

MARCO CIRACÌ  
Magistrato ordinario in tirocinio presso il Tribunale di Bari  
Dottore di ricerca in diritto amministrativo  
marco.giustizia@giustizia.it

## **INTERESSI DIFFUSI E LEGITTIMAZIONE AD AGIRE ATTRAVERSO IL FILTRO DEL DANNO INGIUSTO**

### **WIDESPREAD INTERESTS AND LEGITIMACY TO ACT THROUGH THE FILTER OF UNJUST DAMAGE**

#### SINTESI

Gli interessi diffusi costituiscono entità fluide, che hanno conosciuto nel tempo diversi presidi: oggettivi e soggettivi; pubblici e privati; collettivi e individuali. Il presente contributo si sofferma sulle tutele individuali, basate sulla legittimazione ad agire del singolo, il quale, pur azionando una situazione giuridica soggettiva, garantisce la realizzazione di quei valori che vengono di norma identificati come interessi diffusi. Lo studio, in particolare, propone una lettura che pone in connessione le condizioni dell'azione con il sistema della responsabilità civile, prospettando la legittimazione di tutti coloro che patiscano un danno ingiusto.

#### ABSTRACT

Widespread interests are fluid entities, which have experienced different protections over time: objective and subjective; public and private; collective and individual. This contribution focuses on individual protections, based on the individual's legitimacy to act, who, while activating a subjective legal situation, guarantees the realization of those values which are normally identified as widespread interests. In particular, the research proposes a reading that connects the conditions of action with the civil liability system, envisaging the legitimation of all those who suffer unjust damage.

PAROLE CHIAVE: interessi diffusi; situazioni giuridiche; legittimazione ad agire; interesse a ricorrere; danno ingiusto.

KEYWORDS: widespread interests; legal situations; legitimacy to act; interest in acting; unjust damage.

INDICE: 1. Interessi diffusi: il nodo della tutela. - 2. Alla ricerca di una posizione qualificata e differenziata. In particolare, sulla qualificazione giuridica. - 3. Segue: sulla differenziazione. - 4. La differenziazione attraverso il filtro del danno giuridicamente rilevante.

## 1. Interessi diffusi: il nodo della tutela

Tradizionalmente il sistema della giustizia amministrativa è stato preordinato all'affermazione della giustiziabilità di pretese particolari, ossia riferibili al cittadino leso *uti singulus* dal provvedimento illegittimo: fin dalla creazione del giudice amministrativo, infatti, l'attenzione si è concentrata sui rapporti verticali tra individuo ed autorità<sup>1</sup>.

È solo a partire dagli anni '70 del secolo scorso che si è iniziato ad ipotizzare l'ingresso nel giudizio di situazioni sovraindividuali, *id est* riferibili a pletore di soggetti indeterminati. Le connotazioni oggettive (in particolare, la non appropriabilità esclusiva) di alcuni beni materiali o immateriali hanno determinato l'elaborazione della discussa specie degli interessi diffusi<sup>2</sup>, i quali, pur identificando una tensione soggettiva verso un'utilità, stenterebbero ad acquisire il rango di situazione giuridica propriamente detta, in quanto privi di un preciso referente soggettivo. Avendo ad oggetto utilità non suscettibili di appropriazione

---

1 In questo senso V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1962, p. 633, secondo il quale «non si può ragionevolmente negare che il vigente ordinamento del processo amministrativo ordinario non solo abbia radice, ma sia interamente impregnato dell'ottocentesco spirito liberale di acceso individualismo».

2 Sul tema degli interessi diffusi si vedano R. FERRARA, (voce) *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. It. Disc. Pubbl.*, vol. III, Torino, Utet Giuridica, 1993, pp. 481 ss.; V. DENTI, (voce) *Interessi diffusi*, in *Nov. Dig.*, app. IV, Torino, Utet, 1982, pp. 305 ss.; V. TROCKER, (voce) *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. Giur.*, vol. XIX, Roma, Treccani, 2007, pp. 1 ss.; G. ALPA, (voce) *Interessi diffusi*, in *Dig. It. Disc. priv.*, vol. IX, Torino, Utet giuridica, 1993, pp. 609 ss.; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro It.*, 1987, 1, pp. 7 ss.; B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi (Problemi di tutela)*, in *Dir. e soc.*, 1982, Padova, pp. 167 ss.; C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2002, pp. 647 ss.; S. CASSESE, *Gli interessi diffusi e la loro tutela*, in *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di L. LANFRANCHI, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 569 ss.; G. MANFREDI, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Enc. Dir.*, Ann. VII, Milano, 2014, pp. 513 ss.; C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, Maggioli, 2012, *passim*; G. IUDICA, *Diritti diffusi*, in *treccani.it*.

e godimento esclusivi<sup>3</sup>, essi rileverebbero solo in una dimensione collettiva, appuntandosi sull'individuo solo indirettamente, alla luce di una sua particolare qualificazione o della titolarità di un certo *status*<sup>4</sup>.

È rispetto a tali interessi che si è aperta la discussione intorno ai cc.dd. beni comuni, cioè «beni che [...] per loro intrinseca natura o finalizzazione risultano, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività»<sup>5</sup>.

Fulgido esempio è quello relativo all'ambiente, il quale, pur identificando un insieme di *res* oggetto di tutele giuridiche distinte, ha finito, dopo un lungo percorso ermeneutico, per acquisire autonomia semantica<sup>6</sup>: l'impossibilità di conciliare le strutture del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo con una entità che, ove concepita nella sua unitarietà<sup>7</sup>, non si attaglia ad una dimensione

---

3 V. DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 306. Secondo V. TROCKER, *Interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 1, gli interessi diffusi «pertengono identicamente ad una pluralità di soggetti più o meno determinata o determinabile, eventualmente unificata più o meno strettamente in una collettività, e che hanno per oggetto beni non suscettibili di appropriazione e godimento esclusivi».

4 L. BIGLIAZZI GERI – U. BRECCIA – F.D. BUSNELLI – U. NATOLI, *Diritto civile*, Torino, Utet, 1989, p. 263: «L'interesse diffuso si presenta, quindi, come interesse generale, dal quale tuttavia diverge posto che quest'ultimo, quale già definito, non si frammenta in tante posizioni soggettive individuali, ma fa capo direttamente alla generalità, o, si deve aggiungere, a strati più o meno ampi di cittadini. Sicché si potrebbe anche dire che, mentre l'interesse individuale è quello del *civis uti singulus* e quello generale dei *cives*, l'interesse diffuso è l'interesse dei singoli *uti cives*». Una recente pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la n. 6 del 20 febbraio 2020, li ha definiti come «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».

5 Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Dir. e giur. Agr.*, 2011, 7, con nota di L. FULCINITI. Sul tema dei beni comuni si consenta di rinviare a M. CIRACÌ, *Beni comuni: prospettive sostanziali e processuali*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2022, pp. 561 ss.

6 P. D'AMELIO, (*voce*) *Ambiente (tutela dell')*, I) *diritto amministrativo*, in *Enc. Giur.*, vol. II, Roma, Treccani, 1988, p. 1 ss., il quale riporta le varie tesi che nel tempo si sono susseguite sulla nozione di ambiente: da coloro che ne hanno negato l'esistenza, essendo la tutela dell'ambiente «uno dei risultati possibili cui conduce l'azione amministrativa di cura di altri interessi»; a coloro che ne hanno sostenuto la configurabilità, in termini unitari o frammentati.

7 Nota è la definizione data da Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641 in *cortecostituzionale.it*, secondo la quale l'ambiente va inteso come «un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di

prettamente individuale, ha comportato difficoltà nell'elaborazione di tutele processuali, ravvivando il dibattito in ordine alla definizione di situazioni soggettive di nuova generazione<sup>8</sup>.

Il tema degli interessi diffusi potrebbe essere efficacemente analizzato in chiave sociale<sup>9</sup>, costituzionale<sup>10</sup>, dogmatica<sup>11</sup> e processuale.

È su quest'ultima prospettiva, tuttavia, che il presente contributo si sofferma, rappresentando l'aspetto processuale un nodo gordiano mai definitiva-

cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità».

8 Sulla difficoltà di conciliare la logica proprietaria delle categorie tradizionali con la fisionomia dell'ambiente si rinvia a L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, pp. 1 ss. Secondo l'Autore, «in ciascuno di questi ordini di idee [quelle tradizionali], tuttavia, la cosa [...] è rilevante per il diritto in quanto formi oggetto di posizioni soggettive, sicché la realtà materiale diviene giuridica in una prospettiva solamente antropocentrica. [...] è la dinamica appropriativa dell'uomo sulla cosa a rendere quest'ultima tale in senso giuridico. [...] La cosa, per essere tale in senso giuridico, insomma, deve esser parte del tutto suscettibile d'esser posseduta da alcuno; senza appropriarsene l'essere umano -e, quindi, l'ordinamento giuridico – non avverte alcunché come oggetto dei (suoi) diritti. [...] L'ambiente sfugge a questa logica, non è destinato all'appropriazione ma all'uso sostenibile ed alla conservazione, non soddisfa immediatamente un interesse economico (ma, semmai, è funzionale a conservare la possibilità materiale di godimento in funzione – anche – economica di qualunque bene in futuro e ad evitare danni a quelli esistenti), non è separabile dall'insieme delle risorse naturali ma, semmai, le coglie tutte come sistema. Ecco perché l'individualismo possessivo che sottostà all'archetipo del diritto di proprietà e alla dinamica dell'appropriazione non riesce a raggiungere una definizione adeguata di ambiente in senso giuridico, raffrenato dall'idea che le cose debbano soggiacere al senso del tatto e che i diritti servano a soggiogare la natura al bisogno umano».

9 A livello sociale, viene in rilievo il netto distacco tra società civile e politica e, in particolare, l'esigenza di una più ampia partecipazione dei cittadini ai processi decisionali inerenti alle materie di maggiore rilevanza sociale, frutto del declino dello Stato di diritto liberale. Secondo 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, p. 1443, «il fatto che l'emersione degli interessi diffusi sia stata risposta alla crisi di rappresentatività del modello liberale tradizionale ed assunzione, quindi, da parte di organizzazioni sociali di esigenze che non trovano soddisfazione in sede istituzionale, per la parte in cui l'istituzione si mostra incapace di racchiudere la socialità e rappresentarla, mancando norma di collegamento sia in senso soggettivo che oggettivo».

