza concettuale. Ma l'attività professionale ti rende un po' cinico. A che serve un'ulteriore distinzione, a che serve raddoppiare legittimazione e interesse ad agire? Tanto, se manca qualcosa di quel che dovrebbe esserci per poter agire, alla fine, qualsiasi cosa manchi, si arriva sempre a una sentenza di rito ex art. 35 c.p.a..

Qui mi fermo, e non perché la dottrina sia rimasta al manuale di Sandulli[1]. Il tema è uno dei più "battuti", specie negli ultimi anni. Il che è segno della sua problematicità e dell'insoddisfazione per il suo attuale assetto[2].

Ma non è certo compito mio esporre qui gli esiti della dottrina.

A me spetta invece di rilevare che, dal punto di vista dell'avvocato, anche in questo caso la dottrina non dà soluzioni facili e anzi moltiplica i problemi. Come forse è giusto che sia.

E dunque, dal punto di vista dell'avvocato, la conclusione è che, in mancanza di univoche

indicazioni da parte della legge e della dottrina, su tutta la faccenda si resta nelle mani del giudice.

Il che significa esporsi al rischio che le condizioni dell'azione siano usate impropriamente, e in particolare che siano usate per "deflazionare" il contenzioso, sia in generale, sia anche a livello individuale.

Se la valutazione è rimessa al giudice ed è sganciata da qualsiasi parametro normativo, un giudice pigro potrebbe anche valutare le cose in modo da assecondare la sua pigrizia: non scomodatemi se non avete un interesse che io stesso ritenga meritevole della mia attenzione.

Nella giustizia amministrativa c'è dunque una consistente ma imprecisata barriera di rito.

Di fronte ad essa l'avvocato – pur portato, come si è visto, a sottrarsi alle teorizzazioni – non può fare a meno di chiedersi se si stia parlando di qualcosa che esiste davvero in natura; se interesse ad agire e legittimazione abbiano un'identità che effettivamente giustifichi tale barriera.

La considerazione dei casi concreti gli consente di vedere come i concetti si sovrappongano.

Significativa è, ad esempio, la sentenza del TAR Veneto, sez. II, 6.7.2022 n. 1130.

Il caso è quello di un'autorizzazione regionale al revamping – cioè all'ammodernamento – di un impianto di trattamento rifiuti.

Può un Comune il cui territorio è vicino all'area dell'impianto (sita in altro Comune) fare ricorso contro tale autorizzazione?

Il tema è risolto dal TAR in maniera del tutto lineare, in conformità all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 22/2021.

Prima di esaminare il merito, la sentenza valuta se ci sono le due condizioni dell'azione: legittimazione e interesse a ricorrere. E conclude che ce n'è una sola: la legittimazione al ricorso.

Essa "*consiste nella titolarità in capo a colui che propone il ricorso di una situazione differenziata e giuridicamente rilevante, che valga a differenziare la sua pretesa da quella*

del quisque de populo". Ed è presente in capo al Comune ricorrente, in quanto il suo territorio si trova a una distanza non troppo grande dal luogo dell'impianto (circa 400 metri). Insomma, la "vicinitas" c'è.

Quel che manca è invece l'interesse ad agire perché le modifiche autorizzate dalla Regione "*assicurano un complessivo miglioramento dell'impatto ambientale del plesso impiantistico*".

Sembra tutto chiaro.

La "vicinitas" è sufficiente ad assicurare al ricorrente la legittimazione, perché essere a quella distanza da un impianto di quel tipo significa trovarsi in una posizione differenziata: essere, insomma, in un posto dove sono rilevanti gli effetti del provvedimento impugnato.

Ma quegli effetti sono migliorativi dell'esistente, e dunque non c'è un interesse al ricorso: manca cioè un'utilità che possa derivare al ricorrente dall'accoglimento della sua domanda.

La sentenza definisce dunque la causa nel rito, senza giungere al merito.

Ma davvero si è rimasti al rito?

I presupposti processuali, le condizioni dell'azione, gli elementi processuali in genere, non sono entità astratte rispetto alla realtà, possono dipendere da verifiche fattuali.

