

BREVI NOTE SULLA VICINITAS NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

Brief notes on vicinitas in the administrative process

ALESSANDRO PIAZZAI

Abstract: il contributo, dopo una premessa introduttiva circa le linee direttrici dell'indagine, si sofferma sulla disamina della c.d. vicinitas nel processo amministrativo. In prima battuta, si analizzano le origini storiche e l'evoluzione di questo particolare istituto; in seguito, viene effettuata una ricognizione delle posizioni della giurisprudenza e della dottrina e segnatamente dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato; si tenta infine di rispondere alla questione della natura giuridica della vicinitas, strettamente connessa ad altre problematiche, prospettando la tesi del filtro processuale.

Abstract: *The objective of the paper, after an introduction on the methodological approach, is to examine the vicinitas in the Italian administrative process. Firstly, it analyzes the historical origins and the evolution of this law category; and then, it deals with a reconnaissance of the doctrine and jurisprudence positions and in particular of the Italian Council of State; at the end, it tries to answer the question of the juridical nature of vicinitas, strictly linked with other issues, prospecting the thesis of processual filter.*

Parole chiave: processo amministrativo, filtri processuali, legittimazione a ricorrere, interesse a ricorrere, *vicinitas*
Key words: administrative process, processual filters, right to appeal, interest in appealing, *vicinitas*

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva; 2. Le origini e l'evoluzione dell'istituto; 3. Gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e le posizioni della dottrina; 4. Il contributo dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 5. Il difficile inquadramento teorico-dogmatico e alcune questioni problematiche: la *vicinitas* nel prisma dei filtri processuali; 6. Considerazioni finali.

1. Premessa introduttiva

È ormai da qualche tempo che, nell'ambito della giurisprudenza amministrativa, si è affrancata la figura della *vicinitas*. È lecito dubitare che si tratti a tutti gli effetti di un vero e proprio istituto giuridico, atteso che non vi è una disciplina normativa che si occupa della definizione e del conseguente inquadramento teorico-sistematico¹.

Ciò nonostante, l'interprete si confronta ormai da decenni con il suddetto istituto nell'alveo del processo amministrativo, il quale - come è noto - vede fronteggiarsi, di regola, una parte "privata" e una parte "pubblica". Proprio le peculiarità della suddetta tipologia di processo - nel quale viene in gioco il

¹ * Dottore di ricerca in diritto pubblico presso Sapienza, Università di Roma

Nell'ambito giuridico, sulla rilevanza e sulla preminenza della concettualizzazione e del dogmatismo, si è discusso a lungo. Su questo fronte, si scontrano quantomeno due linee di pensiero: da una parte quella secondo cui la ragione è la madre del diritto (si rinvia a F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2019, pag. 52; sulla dogmatica come retaggio del passato si veda anche l'opera provocatoria del medesimo autore: F. GAZZONI, *Favole quasi - giuridiche*, Key, Vicalvi, 2017); dall'altra parte, vi è chi ha ritenuto che l'interpretazione delle disposizioni normative non possa condensarsi in un'operazione puramente logica bensì in un vero e proprio giudizio di valore (si rinvia a P. BARCELLONA, *Introduzione*, in P. BARCELLONA, (a cura di), *L'uso alternativo del diritto*, Scienza giuridica e analisi marxista, Editori Laterza, Roma-Bari, 1973, pag. XV).

controllo² della legittimità dell'azione amministrativa -, aiutano a comprendere le ragioni dell'entrata in scena della *vicinitas*.

La ricerca è volta innanzitutto a scovare le origini e l'evoluzione dell'"istituto", soffermandosi, mediante una prospettiva storica, sugli interventi normativi che ne hanno reso possibile l'emancipazione.

In aggiunta, si tenta di effettuare una ricognizione delle posizioni della giurisprudenza e della dottrina sulla tematica. Per quanto concerne in particolare la giurisprudenza, la figura della *vicinitas* ha assunto un ruolo rilevante nell'ambito di specifiche partizioni del diritto amministrativo: urbanistica ed edilizia, autorizzazioni commerciali e tutela ambientale.