10 Sul versante costituzionale, l'emersione della categoria degli interessi diffusi è legata alla visione antropocentrica accolta dalla Costituzione nell'art. 2, che frantuma la tradizionale dicotomia tra pubblico e privato e fa venir meno l'idea per cui ciò che non è esclusivamente individuale appartiene allo Stato. Secondo A. GAMBARO, *Interessi diffusi, interessi collettivi e incerti confini tra pubblico e privato*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 2019, p. 789 ss. Secondo l'Autore, «il punto di svolta può collocarsi nella seconda metà del secolo scorso allorché vennero a completa emersione i problemi materiali connessi con la complessità delle interrelazioni tra individui in una società affluente e con esse la realtà di interessi che rimanevano individuali ed avevano la promozione dell'individuo come scopo, ma che, a cagione del grandissimo numero di elementi interagenti, non potevano essere affrontati entro gli schemi lineari della logica individualistica. In sintesi a me pare che il disfarsi della funzione ordinante della dicotomia

mente sciolto. Il problema degli interessi diffusi, invero, incrocia – oggi più che mai - quello della definizione degli spazi di accesso al processo amministrativo, stante la natura soggettiva della giurisdizione amministrativa e la sua chiara vocazione a presidiare situazioni giuridiche soggettive (artt. 24, 103 e 113 Cost.)<sup>12</sup>.

Il discorso sugli interessi diffusi ha inevitabilmente involto le figure della legittimazione e dell'interesse al ricorso, tradizionalmente intese, come titolarità effettiva di una posizione qualificata e differenziata<sup>13</sup> e come danno patito dall'attore senza l'intervento del giudice<sup>14</sup>. Tali concezioni sono entrate in con-

---

pubblico/privato si coglie nella sua incapacità di dare collocazione a quelli che si sono chiamati interessi diffusi, o collettivi».

11 In chiave dogmatica, dottrina e giurisprudenza hanno elaborato una concezione individualistica e proprietaria delle situazioni giuridiche soggettive, frutto dell'influenza ermeneutica che l'art. 832 c.c. ha esercitato sull'art. 810 c.c. e sulla definizione di bene giuridico. La centralità del dominio ha impattato sulla discussione generale sui "diritti", che avrebbero dovuto avere ad oggetto solo utilità esclusive. Ne sono state influenzate le conclusioni della letteratura in tema di situazioni giuridiche, generando un collegamento necessario tra bene, cosa e regime di appartenenza proprietaria, nonostante la nozione di bene postuli solo l'idoneità della *res* ad essere «oggetto di diritti» (art. 810 c.c.), ossia di una situazione soggettiva attiva, e non solo di diritti esclusivi, quindi di proprietà. Tale concezione, peraltro, veniva ancorata al tenore letterale della legge processuale: l'art. 26 del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, ad esempio, nella parte in cui prevedeva che spettasse al Consiglio di Stato «decidere sui ricorsi» che avessero «per oggetto un interesse d'individui o di enti morali giuridici», veniva interpretato in chiave riduttiva, come se garantisse una tutela contro tutti gli atti che avessero ad oggetto l'interesse "esclusivo" di individui o di persone giuridiche, introducendo così un elemento non letterale che era l'esclusività dell'interesse. Il carattere comune dell'aspirazione e la sua attitudine a ripetersi tra più individui non determinabili *a priori*, di contro, ne avrebbero impedito l'azionabilità in giudizio, a fronte di una tutela necessariamente pubblica e statutale. Sul punto, V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico*, cit., p. 633, sottolinea che l'art. 26 del R.D. n. 1054 del 1924, «che pure si riferisce apparentemente al solo interesse sostanziale di "individui", in realtà adopera tale espressione in netta contrapposizione a quella, immediatamente seguente, di "enti morali giuridici": e dunque opera solo un riferimento dell'interesse a persone fisiche o giuridiche, senza introdurre perciò preclusioni aprioristiche».

12 A. PROTO PISANI, *Introduzione sull'atipicità dell'azione e sulla strumentalità del processo*, in *Foro It.*, 2012, p. 3. Secondo l'Autore, «L'art. 24, co. 1 Cost. impone di ritenere che il diritto di azione sia un diritto fondamentale (pubblico o privato poco interessa) che ha come funzione immediata la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, e solo mediamente, la funzione di attuare il diritto oggettivo, e come struttura la pretesa nei confronti dello Stato di prestare la tutela giurisdizionale».

13 In tal senso R. VILLATA, (voce) *Legittimazione processuale. II) Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, Treccani, p. 2. Nello stesso senso, E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Milano, 2013, p. 889; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, XIV ed., Torino, 2021, p. 200; R. FERRARA, (voce) *Interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 469; R. FERRARA, (voce) *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdiz. ecc.)*, in *Dig. It. Disc. pubb.*, vol. VIII, Torino, Utet Giuridica, p. 471.

14 G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, II ed., Napoli, 1947, pp. 161 ss.

trasto con la fisionomia adespota dei nuovi interessi, attribuendo alla giurisprudenza, anche attraverso interpretazioni creative<sup>15</sup>, il compito di consentire la giustiziabilità di siffatte pretese. Il risultato è stato la definizione di un modello di tutela basato sull'intervento di un ente esponenziale<sup>16</sup>, capace di sottrarre l'interesse diffuso alla sua fluidità e di dotarlo di struttura<sup>17</sup>.

Questo, a ben vedere, non ha impedito che la realizzazione di tali interessi avvenisse anche tramite l'azione del cittadino, limitatamente ai casi in cui questi possa vantare una preferenza concreta che, coincidendo con il dato assiologico, abbia la dimensione di situazione giuridica soggettiva azionabile in giudizio. Discorrere del singolo, infatti, non significa, di per sé, non discorrere anche di posizioni sovraindividuali, potendo l'interesse diffuso essere affiancato occasionalmente anche da una pretesa individuale (o acquisirne la fisionomia), in conseguenza delle peculiari condizioni in cui si trovi un soggetto rispetto ad una certa utilità<sup>18</sup>.

---

15 M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., p. 19 ritiene che «la funzione creativa del giudice in questo campo è riconosciuta da tutti».

16 Tra le altre, è notissima la decisione Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro It.*, 1974, III, 33, con osservazioni di A. ROMANO e nota di L. ZANUTTIGH, *"Italia nostra" di fronte al Consiglio di Stato* con la quale è stata ammessa la legittimazione dell'associazione Italia Nostra a ricorrere innanzi al giudice amministrativo per «la tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della nazione».

17 M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., p. 9, che parla di «variante giurisprudenziale del modello oggettivo di interesse diffuso».

18 Ad esempio, secondo C. M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, in *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di L. LANFRANCHI, Torino, Giappichelli, 2003, p. 77, «occorre però tener presente che vi sono interessi diffusi aventi ad oggetto beni suscettibili di godimento individuale, come i beni della natura e i beni demaniali di uso pubblico (strade, biblioteche, ecc.). Trattandosi di beni di cui tutti devono poter godere liberamente, può riconoscersi in capo a ciascuno un interesse giuridicamente tutelato, può cioè riconoscersi al singolo un diritto soggettivo al godimento di essi. Con riguardo all'ambiente, in particolare, tende ad affermarsi in dottrina e in giurisprudenza l'idea che vi ravvisa l'oggetto di un diritto della personalità. La violazione di tale diritto da parte di terzi mediante distruzione, inquinamenti, impedimenti, ecc., sarà allora configurabile come illecito civile e darà luogo ai rimedi privatistici dell'inibitoria e del risarcimento. La pretesa risarcitoria che la legge sull'ambiente riconosce allo Stato concerne la lesione dell'interesse diffuso ma non esclude la pretesa risarcitoria per il danno individuale subito dal singolo. Ricorrendo i presupposti dell'interesse legittimo, sarà anche ammessa a tutela del singolo contro gli atti illegittimi della pubblica amministrazione».

Quanto detto risulta chiaro ove si parta dal presupposto che il carattere adesopota dell'interesse diffuso, in ultima analisi, ne consente la traduzione in veri e propri valori, cioè stati di cose controfattuali ("ciò che vale"), preferenze universali<sup>19</sup>, la cui realizzazione, oltre che esser rimessa a rimedi a vocazione oggettiva, può avvenire tramite la predisposizione di mezzi di tutela di interessi personificati, che rispetto al valore possano dirsi strumentali<sup>20</sup>.

Definire adeguatamente il piano della legittimazione individuale, pertanto, può contribuire fortemente ridimensionare il «falso problema»<sup>21</sup> degli interessi diffusi e della loro tutela, consentendo di selezionare i soggetti portatori di interessi che, reagendo al dato assiologico ordinamentale, acquisiscono il rango di vere e proprie situazioni giuridiche soggettive.

## **2. Alla ricerca di una posizione qualificata e differenziata. In particolare, sulla qualificazione giuridica**

Fermo restando il modello di tutela di matrice giurisprudenziale, riconosciuto oggi anche dal diritto positivo<sup>22</sup>, un contributo al dibattito può esser

---

19 F. FOLLIERI, *Lo Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo*, Milano, Wolters Kluwer, Cedam, 2017, pp. 229 ss. L'Autore si avvale di questo esempio: «Ad esempio: l'uguaglianza è un "assetto della realtà" in cui tutti gli uomini hanno le medesime condizioni di vita. Elevare l'uguaglianza a valore è una scelta: non tutte le società vedono nell'uguaglianza qualcosa di desiderabile. Anche nelle società nelle quali l'uguaglianza è elevata a valore, perché è larga l'adesione prestata a quel valore da parte dei consociati, non tutti gli uomini hanno effettivamente le medesime condizioni di vita: per quanto ci si sforzi, questa situazione non si verifica compiutamente nella realtà materiale. Il valore, allora, è uno stato-di-cose da realizzare mediante l'azione umana, cioè da attuare: il valore è uno stato-di-cose cui orientare il comportamento».

20 A. FALZEA, (voce) *Complessità giuridica*, in *Enc. Dir.*, Ann. I, Milano, Giuffrè, 2007, p. 203.

21 Le parole sono di M. NIGRO, *Il giudice amministrativo oggi*, in *Foro it.*, 1978, p. 167. Secondo l'Autore: «Non c'è bisogno di risolvere il problema degli interessi diffusi (che, come sappiamo, è per molti versi anche un falso problema) per dare sfogo alle più marcate esigenze di protezione e così ristabilire fra realtà sociale e giurisdizione amministrativa quel collegamento pieno che sembra essersi interrotto. Il giudice amministrativo ha tutelato interessi, a loro modo, diffusi, quando ha dato azione ai proprietari abitanti di una strada contro le offese di industrie insalubri o rumorose».

22 L'opzione ermeneutica, infatti, ha avuto seguito anche a livello legislativo. Ad esempio, proprio in materia ambientale, il legislatore è intervenuto con l'art. 18, co. 5, della legge n. 349 del 1986, riconoscendo espressamente la legittimazione di associazioni individuate in base all'art. 13 (ossia quelle ricomprese in un elenco approvato con decreto del Ministro dell'Ambiente) e consentendo loro di «intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi».

quindi fornito soffermandosi sulle posizioni individuali effettivamente azionabili nel processo amministrativo.