Ma in un caso come questo dipendono da valutazioni discrezionali dei dati oggettivi; di quei dati oggettivi che sono alla base delle posizioni sostanziali fatte valere dalle parti in giudizio. E in questo senso siamo già nel merito.

La sovrapposizione della valutazione preliminare di rito e di quella di merito dipende in realtà dalla tripartizione su cui si fonda il sistema.

Nella teoria ci sono tre entità distinte: la situazione giuridica soggettiva, cioè di regola l'interesse legittimo; la legittimazione ad agire (cioè la titolarità, o l'affermazione della titolarità, della situazione giuridica soggettiva); e l'interesse ad agire (come utilità derivante dall'accoglimento della domanda). Ma queste tre cose, in un caso concreto, possono non essere distinguibili.

Gli interessi legittimi, in particolare, vengono in gioco quando si impugna un provvedimento

amministrativo. Hanno cioè una componente legata necessariamente al processo. Hanno ad oggetto la pretesa che la pubblica amministrazione operi legittimamente, e consentono così di far valere avanti a un giudice l'illegittimità dell'attività amministrativa.

Il problema delle condizioni per poter contestare si pone per gli interessi legittimi che appartengono alla categoria dell'interesse oppositivo, cioè vòlto a contrastare un atto ampliativo della sfera altrui (e non invece per gli interessi pretensivi).

Si tratta di stabilire se chi ricorre sia effettivamente in una posizione differenziata rispetto alla generalità, e in base a quali criteri, perché non si può attribuire a tutti il potere di impugnare i provvedimenti ampliativi di tutti.

Viene così a essere centrale il rapporto tra la tutela delle situazioni giuridiche soggettive individuali e la legalità complessiva dell'attività amministrativa.

E qui si apre il tema di fondo della giustizia amministrativa: si tratta di una giurisdizione oggettiva o soggettiva?

Mi verrebbe da rispondere che è tutt'e due le cose, ma temo che non sia una risposta che si possa lasciar passare. Anche perché, a seconda dell'inquadramento che si dà, cambia un po' tutto, a cominciare dal ruolo delle parti.

Il comune sentire e con esso il codice del processo amministrativo sono orientati ormai ad attribuire natura soggettiva alla giustizia amministrativa. La sua funzione non è quella di controllare la legalità ma di rispondere a chi le si rivolge avanzando la pretesa a un certo bene della vita. A chi cioè le chiede qualcosa che ritiene gli spetti.

Il carattere soggettivo della giurisdizione amministrativa si manifesta dunque nella domanda che si rivolge al giudice.

Conta la domanda e conta anche il motivo che si fa valere. Se propongo delle censure riferite agli effetti di un provvedimento che si producono su un largo raggio, la "vicinitas" si amplia e la scala spaziale delle condizioni dell'azione si allarga.

Se cambia la domanda cambiano le condizioni dell'azione.

E così anche se cambia il tipo di domanda.

Le domande che ora possono essere proposte a un giudice sono diverse. E, in particolare, un conto è l'azione di impugnazione, un altro conto è l'azione di condanna. Se chiedo il risarcimento di un danno, non vengono in gioco le condizioni dell'azione, ma l'esistenza in concreto del mio diritto al risarcimento.

In realtà, però, l'avvocato continua a dubitare profondamente delle categorie, delle teorizzazioni, anche quando se ne serve. E credo che facciamo bene: ogni caso è a sé, ogni ipotesi è peculiare.

A questo proposito, per chiudere su una categoria problematica: esistono gli interessi legittimi collettivi?

Gli interessi diffusi sono adespoti, non hanno un padrone, e quindi non sono differenziati e non possono essere tutelati come interessi legittimi.

Possono però acquisire rilievo se sono riferibili a un soggetto esponenziale. E qui c'è nel nostro sistema il "doppio binario": ci sono i soggetti che possono farli valere perché la legge glielo consente espressamente e i soggetti che possiedono i requisiti posti dalla giurisprudenza.