La dottrina, invece, malgrado la veste che le compete, ha effettuato pochi tentativi di sistematizzazione dell'istituto, che è stato impiegato in senso strumentale non solo nel diritto processuale amministrativo³ ma anche nell'alveo del diritto amministrativo sostanziale⁴ (in questo campo, si è indagato il relativo ruolo nell'ambito della cristallizzazione della situazione giuridica soggettiva denominata interesse legittimo⁵).

In seguito, ci si sofferma sull'intervento nomofilattico dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato⁶, la quale si è interrogata sul ruolo della *vicinitas* nel processo amministrativo nel prisma dei cosiddetti filtri processuali⁷ - legittimazione a ricorrere ed interesse a ricorrere (legittimazione ad agire⁸ e interesse ad agire⁹ nel diritto processuale civile¹⁰) - ovvero, per dirla con un altro termine, delle

² Per una recente disamina del controllo dei giudici sul potere amministrativo, si rinvia a M. D'ALBERTI, *Giudicare il potere amministrativo, Il controllo del giudice sulla pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2025.

³ Si veda P. M. VIPIANA, *Manuale di giustizia amministrativa*, Cedam, Lavis, 2012, pag. 139.

⁴ Così M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2024, pag. 149.

⁵ Per una recente ed autorevole ricostruzione teorica della situazione giuridica cardine del processo amministrativo si rimanda a F. G. SCOCA, *L'interesse legittimo, Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017. Sul concetto di interesse nel diritto amministrativo si rinvia alla voce enciclopedica di E. CANNADA-BARTOLI, *Interesse (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXII, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 1-28.

⁶ Si rinvia a Cons. Stato, Ad. Pl., 9 dicembre 2021, n. 22.

⁷ Per una parte della dottrina la legittimazione a ricorrere e l'interesse a ricorrere rientrano appieno nella categoria dei filtri processuali. Si rinvia a M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 157-172.

⁸ Come è noto, nel diritto processuale civile, si parla di legittimazione ad agire. Per un inquadramento di massima si rinvia a G. TOMEI, *Legittimazione ad agire*, in *Enciclopedia del diritto*, Volume XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 65-103.

⁹ Nel diritto processuale civile, il termine utilizzato è quello di interesse ad agire, come peraltro dimostra la rubrica dell'art. 100 c.p.c. Per un inquadramento generale, si rimanda a A. NASI, *Interesse ad agire*, in *Enciclopedia del diritto*, Volume XXII, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 28-47. Imprescindibile è anche l'opera di A. ATTARDI, *L'interesse ad agire*, Cedam, Padova, 1955.

¹⁰ Sul fronte del diritto processuale civile, si vedano quantomeno le seguenti opere: G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Volume I, Jovene, Napoli, 1940 (per l'autore, le condizioni dell'azione sono quelle necessarie per cui il giudice abbia a dichiarare esistente ed attuare la volontà concreta di legge invocata dall'attore, vale a dire le condizioni per ottenere un provvedimento favorevole; si rinvia a pag. 59); C. CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile, Vol. I, Le tutele (di merito, sommarie, esecutive) e il rapporto processuale*, Giappichelli, Torino, 2019 (l'autore ritiene che la legittimazione ad agire e l'interesse ad agire facciano parte delle condizioni di decidibilità della causa nel merito ed in particolare a quelle che attengono a circostanze soggettive; si rimanda, più nello specifico, a pag. 562); C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Corso di diritto processuale civile, I, Nozioni introduttive e disposizioni generali*, Giappichelli, Torino, 2016 (secondo gli autori le condizioni dell'azione, nel processo civile sono tre: possibilità giuridica, legittimazione ad agire e interesse ad agire; si confronti in particolare le pagine da 36 a 42); F. P. LUISO, *Diritto processuale civile, I, Principi generali*, Giuffrè, Milano, 2023 (per l'autore, la legittimazione ad agire e l'interesse ad agire sono, invece, presupposti processuali; si rimanda a pp. 226-237); A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 2010 (secondo l'autore la legittimazione ad agire e l'interesse ad agire rientrano nella categoria dei requisiti extraformali relativi

condizioni dell'azione¹¹ (che, secondo un altro filone di pensiero¹², si distinguono dai presupposti processuali).