Per far ciò, è indispensabile soppesare correttamente i predicati che, di norma, si riconoscono alla situazione giuridica protagonista nei rapporti con la P.A., l'interesse legittimo: la qualificazione normativa e la differenziazione. Evitando approcci intuizionistici o eccessivamente riduttivi, questo percorso può contribuire a conciliare la fisionomia diffusa di alcune posizioni con la natura soggettiva della giurisdizione amministrativa.

Ora, è noto che la qualificazione dipenda dall'esistenza di una norma che prenda in considerazione l'interesse, ritenendolo meritevole di tutela<sup>23</sup>. Si tratta di un predicato che è strettamente connesso alla visione dell'interesse legittimo come situazione soggettiva sostanziale, frutto della tutela diretta che la norma attributiva del potere garantirebbe ad interessi ulteriori rispetto a quello pubblico<sup>24</sup>.

---

23 L'interesse può dirsi qualificato in quanto sia preso in considerazione da una norma di legge che lo protegga. Non ogni interesse, infatti, e neppure ogni interesse socialmente rilevante, assume dignità giuridica. L'interesse per salire a livello del diritto non soltanto deve diventare interesse sociale ma deve anche ricevere una qualificazione ordinamentale. In tal senso si veda, ad esempio, A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto*, VI ed., Milano, Giuffrè, 2008, pp. 390 ss. Anche secondo R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, cit. p. 471, la posizione di vantaggio è qualificata in quanto riconducibile ad una norma di riferimento che si configuri come il presupposto logico-giuridico della tutela giudiziale. D'altro canto, l'idea dell'interesse legittimo come posizione qualificata da una norma è coerente con la generale considerazione delle situazioni giuridiche soggettive come proiezioni di norme. In tal senso, E. FAZZALARI, (voce) *Azione civile (Teoria generale e diritto processuale)*, in *Dig. It. disc. priv. (sez. civ.)*, vol., II, Torino, Utet Giuridica, 1988., p. 32, secondo cui: «Nei limiti qui consentiti, e riallacciandosi all'inizio, va soggiunto che tali posizioni soggettive – «facoltà», «potere», «dovere», «diritto» – sono proiezioni di norme, cioè si astraggono dalle norme, imputando al soggetto del comportamento, che ciascuna norma descrive e valuta come lecito o come doveroso, la valutazione medesima (così come la norma che fa lecito il godimento del bene al proprietario, lo munisce delle «facoltà» di godimento; quella che impone al debitore di adempiere, lo investe di un «dovere»); e che dalle norme si astraggono, innanzitutto, le condotte ch'esse descrivono e valutano, così evidenziando l'«atto giuridico» (lecito: l'uso del proprio bene; o doveroso: la prestazione degli alimenti dell'alimentando)».

24 Uno dei più importanti contributi rispetto alla valorizzazione della natura sostanziale dell'interesse legittimo è stato fornito da M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, IV ed., 1994, p. 93, secondo il quale «è da concludere che la norma attributiva del potere è norma regolativa, direttamente e volutamente regolativa, sia dell'interesse pubblico, sia degli interessi dei singoli. L'attribuzione del potere e la sua concreta configurazione (e cioè la determinazione della concreta consistenza di esso) si compiono a tutela e soddisfazione insieme dell'interesse pubblico e degli interessi privati». Anche secondo R. MONTEFUSCO, *Rilevanza dei requisiti di*

Molte delle ricostruzioni teoriche che vedono nell'interesse legittimo una situazione sostanziale, invero, ritengono che la norma attributiva del potere sia la fonte esclusiva di qualificazione dell'interesse<sup>25</sup>. Tale posizione è sostenuta da solide basi di teoria generale, per la quale l'interesse legittimo costituisce il «contraltare» di un potere unilaterale, il cui «tasso di consistenza» può esser misurato solo alla luce della disciplina regolativa del potere stesso<sup>26</sup>.

Il rischio (o il limite) di tali ricostruzioni, tuttavia, è quello di ridimensionare fortemente la pletora di situazioni azionabili rispetto al potere pubblico e di porsi in controtendenza con una realtà pratica che vede sempre più moltiplicarsi le posizioni legittimanti al giudizio amministrativo.

Sono allora da condividere le voci secondo le quali bisognerebbe andare oltre la disciplina del pubblico potere, guardando all'ordinamento complessivamente inteso. Il criterio della qualificazione giuridica degli interessi dovrebbe dirsi integrato non solo nel caso in cui l'interesse sia preso in considerazione

---

*differenziazione e qualificazione nell'individuazione delle posizioni di interesse legittimo. (L'interesse legittimo tra interesse a ricorrere ed interesse legittimo)*, in *Dir. proc. amm.*, 1985, p. 409, la necessità della qualificazione normativa deriva dalla considerazione dell'interesse legittimo quale situazione giuridica sostanziale. L'Autore, tuttavia, rileva che tale requisito sia più ricercato che soddisfatto dalla giurisprudenza. Al contrario, fin quando è prevalsa l'idea di un interesse legittimo come interesse solo occasionalmente protetto, si è ritenuto che la norma attributiva presidiasse solo l'interesse pubblico e che l'interesse legittimo andasse individuato guardando in via esclusiva alle circostanze di fatto. Nota è la ricostruzione di O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1912, pp. 427 ss, per il quale, se la norma è posta solo nell'interesse generale, allora l'interesse legittimo non può che essere ricercato a livello fattuale.

<sup>25</sup> Si veda sul punto M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 106 ss, secondo il quale: «da individuazione dell'interesse legittimo dev'essere compiuta esclusivamente alla luce della norma regolativa del potere e delle altre norme che ad essa si collegano». Nello stesso senso si veda anche B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi (problemi di tutela)*, cit., p. 199, «La norma che attribuisce un potere ad una autorità amministrativa di per sé è rivolta all'individuazione e alla tutela di un interesse che è pubblico, proprio per la sua sussunzione nella norma attributiva di potere, ed in quanto tale non è necessario che prenda in considerazione (che qualifichi) i diversi interessi singolari sottesi a quell'attività. In considerazione del particolare atteggiarsi del rapporto tra territorio e cittadini, elementi che non possono più essere considerati quali semplici oggetti del potere dell'autorità pubblica secondo le note formulazioni gerberiane, si potrebbe ritenere che in questo caso, tramite la norma attributiva del potere, si realizza anche il secondo fenomeno, quello della qualificazione dell'interesse dei singoli, che pur di per sé non è ad essa necessariamente connesso».

<sup>26</sup> Le espressioni virgolettate sono usate da F. G. SCOCA, *Interesse legittimo. Storia e teoria*, in *Sistema del diritto amministrativo*, diretto da F. G. SCOCA, F.A. ROVERSI MONACO, G. MORBIDELLI, Torino, Giappichelli, 2017, p. 401

dalla norma attributiva ma, a maggior ragione, ogni qualvolta lo stesso sia dotato di un solido aggancio costituzionale o comunque sia rilevante in base all'ordinamento considerato nella sua interezza<sup>27</sup>.

Si tratta di affermazioni che più si attagliano alle conclusioni che la giurisprudenza, non solo amministrativa, ma anche civile, ha raggiunto ormai decenni orsono, quando, ad esempio, sono stati individuati i primi rimedi avverso i danni arrecati all'ambiente, valorizzando disposizioni come l'art. 32 Cost.<sup>28</sup>.

D'altronde, l'interesse dovrebbe dirsi qualificato ogniqualvolta reagisca, realizzandolo o ledendolo, all'interesse fondamentale, e cioè al «tipo migliore di esistenza [...] possibile e realizzabile» per la comunità<sup>29</sup>; non è dubitabile che il migliore tipo di esistenza sia scolpito nella Costituzione, che, alla luce del suo carattere anche programmatico, deve costituire necessariamente fonte di qualificazione giuridica degli interessi<sup>30</sup>.

---

27 A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p.70. Secondo l'Autore «non sempre la norma che disciplina il potere identifica i soggetti direttamente interessati» e, pertanto, «frequentemente, invece, la qualificazione viene ricavata dalla giurisprudenza in base alla rilevanza attribuita a quell'interesse dall'ordinamento nel suo complesso e alla incidenza concreta dell'azione amministrativa su tale interesse». Su posizioni simili R. MONTEFUSCO, *Rilevanza dei requisiti di differenziazione e qualificazione nell'individuazione delle posizioni di interesse legittimo. (L'interesse legittimo tra interesse a ricorrere ed interesse legittimo)*, cit., p. 428, secondo il quale: «una posizione individuale [ha] natura di interesse legittimo quando riceva dall'ordinamento una specifica qualificazione di meritevolezza desumibile sia da una norma di legge o regolamento sia ricavabile dai principi generali di questo». In una prospettiva simile anche E. CANNADA BARTOLI, (voce) *Interesse (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXII, Milano, Giuffrè, 1972, p. 21, secondo il quale sarebbe necessario «risalire a principi che permettano di ravvisare l'interesse legittimo anche in ipotesi diverse da quelle tradizionali».

28 V. DENTI, *Interessi diffusi*, cit., p. 310. L'Autore evidenzia i meritori approdi della Cassazione civile che, sul finire degli anni '70, ricollegò il diritto alla salute al diritto all'ambiente, individuando una base costituzionale di quello che viene definito «diritto alla qualità della vita».

29 A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto*, cit., pp. 390 ss.

30 Quanto detto, peraltro, dovrebbe valere anche per le esigenze sociali emergenti: in particolare, la natura di fattispecie aperta dell'art. 2 Cost., capace di apprestare tutela anche a «diritti inviolabili» ulteriori rispetto a quelli elencati nella Carta costituzionale, seppur dotati di un solido aggancio in essa, consentirebbe di giuridicizzare interessi non presi in considerazione espressamente dal Costituente ma integranti il frutto di rinnovate visioni politiche e sociali. Sulla natura dell'art. 2 Cost. come norma a fattispecie aperta si veda E. ROSSI, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, Utet giuridica, 2006, pp. 46 ss.,

Una declinazione in chiave costituzionale del predicato della qualificazione rappresenta, pertanto, il primo passo verso una corretta sistematizzazione delle categorie sostanziali e processuali nell'area degli interessi diffusi: inquadrando il tema a partire dalla Costituzione, risultano con maggiore chiarezza le ragioni che, ad esempio, hanno condotto la giurisprudenza ad estendere la legittimazione in materia urbanistica non solo ai proprietari dei fondi finitimi ma anche a tutti i soggetti toccati personalmente dagli effetti dell'atto amministrativo, alla luce della radicazione in loco dei propri interessi di vita, rilevanti in base all'ordinamento (c.d. *vicinitas*)<sup>31</sup>.