Ma perché quel potere di azione che riconosciamo alle associazioni in via giurisprudenziale non può essere riconosciuto al singolo?

A fianco della possibilità riconosciuta in via giurisprudenziale a una associazione di contestare un atto lesivo di un interesse collettivo, perché non può esserci la stessa possibilità per il singolo?

È vero che l'Adunanza plenaria 6 del 2020 – che ha dato alla questione il suo attuale inquadramento – si riferisce agli interessi di una collettività, di una categoria, all'interno della quale le posizioni sono indifferenziate.

Si riferisce cioè a interessi correlati a beni materiali o immateriali che non sono di esclusivo godimento di nessuno. E afferma che c'è una diversità ontologica tra interessi individuali e interessi collettivi.

Ed è vero che tale sentenza ammette che possano essere contemporaneamente presenti nella stessa vicenda interessi collettivi in capo all'ente esponenziale e interessi legittimi individuali.

Ma nella realtà ben può succedere che un singolo abbia una posizione differenziata rispetto a un interesse collettivo.

Se autorizzano un'antenna troppo vicina a una chiesa longobarda, potrà esserci la legittimazione a ricorrere di un'associazione culturale che da anni si occupa della cura, del restauro, della promozione di quella chiesa: quello è l'interesse collettivo. E potranno inoltre far valere in giudizio il proprio interesse legittimo i residenti negli edifici attorno alla chiesa: sono appunto interessi legittimi individuali che nella stessa vicenda si affiancano all'interesse collettivo dell'ente esponenziale.

Ma potrà esserci anche lo studioso locale che ha dedicato una vita a studiare quella chiesa, a scrivere dei suoi affreschi, a tenerla aperta per farla visitare e conoscere. L'interesse è collettivo, e per gli altri è diffuso e indifferenziato, ma per lui no. Perché negargli la legittimazione a impugnare un provvedimento per lui lesivo?

Se un provvedimento amministrativo consente un uso illimitato di quad e fuoristrada sui sentieri montani, e sono Reinhold Messner, da sempre attivo per la tutela dell'ambiente alpino, figura che incarna un'etica di rispetto per la montagna, perché deve essermi negata la legittimazione a ricorrere?

Devo passare attraverso la costituzione di un'associazione "amici di Reinhold Messner"?

Stefano Bigolaro

*Lo scritto riproduce e riordina l'intervento svolto il 20.11.2025 in occasione del primo incontro del 18° ciclo dei "*Dialoghi di diritto e processo amministrativo*" organizzato dall'Università di Trento – Facoltà di giurisprudenza, in collaborazione con le Camere amministrative di Trento e di Bolzano.
L'incontro, dal titolo "*Condizioni dell'azione e vicinitas: questioni aperte*", si è tenuto per la prima volta a Bolzano. Introdotto dal Presidente della Camera amministrativa di Bolzano Alex Telser, ha visto gli interventi del prof. Simone Franca dell'Università di Trento e della dott.ssa Silvana Bini, Consigliere del TAR Lombardia.
La formula consolidata dei "Dialoghi" prevede infatti che si succedano un accademico, un magistrato e un avvocato, in un percorso che va dalla riflessione teorica alle problematiche di concreta applicazione delle norme.

[1] Se il manuale di Sandulli è il testo di formazione universitaria, il mio debito formativo maturato nel corso dei decenni successivi è nei confronti di Vittorio Domenichelli, la cui sintesi tra attività di professore e attività di avvocato ha consentito un approfondimento costante e non astratto di tematiche quali quella oggetto del presente contributo.

[2] Mi limito qui a ricordare che nei giorni precedenti il "Dialogo" in cui si colloca il presente intervento si è tenuto a Venezia, il 13 e 14 novembre 2025, un importante corso su "*Legittimazione a ricorrere ed interesse a impugnare nel processo amministrativo*", organizzato dall'Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa e dall'Università di Cà Foscari.
Il convegno è stata l'occasione per un utilissimo (per me) confronto conviviale con l'amico Francesco Volpe sul tema del presente intervento.