Quanto sostenuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina conduce a porsi il quesito circa l'inquadramento teorico-dogmatico, al quale non è facile rispondere, in specie se si prende le mosse dalla perdurante "evanescenza" della figura della "prossimità" (da alcuni interpreti ritenuta rilevante anche nella veste assiologica¹³, con il naturale precipitato di dare la stura a riflessioni valoriali ed in parte meta-giuridiche).

L'indagine sulla natura giuridica reca seco una serie di questioni problematiche che attengono al disegno complessivo della giustizia amministrativa (espressione "polisenso ed ambigua"¹⁴): emergono infatti tematiche di ampio respiro che coinvolgono i cardini del sistema; si fa riferimento, senza pretesa di esaustività, al principio di legalità¹⁵ e a quello di accesso al giudice¹⁶, di recente attenzionati da una parte della dottrina. In altri termini, il tema trattato sollecita una riflessione più profonda che non può limitarsi alla mera declinazione delle condizioni dell'azione nel processo amministrativo (ovvero dei filtri processuali, locuzione impiegata - come si è visto - da un altro indirizzo dottrinale), ma richiede di soffermarsi sulle implicazioni sistematiche che discendono dalle (molteplici) interpretazioni che possono darsi della stessa *vicinitas*.

In ultima istanza, si prospetta la tesi della prossimità come "atipico" filtro processuale, la quale di fatto nasce, persiste e continua ad essere tale proprio perché restringe la platea dei legittimati a ricorrere secondo esigenze di economia processuale. D'altra parte, è noto il perdurante monito della giurisprudenza di legittimità¹⁷ sulla giustizia come "risorsa non illimitata"¹⁸ (postulato assai criticato in dottrina¹⁹).

alle parti; si rinvia alle pagine da 292 a 317).

¹¹ Per altra parte della dottrina, legittimazione a ricorrere ed interesse a ricorrere, rappresentano le cosiddette condizioni dell'azione. Si rimanda a P. M. VIPIANA, *Manuale di giustizia amministrativa*, Cedam, Lavis, 2012, pp. 137-138; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 193-200.

¹² Si veda P. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 113-122.

¹³ Così P. L. PORTALURI, *Per una vicinitas assiologica: cercando di accrescere la tutela processuale dei beni comuni*, in sito giustizia-amministrativa.it, 2023.

¹⁴ Secondo autorevole dottrina con il termine giustizia amministrativa, si indica "il complesso di mezzi che un ordinamento giuridico appresta per assicurare la conformità dell'azione amministrativa alle leggi e, in certi casi, ai principi dell'opportunità e della ragionevolezza". Si rinvia a M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, a cura di E. CARDI e A. NIGRO, Il Mulino, Bologna, 2002, pag. 19.

¹⁵ Si rinvia a P. L. PORTALURI, *Legalità*, in sito giustizia-amministrativa.it, 2025.

¹⁶ Si rimanda a P. L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff, Creazionismo giurisprudenziale e diritto di accesso al giudice*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2021.

¹⁷ Si veda in particolare Cass., S.U., 12 dicembre 2014, n. 26243. La stessa posizione è stata ripresa anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: si rinvia a Corte Costituzionale, 19 aprile 2018, n. 77 (Considerando in diritto n. 13).

¹⁸ Si tratta di un concetto che compare anche nella relazione illustrativa del d.lgs. 149 del 2022, concernente l'attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata. Nell'ambito della dottrina amministrativistica, si è parlato di giurisdizione come bene scarso. Si rimanda a G. MONTEDORO, *Le azioni nel processo amministrativo riformato nel prisma dell'interesse ad agire*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto dal Prof. Giuseppe Santaniello, Vol. 42, G. P. CIRILLO, (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Cedam, Lavis, 2014, pag. 190.