Tale ricostruzione, peraltro, parrebbe trovare conferma nella moderna visione di bene giuridico. Come anticipato, una delle ragioni che induce ad escludere che interessi sovraindividuali possano tradursi in situazioni giuridiche soggettive è data dalla non appropriabilità esclusiva di certe entità e dalla incapacità di fornire godimento in forma esclusiva. Oggi, però, la teoria dei beni tende a guardare oltre i connotati tipici della proprietà. Si avverte una certa insoddisfazione, nell'identificare le caratteristiche di ogni bene possibile con quelle delle cose oggetto del diritto dominicale e nell'escludere che siano beni le utilità non idonee a costituire oggetto di situazioni reali, a fronte di una dimensione normativa che dà oggettivamente rilievo ad entità prive del connotato dell'esclusività<sup>32</sup>.

---

31 L'elaborazione dell'attributo della *vicinitas*, intesa come condizione distintiva idonea a fondare la legittimazione individuale, si deve a Cons. Stato., sez. V, 9 giugno 1970, n. 523, con nota di G. D'ANGELO, in *Riv. giur. edil.*, 1970, p. 645. Il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sull'effettiva portata dell'art. 10, co. 9 della l. n. 765 del 1967, c.d. legge-ponte («Chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza 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»), ha escluso l'ipotesi dell'introduzione di una azione popolare, affievolendo i rischi di una moltiplicazione del contenzioso urbanistico e, al contempo, offrendo una lettura non abrogante della disposizione citata attraverso l'elaborazione della nozione di «insediamento abitativo», come elemento idoneo a giustificare l'azione di soggetti che, per l'inclusione in tale contesto («*vicinitas*»), abbiano interesse alla qualità del relativo assetto urbanistico-edilizio.

32 P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, Napoli, E.S.I., 2020, p. 322.

Si afferma sempre più una visione che va oltre il «terribile diritto»<sup>33</sup>, inteso quale signoria del soggetto sul bene, legata esclusivamente agli interessi normativamente protetti (in cui, si potrebbe dire, è l'interesse a divenire bene e non la *res* in quanto tale), andandosi verso una definizione di bene che si allontana dalla interpretazione classica dell'art. 810 c.c. e che attribuisce un ruolo centrale al concetto di interesse meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento<sup>34</sup>.

Se così è, non può non considerarsi il ruolo che la Costituzione ha avuto nel determinare un mutamento assiologico e, quindi, un inevitabile rinnovamento del quadro degli interessi giuridicamente tutelati<sup>35</sup> in tutti i settori di norma evocati ove si discuta di situazioni sovraindividuali. Ad oggi, il bene (o l'interesse) cui le situazioni giuridiche soggettive si ricollegano in questi settori, lungi dall'identificarsi con lo sfruttamento o la mera conservazione del diritto reale, si atteggia come ampio e variabile. Ad esempio, i valori che ispirano la disciplina dell'edilizia e del governo del territorio inglobano, oltre al corretto sviluppo del territorio e alla funzione sociale della proprietà, anche la tutela della salute e del paesaggio (e dell'ambiente) e questo, inevitabilmente, si riflette sul novero delle situazioni giuridiche soggettive configurabili.

---

33 Il riferimento è all'opera di S.RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, Il Mulino, 1990.

34 V. A. C. NAZARO, *Nuovi beni tra funzione e dogma*, in *Contr. e impr.*, 2013, p. 1017.

35 D'altronde, un interesse personale in tanto è presidiato in quanto sia strumentale alla attuazione di un valore. Ove si realizzi una mutazione dei valori giuridicamente rilevanti (com'è avvenuto con la Costituzione), è inevitabile anche una rinnovazione degli interessi giuridicamente rilevanti (in quanto strumentali ai nuovi valori). Sul punto si veda F. FOLLIERI, *La Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo*, cit., p. 232. L'Autore pone il seguente esempio: «Ad esempio, il valore che principalmente presiedeva alla normativa sull'evidenza pubblica nel regolamento di contabilità pubblica era quello della tutela dell'erario. L'unico interesse tutelato da quelle norme era quello dello Stato o, se si vuole, della p.a. al meno esborso nei contratti c.d. passivi e al maggior introito nei contratti c.d. attivi, tanto che ai partecipanti alle gare non era riconosciuta alcuna pretesa tutelabile in giudizio. Quando il diritto comunitario (e, poi, dell'Unione Europea) si occupa della materia dei contratti c.d. passivi, l'assetto assiologico del settore muta: il valore principale del settore diviene la concorrenza. Di conseguenza, (anche) gli interessi dei partecipanti alle gare sono tutelati dalle norme sull'evidenza pubblica (ora il codice dei contratti pubblici e il regolamento attuativo), giacché la soddisfazione degli interessi dei singoli partecipanti è strumentale ad attuare una corretta concorrenza. Ovviamente, nell'uno e nell'altro sistema mutano le norme, perché mutano i valori da perseguire. E per effetto del mutamento dei valori e delle norme, mutano gli interessi tutelati dall'ordinamento».

Non si tratta, allora, di abbandonare i vecchi dogmi, percorrendo sentieri oscuri e difficoltosi, ma di rivederli alla luce degli interessi che il diritto – la Costituzione *in primis* – dota di rilevanza, alla luce del quadro assiologico.

### 3. Segue: sulla differenziazione

L'ampliamento degli interessi giuridicamente rilevanti dovrebbe esser sufficiente a giustificare un allargamento delle maglie della giurisdizione, implicando il riconoscimento della legittimazione al ricorso in capo a classi più ampie di soggetti.

In realtà, se certamente si è assistito in molti casi ad una tale ricaduta sul versante processuale, è anche vero che un controlimite in tal senso è costituito dal requisito della differenziazione, predicato dell'interesse che dipende dall'esistenza di elementi che ne rendano possibile una autonoma considerazione, in virtù del legame con una certa realtà<sup>36</sup>. È su questo profilo che il discorso si complica, a fronte di una conclamata difficoltà nell'individuare criteri certi ed univoci in funzione selettiva degli interessi azionabili in giudizio.

Orbene, in disparte le più intuitive ipotesi in cui vengano in rilievo interessi pretensivi o interessi oppositivi correlati ad un potere limitativo, in cui è di norma sufficiente individuare il destinatario del provvedimento, maggiori difficoltà desta il caso di interessi oppositivi emergenti al seguito dell'adozione di provvedimenti positivi per altri o comunque non diretti primariamente a limitare la sfera giuridica del soggetto titolare<sup>37</sup>. In tali fattispecie, infatti, non soccor-

<sup>36</sup> In tal senso C. CUDIA, *Interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., p.186.

<sup>37</sup> Si pensi al caso dei c.dd. provvedimento a doppio effetto, che producono, cioè, ad un tempo un effetto ampliativo e un effetto restrittivo nella sfera giuridica di due soggetti distinti e che danno origine ad una sorta di rapporto trilaterale. Sul punto si rinvia a F. FOLLIERI, *Il silenzio nei procedimenti ad iniziativa officiosa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 182 ss., il quale, prendendo in considerazione la categoria dei provvedimenti «favorevoli per taluni e pregiudizievoli per altri», evidenzia che «se dunque rispetto ad un potere restrittivo v'è almeno un interesse oppositivo (di solito quello del destinatario del provvedimento), dinanzi a quel potere vi possono essere eventualmente anche interessi pretensivi (quelli dei c.d. controinteressati sostanziali). Ed entrambi questi interessi sono considerati il sostrato di interessi legittimi [...], riconoscendo pacificamente ad entrambi tutela giurisdizionale di annullamento. Del resto, anche rispetto a poteri ampliativi posso darsi interessi oppositivi: chi richiede il provvedimento ampliativo è titolare di un interesse pretensivo; mentre il c.d. controinteressato sostanziale è titolare di un interesse oppositivo».

rendo la dimensione giuridica, la giurisprudenza si avvale di criteri materiali legati al pregiudizio, ammettendo che il soggetto che si ubichi nei pressi dell'intervento edilizio, ad esempio, possa considerarsi legittimato all'impugnazione, in quanto leso nei suoi interessi.

La questione involge, più in generale, quella dell'individuazione dei cc.dd. terzi controinteressati, i quali, pur non menzionati dall'atto e di norma esclusi dalla partecipazione al procedimento (in quanto ignari della sua pendenza), sono comunque ritenuti legittimati ad insorgere avverso il provvedimento stesso, ove interessati alla sua rimozione<sup>38</sup>.

Ora, se si considera che il problema degli interessi diffusi attiene essenzialmente alla ricerca di un portatore (*rectius*, di un titolare), si può facilmente comprendere l'importanza dell'individuazione dei soggetti controinteressati rispetto all'adozione di un certo provvedimento, quali potenziali attori di un giudizio concernente la legittimità dell'atto stesso.

Com'è noto, la giurisprudenza perimetra l'area dei controinteressati legittimati al ricorso attraverso l'uso di criteri empirici, legati di norma al pregiudizio<sup>39</sup>, compiendo valutazioni propriamente materiali, afferenti alla dinamica procedimentale e all'esito provvedimentoale. Ebbene, che la ricerca dei terzi dipenda da una indagine concreta, che guardi agli effetti prodotti dal provvedimento, non deve sorprendere. Come evidenziato da autorevole dottrina<sup>40</sup>, le situazioni giuridiche soggettive del privato, nei rapporti con l'amministrazione,

---

38 La giurisprudenza, invero, esclude che l'amministrazione sia gravata da eccessivi oneri istruttori di ricerca, in virtù del divieto di aggravamento del procedimento. Questo, però, non impedisce al terzo di intervenire nel procedimento (cfr. artt. 9 e 10 della legge 241/1990), facendo valere il proprio interesse, nonché di proporre ricorso avverso l'atto amministrativo, qualora possa dirsi portatore di una posizione qualificata e differenziata. In tal senso Cons. Stato, se. VI, 24 luglio 2020, n. 4745, in *giustizia-amministrativa.it*.

39 In tal senso, Cons. Stato, Ad. Plen., 9 dicembre 2021, n. 22, in *giustizia-amministrativa.it*.

40 A. ROMANO TASSONE, (voce) *Situazioni giuridiche soggettive (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Agg. II, Milano, Giuffrè, 1998, p. 981. Secondo l'Autore: «de situazioni giuridiche soggettive del privato sono il riflesso non solo e non tanto della norma astratta che nega o attribuisce il potere alla pubblica amministrazione e ne determina contenuti e modalità d'esercizio, quanto soprattutto della *norma agendi* valevole nel caso concreto per l'amministrazione nei riguardi del cittadino, questa soltanto essendo idonea ad esprimere l'effettivo rapporto giuridico intercorrente tra i due».

vanno determinate guardando non solo la dimensione normativa, ma anche il modo in cui concretamente viene esercitato il potere pubblico. La presenza del potere dell'amministrazione nella vicenda (in particolare se discrezionale) implica la necessità di tener conto del concreto atteggiarsi della singola decisione pubblica per stabilire quali siano i soggetti effettivamente toccati dai suoi effetti.

A dire il vero, in dottrina si è anche proposto di verificare la differenziazione solo sul versante normativo: una norma potrebbe dirsi attributiva di una posizione soggettiva solo se, nel qualificare un certo interesse, essa detti in astratto anche il criterio di selezione dei titolari del medesimo<sup>41</sup>.

Si criticano le ricostruzioni giurisprudenziali, sostenendo che le stesse finirebbero per legare la posizione del terzo alla legalità oggettiva. A differenza del destinatario, il terzo non potrebbe dirsi, infatti, portatore di una pretesa sufficientemente definita da contrapporre all'amministrazione e dovrebbe la rilevanza della sua posizione all'esistenza del potere pubblico e all'esigenza di controllo che a quello si collega<sup>42</sup>. La legittimazione dei controinteressati, nella

41 Nel senso, invece, di individuare l'interesse legittimo esclusivamente su base normativa si veda M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 106 ss. Anche secondo E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 381, la differenziazione tende a doppiare la qualificazione: l'interesse si diversifica proprio in quanto preso in considerazione dalla norma. Recentemente, G. MANNUCCI, *La necessaria dimensione normativa dei diritti dei terzi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, pp. 224 ss., la quale sostiene che: «A onta della prassi che lega la differenziazione a meri dati fattuali, i teorici del diritto hanno chiarito che una norma può dirsi attributiva di una posizione soggettiva soltanto se, nell'individuare il valore tutelato (ossia nel qualificare l'interesse), essa detta anche il criterio di selezione dei titolari di quello stesso valore. Per la configurazione di posizioni soggettive, l'indicazione del bene tutelato deve, cioè, essere accompagnata dalla individuazione del criterio che consente di delimitare il novero dei soggetti che di quel bene possono godere separatamente [...]». La stessa posizione è ribadita, più di recente, in G. MANNUCCI, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?*, in *Gior. Dir. amm.*, 2020, pp. 529 ss e in L. FERRARA, G. MANNUCCI, I. PIAZZA, *Sui rapporti di vicinato in una giurisprudenza recente. Diritti soggettivi e interessi legittimi, diritti soggettivi trasformati in interessi legittimi o soltanto diritti soggettivi?*, in *Dir. pubb.*, 2023.

42 G. MANNUCCI, *La necessaria dimensione normativa dei diritti dei terzi*, cit., p. 218. Nello stesso senso anche F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, pp. 1009-1010. Secondo l'Autrice: «In questo modo di procedere si avverte la persistenza del concetto originario di interesse legittimo, che esprime la convergenza dell'interesse di fatto dei singoli con l'interesse all'attuazione del diritto obiettivo, cioè con l'interesse pubblico espresso dalla disciplina vigente. Si può dire, mi pare, che l'inerenza dell'atto alla cosa pubblica determina l'interesse al sindacato di legittimità. Non si ammette che vi siano atti amministrativi non esposti a tale sindacato. Per questo il carattere differenziato dell'interesse può essere

prassi, sarebbe la manifestazione della specialità del diritto amministrativo, inteso come il mezzo per «imbrigliare un potere pubblico debordante e ricondurlo al rispetto della legalità»<sup>43</sup>.

Nelle decisioni dei giudici, pertanto, rimarrebbe in vita una concezione esclusivamente processuale dell'interesse legittimo, coincidente con l'interesse a ricorrere, e questo implicherebbe l'esaltazione della «funzione nomopoietica del giudice amministrativo», il quale, chiamato a valutare la tutelabilità di un certo bene, potrebbe fare a meno di indagare la volontà legislativa, sostituendola alla valorizzazione di criteri fattuali<sup>44</sup>.

Le menzionate ricostruzioni, sicuramente apprezzabili sul versante della certezza del diritto e nel loro tentativo di ricondurre al legislatore e al circuito democratico la definizione delle situazioni giuridiche soggettive, non convincono del tutto.

Su un primo versante, aderendo ad una visione esclusivamente normativa, si finisce per appiattire il requisito della differenziazione su quello della qualificazione, tralasciando le diverse funzioni dei due momenti: individuare gli interessi astrattamente rilevanti il primo; selezionare l'interesse rilevante in concreto il secondo<sup>45</sup>.

---

considerato sufficiente». In tale prospettiva, il ricorso del “terzo” avverso un provvedimento amministrativo si reggerebbe su «un interesse di fatto, abbinato ad un criterio fattuale che permetta di circoscrivere la cerchia di coloro nei cui confronti si concretizza questo interesse di fatto».

43 L. FERRARA, *Individuo e potere. In un giuoco di specchi*, in *Dir. pubb.*, 2006, p. 63.

44 *Ibidem*, p. 63. Non troppo distante è la posizione di A. CASSATELLA, *Legittimazione a ricorrere e norme di garanzia*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, pp. 790 ss., il quale ritiene di verificare la legittimazione sempre sul versante normativo, indagando però la complessiva disciplina dei tipi di relazioni sussistenti fra amministrazione ed altri soggetti dell'ordinamento, senza limitarsi alla valutazione della norma attributiva del potere, ed avvalendosi dell'ausilio dei criteri di integrazione del diritto positivo ricavabili dall'art. 12 delle preleggi, ove necessario.

45 Secondo S. FRANCA, *Il doppio binario di legittimazione alla prova dell'Adunanza Plenaria. Quale spazio per la legittimazione soggettiva degli enti esponenziali di interessi collettivi?*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, p. 1045, «Nel giudizio amministrativo [...] il giudizio di qualificazione normativa ha una portata più ampia, giacché guarda a tutti quegli interessi che sono protetti dalla norma. Ciò spiega anche perché sia necessario il requisito della differenziazione inteso come elemento che porta ad una ulteriore selezione, tesa a distinguere la posizione di chi agisce in giudizio da quella del *quisque de populo*, di modo che il primo finisca con l'essere riguardato “individualmente” da un provvedimento emanato dalla pubblica amministrazione».

Ci si dimentica, inoltre, che la dimensione anche fattuale della differenziazione è intrinsecamente connessa all'essenza del potere amministrativo: come anticipato, i soggetti pregiudicati dall'azione amministrativa sono individuabili sono a valle dell'esercizio del potere, tenendo conto delle concrete modalità con cui si è manifestato<sup>46</sup>. Questo spiega il perché, di norma, la giurisprudenza si avvalga di criteri materiali, guardando in particolare agli effetti del provvedimento e distinguendo, ad esempio, tra vicini e distanti o tra coloro che subiscono un pregiudizio diretto e coloro che patiscono un male indiretto, ai fini dell'individuazione dei soggetti legittimati a ricorrere o semplicemente ad intervenire<sup>47</sup>.

Peraltro, volendo mantenere un approccio consapevole dei dettami della teoria generale, si potrebbe aggiungere che il peso del pregiudizio nella valutazione delle condizioni dell'azione, lungi dall'essere il riflesso di una concezione del processo amministrativo in termini oggettivi, rappresenta l'esito dell'adeguata considerazione dell'interesse legittimo come situazione legittimante sostanziale e direttamente tutelata, ma comunque dotata di un nucleo di soggezione rispetto al potere. Il ricorrito pregiudizio rappresenta la concretizzazione della condizione di soggezione che il cittadino ha, dal punto di vista tecnico, rispetto al potere amministrativo.

Va detto, tuttavia, che tali affermazioni, ove non adeguatamente soppesate, rischiano di condurre ad approcci incerti, eccessivamente materiali, implicanti effettivamente il riconoscimento di un ruolo sovrano del giudice nell'individuazione dei legittimati.

---

<sup>46</sup> Giova ricordare le parole di A. ROMANO TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive (diritto amministrativo)*, cit., p. 980, secondo il quale: «il concetto di potere non appartiene alla statica, ma alla dinamica giuridica: esso, dunque, può esser solo malamente inteso come “situazione” giuridica, ossia come puro riflesso della norma sul soggetto-pubblica amministrazione, ma si coglie meglio nella sua dimensione dinamica, ossia nei provvedimenti autoritativi che ne costituiscono le singole epifanie».

<sup>47</sup> Questo vale anche al di fuori del tema degli interessi diffusi. Di recente, ad esempio, Cons. Stato, Ad. Plen., 28 gennaio 2022, n. 3, cit., ha riconosciuto la legittimazione esclusiva della società destinataria dell'interdittiva antimafia all'impugnazione, in quanto destinataria diretta degli effetti del provvedimento, escludendo il diritto di azione dei soci, in quanto pregiudicati solo di riflesso.

È quello che emerge nella ricostruzione di chi, partendo dalla considerazione critica di un approccio esclusivamente normativo al tema della differenziazione, propone di basare l'accesso al giudice su un generico controllo di meritevolezza, realizzato attraverso il filtro dell'art. 100 c.p.c e dell'interesse ad agire. Si tratta di un approccio basato su un *favor* per la massima estensione possibile delle posizioni legittimanti, che vede nella legittimazione processuale uno «strumento di contropotere» a disposizione del privato, che si erge a fronteggiare l'antagonista pubblico<sup>48</sup>.

Una soluzione possibile potrebbe essere individuata attraverso un approccio mediano, legato alla ricerca non del mero pregiudizio ma del pregiudizio giuridicamente rilevante, astrattamente risarcibile: una conclusione di tal fatta, come si vedrà, consentirebbe di rispondere alle legittime preoccupazioni concernenti il rischio di arbitrio nella selezione delle posizioni azionabili in giudizio, attraverso un filtro normativo, ed eviterebbe, al contempo, l'eccessivo irrigidimento derivante dalle impostazioni esclusivamente normative.

#### **4. La differenziazione attraverso il filtro del danno giuridicamente rilevante**

Sulla scorta di quanto detto, ci si pone l'obiettivo di sistematizzare le conclusioni giurisprudenziali e ridurre lo spazio dei soggettivismi, abbandonando il riferimento al mero pregiudizio e spostando l'indagine sul piano del danno. In altri termini, si ipotizza che la ricerca del soggetto legittimato vada condotta attraverso un'analisi che non si limiti a vagliare l'esistenza di una lesione, ma che si spinga sino a sondarne l'ingiustizia e, pertanto, la rilevanza giuridica<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> P. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, E.S.I., 2021, pp. 116 e ss.: «Sul piano più concreto del controllo di meritevolezza, esso, oramai affrancato sia dalle tetraggini nefaste del dodicennio nero, sia dal suo inaffidabile utilizzo moderno ad *impediendum litis ingressum*, diviene strumento idoneo a trascrivere fedelmente l'emersione di nuovi e più progrediti valori sociali in termini acquisitivi di posizioni direttamente legittimanti (almeno) la domanda».

<sup>49</sup> Sulla distinzione tra pregiudizio e danno si vedano D. MESSINETTI, (voce) *Danno giuridico*, in *Enc. dir.*, Agg. I, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 469 ss.; A. DE CUPIS, (voce) *Danno (Teoria generale- a Diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 622 ss.; F. BUSNELLI, (voce) *Illecito civile*, in *Enc. Giur.*, vol. XVII, Roma, Treccani, 1989, pp. 11 ss.; P. SCHLESINGER, *La ingiustizia*

L'art. 2043 c.c., la clausola del danno ingiusto e il sistema della responsabilità civile, allora, possono rappresentare dei validi strumenti a disposizione dell'interprete nell'individuazione dei soggetti legittimati, in quanto bisognosi di tutela<sup>50</sup>.

Non si vuole certo sostenere che l'art. 2043 c.c., attraverso la clausola del danno ingiusto<sup>51</sup>, possa essere la norma di qualificazione degli interessi azionabili: in tale errore sembra cadere la giurisprudenza<sup>52</sup>, quando sostiene che l'art. 872 c.c., facendo riferimento al «danno», sarebbe disposizione idonea a qualifi-

---

*del danno nell'illecito civile*, in *Jus*, 1960, III, pp. 336 ss.; S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 1967; P. TRIMARCHI, (voce) *Illecito (dir. priv.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 90 ss.; M. FRANZONI, *Fatti illeciti*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, Zanicchi, 1993, pp. 68 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, (voce) *Risarcimento del danno*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XVI, Torino, Utet, 1969, pp. 4 ss.; M. FRANZONI, *Il danno ingiusto fra il giudice e la legge*, in *Questione giustizia*, 2018.

50 Già A. ROMANO, *La situazione legittimante al processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, p. 543 ss. aveva prospettato una conclusione simile, seppur in una fase in cui la discussione sulla risarcibilità dell'interesse legittimo e sul significato di danno ingiusto era ancora aperta: «Piuttosto, da quel medesimo punto di vista, con questa sottolineatura del carattere di posizione tutelata dall'ordinamento generale, di diritto soggettivo in senso corrispondente lato, delle situazioni legittimanti al ricorso giurisdizionale amministrativo, viene ad emergere il collegamento della loro gamma con la gamma di altre situazioni giuridiche, considerate sotto tutt'altro profilo: quelle la cui lesione da parte dell'amministrazione implica il sorgere a suo carico di un'obbligazione risarcitoria. Il nesso è addirittura imposto: nel senso che non si può marcare quel carattere delle situazioni legittimanti al ricorso, senza dover poi concludere, per la loro coincidenza, almeno tendenziale, con le situazioni la cui lesione è risarcibile».

51 In tal senso sembra porsi di recente E. PARISI, *Ricorso collettivo e legittimazione a ricorrere uti singulis per la tutela giurisdizionale dei beni comuni*, in *Dir. Proc. Amm.*, p. 728: «Si potrebbe infatti sostenere che l'art. 2043 c.c. fornisca una base normativa che rende giuridicamente rilevante le posizioni sostanziali dei fruitori dei vantaggi ambientali e sociali derivanti da beni comuni, i quali potrebbero lamentare di aver subito, in ragione di una determinazione relativa alla gestione del bene comune che ha conseguenze dirette sulla vita delle persone che con esso entrano costantemente in relazione, una lesione qualificabile in termini di danno morale, da intendersi come la sofferenza interiore soggettiva patita sul piano strettamente emotivo e/o di danno "dinamico-relazionale", consistente — secondo la giurisprudenza civilistica — nel peggioramento delle abitudini e delle condizioni, interne ed esterne, di vita quotidiana».

52 In tal senso si veda proprio Cons. Stato, Ad. Plen., 09 dicembre 2021, n. 22, cit., secondo la quale: «con specifico riferimento alla *vicinitas*, in ambito edilizio-urbanistico, dove la "qualificazione" dell'interesse del terzo può farsi discendere in ultimo dall'art. 872 c.c.». Dall'art. 872 c.c., in particolare, si ricava il c.d. criterio della doppia tutela, in base al quale, in relazione alle questioni attinenti alla violazione delle norme che disciplinano i rapporti di vicinato, sarebbe consentito agli interessati di rivolgersi sia al giudice ordinario - qualora agiscano direttamente contro il vicino facendo valere posizioni di diritto soggettivo - che al giudice amministrativo, qualora agiscano contro l'autorità pubblica, impugnando il titolo edilizio. In tal senso, si veda la recente T.A.R. Piemonte, sez. II, 27 ottobre 2020, n. 642, in *giustizia-amministrativa.it*

care non solo l'interesse del vicino leso nel suo diritto dominicale, ma qualunque interesse leso da un edilizio abusivo. È noto, invero, che l'art. 2043 c.c., pur non essendo norma secondaria e meramente sanzionatoria, impone all'interprete di rinvenire nell'ordinamento segni di qualificazione dell'interesse preesistenti. Attraverso il filtro del danno ingiusto, cioè, l'interprete è chiamato a verificare l'esistenza di un bene in senso giuridico, nonché la sua lesione.

Il rinvio al sistema della responsabilità civile, al contrario, si giustifica in virtù dell'esistenza di un *fil rouge* che lega la ricerca delle posizioni azionabili all'individuazione di quelle ristorabili, dato dalla nozione di bene. L'oggetto del danno (in senso giuridico), infatti, non coincide con la mera compressione di una situazione favorevole, ma nella incisione di una posizione giuridicamente tutelata. La reazione giuridica, logicamente, si giustifica solo ove il pregiudizio sia arrecato a ciò che il diritto presidia<sup>53</sup>. La nozione di bene giuridico e di interesse giuridicamente tutelato rappresentano, a ben vedere, il fondamento dei mezzi di tutela, tanto sul versante della legittimazione, quanto sul versante riparatorio. I predicati della qualificazione e della differenziazione, di conseguenza, possono ben esser sondati avvalendosi della lente del danno ingiusto, constatando l'esistenza di un interesse protetto dall'ordinamento (qualificazione), nonché la sua lesione (differenziazione).

D'altro canto, è difficile negare che tali considerazioni trovino riscontro nell'evoluzione del concetto di danno ingiusto di cui all'art. 2043 c.c., oggi inteso quale clausola generale<sup>54</sup> idonea ad apprestare tutela a vantaggio di qualsivoglia

53 In tale senso si veda R. SCOGNAMIGLIO, *Risarcimento del danno*, cit., p. 7, il quale, contestando quando ricostruiscono il danno in una mera alterazione del patrimonio, identifica lo stesso «quale evento lesivo di un bene o di un interesse del soggetto». Anche Secondo A. DE CUPIS, (voce) *Danno (Teoria generale- a) Diritto vigente*, cit., p. 625.: «L'oggetto del danno si identifica con l'oggetto della tutela giuridica: e, quindi, è sempre un interesse umano. [...] Invero, una reazione giuridica ha ragione di essere solo contro il danno arrecato a ciò che il diritto tutela; e non altro se non l'interesse umano può ricevere la tutela del diritto».

54 Sull'inquadramento del danno ingiusto come clausola generale già P. SCHLESINGER, *La ingiustizia del danno nell'illecito civile*, cit., p. 336 ss, prospettava simili conclusioni, tentando «di allargare la portata dell'art. 2043, sostenendo che debba qualificarsi ingiusta la lesione di qualsiasi interesse direttamente protetto da una norma giuridica, anche se tale protezione non venga assicurata dall'ordinamento mediante la concessione di diritti soggettivi». Più di recente, D. MESSINETTI, (voce) *Danno giuridico*, cit., p. 483, evoca la figura degli *standards*, sostenendo che:

glia interesse rilevante (non secondo l'intuizione ma) secondo l'ordinamento giuridico<sup>55</sup>. Come anche avvenuto nel campo della legittimazione, invero, si è assistito ad un allontanamento dalle categorie dominicali<sup>56</sup>, stante l'acquisita consapevolezza della necessità di estendere idonee garanzie a favore di tutti i bisogni "qualificati", a prescindere dalle caratteristiche dell'entità cui essi pertengono.

Per quanto la relazione tra soggetto e bene sia più evidente nel diritto di proprietà<sup>57</sup>, oggi non c'è alcun dubbio che la clausola del danno ingiusto inglobi

---

«il criterio di ingiustizia del danno, espressamente sancito dall'art. 2043 c.c. come fondamento della funzione risarcitoria, rappresenta la formalizzazione linguistica di *standards* valutativi prodotti dalla prassi, che orientano e rendono operante l'astratta proposizione comunicativa del *neminem laedere* ("qualunque fatto [...] che cagiona ad altri un danno ingiusto) e che rispondono alle figure della "razionalità" e della "ragionevolezza"». In giurisprudenza, poi, non possono non ricordarsi le parole di Cass. Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500, in *Foro it.*, 1999, pp. 2487 ss.: «l'art.2043 c.c. non costituisce norma secondaria (di sanzione) rispetto a norme primarie (di divieto), ma racchiude in sé una clausola generale primaria, espressa dalla formula "danno ingiusto", in virtù della quale è risarcibile il danno che presenta le caratteristiche dell'ingiustizia, in quanto lesivo di interessi ai quali l'ordinamento, prendendoli in considerazione sotto vari profili (esulanti dalla tematiche del risarcimento) attribuisce rilevanza».

55 M. FRANZONI, *Il danno ingiusto fra giudice e legge*, cit., secondo il quale: «In presenza di una clausola generale il giudizio di meritevolezza è stato demandato al giudice, ma il suo potere non è arbitrario, dipende dai principi generale dell'ordinamento giuridico letti alla luce dei principi costituzionali». Secondo R. SCOGNAMIGLIO, (*voce*) *Risarcimento del danno*, cit., p. 11: «si deve ritenere invece che l'ingiustizia, come predicato del danno, che per tale carattere diviene giuridicamente rilevante (risarcibile), costituisca l'espressione compendiosa della valutazione che al tal fine l'ordinamento ne effettua. Qui non si tratta in altri termini, e per quel che più volte si è osservato, di stabilire se un potere-interesse è stato in qualche modo conculcato; bensì se la lesione-alterazione di un bene deve considerarsi ingiusta alla luce dei principi e criteri di giudizio accolti dal diritto positivo».

56 *Ibidem*, p. 189: «L'aver circoscritto il risarcimento del danno alle sole ipotesi in cui si verificava la lesione di un diritto soggettivo assoluto, derivava dal nesso istituito tra fatto dannoso e violazione del diritto soggettiva di proprietà, nesso che a taluni apparve sì stretto da giustificare una profonda compenetrazione dei due concetti; e non è senza significato che la rilevanza attribuita alle lesioni personali si accompagnasse a concezioni del diritto sul proprio corpo sostanzialmente riportate alla nozione di proprietà. Un nesso, d'altra parte, che si spiega non soltanto con la particolare importanza economica dei beni oggetto di quel diritto, ma soprattutto con il valore strutturale del diritto di proprietà, nel quale si identifica il paradigma del diritto soggetti assoluto. [...] E potrebbe aggiungersi che tutto ciò era da considerarsi naturale in sistemi giuridici più immediatamente diretti alla tutela dei detentori del potere economico, la cui fonte era soprattutto da ricercare nel diritto di proprietà». Anche secondo F. RUSCELLO, *Responsabilità civile e lesione di interesse legittimo: il danno ingiusto e i suoi nuovi orizzonti*, in *Rass. dir. civ.*, 1999, pp. 384 ss., l'originario ancoraggio del danno ingiusto ai diritti assoluto ha preso le mosse «dal ruolo che è stato assegnato in questa materia al diritto di proprietà quale situazione fondamentale per la spiegazione di qualsiasi forma di appropriazione di beni».

57 G. RUOPPOLO, *La tutela aquiliana dell'interesse*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, pp. 716 ss. Secondo l'Autore: «Sembra di poter affermare che l'interesse consiste, in termini giuridici ed ai fini qui in

un novero molto più ampio di situazioni e che, quindi, il compito dell'interprete non sia quello di verificare necessariamente la pre-esistenza di un diritto soggettivo, quanto generalmente constatare la lesione di una situazione comunque presidiata dall'ordinamento<sup>58</sup>.

Ebbene, alla luce dei chiari punti di contatto tra il sistema della legittimazione e quello della responsabilità, si può sostenere che l'azione si possa incardinare ogniqualvolta il soggetto subisca (o rischi di subire) un danno ingiusto in conseguenza dell'esercizio del potere amministrativo. Verrebbero in rilievo, indistintamente, tanto situazioni di danno patrimoniale (banalmente, la lesione delle prerogative legate al diritto di proprietà), quanto situazioni di danno non patrimoniale (ad esempio, casi di danno biologico, legato al pregiudizio per il bene salute, o di danno morale, legati all'alterazione del paesaggio). Una tale conclusione contribuirebbe a convalidare l'atteggiamento della giurisprudenza in tema di legittimazione, consentendo di ricondurlo ad una dimensione propriamente normativa, seppur basata sull'operatività di una clausola generale.

D'altro canto, nella prassi, un tale parallelismo affiora con una certa evidenza dalla lettura di sentenze del giudice amministrativo che ritengono, ad esempio, fattore legittimante l'interesse al godimento del paesaggio<sup>59</sup> o l'interesse a non subire disturbi a causa di rumori molesti<sup>60</sup>, entrambi lesi dalla realizza-

---

esame, nella relazione che la legge riconosce tra un soggetto giuridico ed un bene, relazione che, mentre qualifica il bene come bene giuridico, attribuisce al soggetto e una situazione, *lato sensu*, di potere e idonei strumenti per la sua tutela. Questa relazione è immediatamente evidente nel diritto di proprietà di un bene immobile o mobile, negli altri diritti reali, nei diritti assoluti ed è perciò che - come altri ha osservato - l'illecito si è subito configurato con riferimento alla loro violazione e a questo presupposto è rimasto sostanzialmente legato pur quando via via se ne è esteso l'ambito ad altre categorie di diritti, anche relative a beni immateriali».

58 In tal senso C. M. BIANCA, *Diritto civile, V, La responsabilità*, III ed., Milano, Giuffrè, 2021, pp. 585 ss. Secondo l'Autore: «da nozione di giustizia del danno è ancora oggetto di un dibattito dottrinario che vede, da una parte, le tesi che identificano l'ingiustizia nell'antigiuridicità, quale violazione di un diritto o di una norma, e, dall'altra, le tesi che fanno capo all'idea di lesione di un interesse meritevole di tutela. [...] L'opinione che limita il danno ingiusto alla lesione di diritti tipici assoluti o anche di diritti relativi è ormai superata dalla realtà di un'esperienza che ha visto notevolmente ampliata la sfera di operatività della responsabilità extracontrattuale».

59 Cons. Stato, sez.II, 6 febbraio 2023, n. 1211, in *giustizia-amministrativa.it*.

60 Cons. Stato, sez. II, 13 novembre 2023, n. 9696, in *giustizia-amministrativa.it*.

zione dell'opera edilizia, da parte del vicino, sulla base di un titolo illegittimo. Ebbene, è noto che la Cassazione, ormai da decenni, ritiene che la lesione tanto dell'interesse a godere della vista di un certo panorama, a causa di nuove costruzioni che lo limitino o escludano del tutto, quanto dell'interesse a non subire disturbi acustici intollerabili<sup>61</sup> costituiscono un danno ingiusto di cui può essere domandato ristoro<sup>62</sup>.

Certo, si potrebbe ribattere che, evocando la dimensione del danno ingiusto, si anticipi il momento del merito. Tale contestazione, tuttavia, non sarebbe fondata, dovendo il giudice limitarsi a verificare la mera esistenza di un pregiudizio giuridicamente rilevante, senza spingersi sino a valutare la ricorrenza di tutti gli ulteriori elementi dell'illecito.

Sul versante metodologico, invece, si potrebbe ritenere che ricercare una posizione legittimante tramite un mezzo di tutela – il sistema della responsabilità – realizzi un'inversione logica, ponendosi l'individuazione della situazione giuridica soggettiva come un *prius* logico rispetto all'enucleazione delle garanzie. Ebbene, anche tale considerazione, pur astrattamente condivisibile, sarebbe destinata a scontrarsi con le concrete modalità operative dell'art. 2043 c.c.: la clausola generale del danno ingiusto, attribuendo all'interprete una concreta funzione valutativa<sup>63</sup>, fonda in un momento unico ciò che, di norma, può essere scisso in posizione sostanziale e presidi processuali.

Ancora, si potrebbe contestare che basare la legittimazione sul danno varrebbe a sovrapporla all'interesse al ricorso, la cui sussistenza è, di norma, le-

---

61 Cass. civ., sez. III, 27 giugno 2016, n. 13208, in *italgiure.giustizia.it*.

62 In tal senso Cass. civ., sez. II, 18 aprile 1996, n. 3679, in *Foro it.*, 1997, pp. 1235 ss. Peraltro, a conclusioni simili si giunge anche analizzando ipotesi in cui il ricorso sia fondato sull'interesse a che il proprio concorrente non consegua vantaggi competitivi sulla base di atti illegittimi. Anche in tali fattispecie, infatti, si configura pacificamente la risarcibilità del danno da sviamento della clientela, legato allo sfruttamento di un titolo edilizio illegittimo. Sul punto di veda, in tema di legittimazione, Cons. Giust. Amm. Sicilia, 1 febbraio 2024, n. 94, in *giustizia-amministrativa.it*, in cui il giudice fonda l'ammissibilità dell'azione, oltre che sul pregiudizio per il diritto di proprietà, sul danno derivante dallo sviamento economica della clientela; in tema di tutela risarcitoria, Cass. pen., sez. III, 10 gennaio 2007, n. 234, in *lexambiente.it*.

63 Sulla natura delle clausole generali di concetti valutativi si veda F. FOLLIERI, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, cit., pp. 320 ss.

gata all'accertamento di un pregiudizio da evitare. Ad una tale obiezione, però, sarebbe possibile rispondere in questi termini: la verifica circa la sussistenza dell'interesse processuale ha sì ad oggetto il danno, ma in una prospettiva differente, essendo diretta a constatare la dimensione pratica e concreta della lesione della situazione giuridica soggettiva, *id est* le «conseguenze immediate e dirette» (cfr. art. 1223 c.c.) del provvedimento illegittimo. Avvalendosi di una terminologia ben nota agli studiosi del diritto civile, se l'indagine sulla legittimazione pare incentrarsi sul danno-evento, quella concernente l'interesse al ricorso sembra avere ad oggetto il danno-conseguenza<sup>64</sup>.

È chiaro che l'accertamento delle due condizioni, concernendo differenti profili di un fenomeno – il danno – che ha naturalisticamente una fisionomia unitaria, tende a sovrapporsi, motivo per cui la ricerca di una posizione qualificata e differenziata finisce per anticipare in parte l'indagine sull'interesse al ri-

---

64 Tale distinguo, nella sistematica della responsabilità civile, viene di norma giustificato in base alla funzione dello strumento risarcitorio, di norma identificata nell'esigenza di ricondurre la sfera del danneggiato nelle condizioni medesime che si sarebbero ottenute in assenza dell'illecito. L'accoglimento di una pretesa risarcitoria, di conseguenza, presuppone tanto la lesione di un interesse qualificato, quanto un pregiudizio effettivo, che giustifichi concretamente la riparazione. Il riferimento è chiaramente alla c.d. teoria differenziale. Sul punto si veda C. M. BIANCA, *Inadempimento delle obbligazioni*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Cologna-Roma, Zanichelli, 1979, pp. 246 ss. In ogni caso, l'introduzione della distinzione tra danno evento e danno conseguenza e, quindi, tra causalità materiale e giuridica nell'illecito civile, è da ricondurre all'opera di G. GORLA, *Sulla cosiddetta causalità giuridica: «Fatto dannoso e conseguenze»*, in *Riv. dir. comm.*, 1952, p. 407: «Tutte le varie, svariatissime, opinioni sul significato dell'espressione «conseguenza immediata e diretta» nell'art. 1223 (art. 1151 c. c. franc., art. 1229 c. c. 1865), in tutte le loro sfumature concorrono almeno in un punto: che, cioè, il concetto di (l'operazione per cui si ricerca la) «conseguenza immediata e diretta» serve per non porre a carico del debitore tutte le «conseguenze» che potrebbero andare all'infinito. La *ratio* è quella di non rendere insopportabile al soggetto agente il rischio del suo agire. Agire è sempre un rischio; e, se il soggetto ne dovesse sopportare tutte le conseguenze, egli, se non è uno spirito avventuroso o un delinquente, si dissuaderebbe dall'azione. Ne potrebbe nascere una società di statici buoni padri di famiglia. Ma, se questo è il concetto della conseguenza «immediata e diretta» (o della relativa operazione intellettuale), è chiaro che esso non corrisponde al concetto di causalità. È, invece, un'operazione per cui dopo aver accertato che esiste nel caso la causalità, si tende a limitare più o meno, a seconda delle varie opinioni, i risultati (della funzione intellettuale) della causalità. In quanto limitazione della causalità, in vista dello scopo pratico di non aggravare eccessivamente la responsabilità del debitore, la «causalità immediata o diretta» o causalità «giuridica» dell'art. 1223 (così come altri casi di «causalità giuridica») non può rappresentare un aspetto (giuridico) della funzione intellettuale della causalità».

corso<sup>65</sup>; ciò non toglie, tuttavia, che la verifica dell'interesse, estendendosi anche al carattere diretto, personale, concreto ed attuale dello stesso, si spinga oltre, guardando al modo concreto di atteggiarsi del pregiudizio.

Il riferimento alle «conseguenze immediate e dirette», peraltro, consente di trarre uno spunto di riflessione ulteriore: la sussistenza dell'interesse al ricorso si traduce nell'esistenza di un danno concretamente rilevante, eliminabile tramite l'annullamento del provvedimento o, eventualmente, con lo strumento risarcitorio; se così è, sembrerebbe possibile traslare le conclusioni cui normalmente giunge la giurisprudenza in tema di danno-conseguenza (e cioè, in merito all'individuazione dei pregiudizi effettivamente ristorabili) nell'indagine relativa all'interesse al ricorso, consentendo di affinare la ricerca dei soggetti muniti di azione avverso il provvedimento.

La considerazione che l'art. 1223 c.c. compie delle «conseguenze immediate e dirette» dell'illecito, infatti, viene intesa in maniera non del tutto corrispondente all'impostazione di cui la giurisprudenza si avvale per riscontrare il carattere diretto e personale dell'interesse al ricorso. In quest'ultima ipotesi, ci si limita ad accertare la direzione del pregiudizio, il quale deve provenire direttamente dall'atto impugnato<sup>66</sup>. Nell'accertamento delle conseguenze risarcibili, di contro, per evitare che qualsiasi effetto pregiudizievole venga a gravare sull'autore del danno ingiusto – in un'ottica redistributiva - entro la serie potenzialmente infinita delle ripercussioni dell'illecito, si tiene conto solamente delle conseguenze normali del medesimo<sup>67</sup>. In altri termini, l'area dei pregiudizi risarcibili viene ridotta a quelli che, secondo la normale esperienza o in base a para-

---

<sup>65</sup> Giova ricordare le parole della recente Cons. Stato., Ad. Plen., 9 dicembre 2021, n. 22, cit., secondo la quale «nella realtà dei fatti e nella dinamica dei giudizi la riflessione sulla legittimazione proceda non disgiunta da quella sull'interesse»

<sup>66</sup> Per una ricostruzione completa dei connotati dell'interesse al ricorso si veda R. VILLATA, (voce) *Interesse ad agire*, II) *Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. Giur.*, vol. XVII, 2007, Roma, Treccani, 1989, p. 4.

<sup>67</sup> M. FRANZONI, *Fatti illeciti*, cit., p. 106, secondo il quale: «nella causalità giuridica dell'art. 1223 c.c., la finalità è di consentire una equilibrata redistribuzione della ricchezza in senso quantitativo ciò si realizza attraverso il contenimento del quantum del danno entro i limiti della normalità della regolarità e della ordinarietà desunti dalla regola delle «conseguenze immediate e dirette» dell'art. 1223 c.c. e dalla regola della evitabilità del danno dell'art. 1227 2° comma».

metri di regolarità statistica, possono definirsi quali effetti normali del fatto dannoso, in ossequio alla teoria dell'adeguatezza causale<sup>68</sup>. La normalità della conseguenza viene valutata *ex ante*, attraverso un giudizio di «prognosi postuma», preordinato ad attestare se, nel frangente in cui è intervenuto il fatto *contra ius*, fosse prevedibile, secondo l'*id quod plerumque accidit*, la conseguenza che ne è scaturita<sup>69</sup>.

Inteso in questi termini, il riferimento alle «conseguenze immediate e dirette» ingloba anche i pregiudizi apparentemente riflessi e indiretti, legati al carattere plurioffensivo dell'illecito<sup>70</sup>.

Ebbene, applicare una siffatta interpretazione anche in materia di accesso al giudizio, dando rilievo ai pregiudizi effettivamente risarcibili (la cui esistenza, pertanto, fonda sicuramente l'interesse al ricorso) e valorizzando i punti di contatto con l'area della responsabilità, garantirebbe maggiore certezza nell'individuazione dei soggetti muniti di azione. Il ricorso al giudice sarebbe consentito a tutti coloro che, titolari di un interesse qualificato e differenziato (nei termini

---

68 Come riportato da P. TRIMARCHI, *Causalità e danno*, Milano, 1967, pp. 32 ss., la teoria dell'adeguatezza causale è da ricondurre a J.A.Von Kries, il quale metteva in evidenza «l'importante funzione dei giudizi di probabilità nella vita pratica: le probabili conseguenze di un'azione costituiscono il fondamento per la valutazione di quest'ultima come utile o, viceversa, pericolosa».

69 In giurisprudenza, su tutte, si veda Cass., Sez. Un., 11 gennaio 2008, n. 581, in *Foro it.*, 2008, pp. 451 ss., secondo la quale: «Secondo l'opinione assolutamente prevalente, occorre distinguere nettamente, da un lato, il nesso che deve sussistere tra comportamento ed evento perché possa configurarsi, a monte, una responsabilità "strutturale" (*Haftungsbegründende Kausalität*) e, dall'altro, il nesso che, collegando l'evento al danno, consente l'individuazione delle singole conseguenze dannose, con la precipua funzione di delimitare, a valle, i confini di una (già accertata) responsabilità risarcitoria (*Haftungsausfüllende Kausalität*). [...] non è sufficiente tale relazione causale per determinare una causalità giuridicamente rilevante, dovendosi, all'interno delle serie causali così determinate, dare rilievo a quelle soltanto che, nel momento in cui si produce l'evento causante non appaiano del tutto inverosimili, ma che si presentino come effetto non del tutto imprevedibile, secondo il principio della c.d. causalità adeguata o quella similare della c.d. regolarità causale».

70 Sulla base di tale ricostruzione, ad esempio, si è ritenuto risarcibile il danno subito dai prossimi congiunti della vittima ancorché mediato. La giurisprudenza, infatti, valorizza il carattere plurioffensivo dell'illecito che determina la perdita definitiva o la lesione di una persona cara: tale fatto lede contemporaneamente, ed in via immediata e diretta, l'incolumità personale della vittima e il diritto dei suoi cari all'intangibilità della sfera degli affetti e alla libera esplicazione della propria personalità nella famiglia. Sul punto si veda Cass., Sez. Un., 1 luglio 2002, n. 9556, in *Foro it.*, 2002, pp. 3059 ss.

sopra esposti), possano allegare un pregiudizio che, in base ad una valutazione di regolarità statistica, costituisca una conseguenza normale del provvedimento illecito (in quanto tale, passibile di essere rimossa tramite l'intervento del giudice).

Siffatta rilettura, a ben vedere, sarebbe coerente con l'impostazione giurisprudenziale che identifica l'interesse al ricorso in termini di attitudine del processo a garantire al ricorrente un vantaggio concreto, materiale o morale, frutto della rimozione del pregiudizio nella sua dimensione concreta e non solo giuridica<sup>71</sup>. Così facendo, inoltre, si eviterebbero oscillazioni eccessive nella valutazione della rilevanza del pregiudizio, attraverso un canone dotato di una base normativa. Al contempo, si giustificerebbe definitivamente la carenza di azione in capo al "passante", il quale si limiti ad allegare effetti negativi troppo *too far* dall'illecito (il patema d'animo frutto della bruttura realizzata in un'area territoriale assolutamente priva di collegamenti con la propria sfera).

Va detto, peraltro, che il riferimento alla "normalità" del pregiudizio è, in qualche maniera, già compiuto dalla giurisprudenza: nel suo recente arresto, l'Adunanza Plenaria ha sottolineato come, «a fronte di un intervento edilizio *contra legem*», l'interesse al ricorso si leghi normalmente al «possibile deprezzamento dell'immobile, confinante o comunque contiguo», ovvero alla «compromissione dei beni della salute e dell'ambiente in danno di coloro che sono in durevole rapporto con la zona interessata»<sup>72</sup>. Esistono, evidentemente, dei danni normali e, quindi, prevedibili, la cui configurazione è alla base del ricorso.

Concludendo, deve porsi in evidenza che la tesi esposta, ove pure non si ritenessero esaustive e convincenti le argomentazioni a suo sostegno, parrebbe

---

<sup>71</sup> Tra le altre, si veda Cons. Stato, Ad. Plen., 26 aprile 2018, n. 4, in *giustizia-amministrativa.it*, secondo cui: «nel processo amministrativo l'interesse a ricorrere è caratterizzato dalla presenza degli stessi requisiti che qualificano l'interesse ad agire di cui all'art. 100 c.p.c., vale a dire dalla prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato».

<sup>72</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 09 dicembre 2021, n. 22, cit.

corroborata da elementi di diritto positivo e, in particolare, dalla legislazione in materia ambientale.

Gli artt. 309 e 310 del D.lgs. n. 152 del 2006, infatti, prevedono la legittimazione ad agire, «secondo i principi generali», anche delle «persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino». Le disposizioni parrebbero confermare quanto detto in precedenza, onerando l'interprete a selezionare i legittimati al processo sulla base di un criterio legato alla materializzazione di un danno (ingiusto).

Ora, per quanto possa sostenersi, in una prospettiva ecocentrica<sup>73</sup>, che il danno ambientale ci colpisca tutti, la *ratio* della norma è evidentemente quella di individuare, in una logica antropocentrica, una pleora specifica di soggetti e cioè coloro che abbiano patito, o possano patire, delle concrete conseguenze pregiudizievoli rilevanti, immediatamente riconducibili all'evento lesivo dell'entità ambientale.

«Secondo i principi generali», in conclusione, il danno costituisce criterio di legittimazione, in quanto fattore idoneo *in re ipsa* a giustificare la tutela giurisdizionale.

---

<sup>73</sup> Sulla necessità di una prospettiva ecocentrica da parte dei giuristi si rinvia a P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, 2011, 25, pp. 1 ss.