¹⁹ Si confronti P. NAPPI, *Riflessioni sul "rispetto della non illimitata risorsa giustizia" come principio processuale*, in *Il giusto processo civile* n. 3/2021, pp. 659-672.

La tesi della *vicinitas* come filtro processuale, sostenuta da apposite argomentazioni, si sposa perfettamente con la costante esegesi della legittimazione a ricorrere e dell'interesse a ricorrere che il Supremo consesso amministrativo continua a propugnare e con un sistema - quello della giustizia amministrativa - che guarda generalmente con sfavore ad un controllo di legalità diffuso (come dimostra la singolare vicenda dell'eccezionalità delle azioni popolari).

Tale ricostruzione, come anticipato, si scontra fortemente con quella corrente di pensiero²⁰ - autorevole quanto suggestiva - che guarda alla "prossimità" come un nuovo grimaldello per scardinare le porte dell'accesso al giudice, in una prospettiva che delinea l'esistenza di (nuove) singolari situazioni giuridiche soggettive. Su questo fronte, mutuando le parole di un grande scrittore, "ai posteri l'ardua sentenza"²¹ sul se l'istituto in esame cambierà in qualche modo la prospettiva di limitare ovvero di ampliare il ricorso all'Autorità giudiziaria (amministrativa).

2. Le origini e l'evoluzione della *vicinitas*

Sul piano semantico, la *vicinitas* può essere identificata con il concetto di vicinanza (o di prossimità) ovvero di luogo circostante. Ovviamente, tale locuzione assume rilevanza anche nel diritto, in specie (ma non solo) se si considera quest'ultimo come una rete di rapporti intersoggettivi²² (la nozione di rapporto compare anche nella prima parte della Costituzione: rapporti civili, etico-sociali, economici e politici).

La prossimità, peraltro, ha rilievo non solo nel diritto amministrativo ma anche nel diritto civile. Si pensi, ad esempio, alla servitù, istituto che, recentemente, ha catturato l'attenzione della giurisprudenza di legittimità²³. Secondo autorevole dottrina²⁴ tre sono i principi fondamentali nell'ambito del suddetto diritto reale: *servitus in faciendo consistere nequit; nemini res sua servit; praedia vicina esse debent*. Quest'ultimo principio evidenzia proprio la *vicinitas* che deve esserci tra i due fondi (quello dominante e quello servente), da intendersi tuttavia - sempre secondo l'indirizzo summenzionato - non in senso assoluto (non deve esservi gioco forza contiguità fisica tra fondi).

Come già evidenziato, nel panorama normativo, non vi è una definizione dell'istituto di cui trattasi, essendosi emancipato grazie alla giurisprudenza amministrativa. Quest'ultima - si fa riferimento in particolare quanto sostenuto dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato²⁵ - identifica la prossimità come uno "stabile collegamento tra un determinato soggetto e il territorio o l'area sul quale sono destinati a prodursi gli effetti dell'atto contestato".

La "prossimità" compare sul palcoscenico proprio grazie al contributo del Consiglio di Stato. L'opera esegetica di quest'ultimo rievoca peraltro la c.d. natura pretoria del diritto amministrativo, laddove il ruolo del Supremo consesso amministrativo è sempre risultato propulsivo e dinamico, come rammenta

²⁰ Si veda P. L. PORTALURI, *Per le magnifiche Corti e progressive. Ipotesi sugli interessi legittimi trans-soggettivi*, in sito giustizia-amministrativa.it, 2025.

²¹ Si fa ovviamente riferimento all'espressione fatta propria da Manzoni nell'ode "Il cinque maggio" dedicata a Napoleone. Si rinvia a A. MANZONI, *Liriche e tragedie*, (a cura di L. CARETTI), Mursia, Milano, 1967, pag. 52.

²² Si veda in tal senso A. LEVI, *Teoria generale del diritto*, Cedam, Padova, 1950.

²³ Si fa riferimento alla vicenda che ha riguardato la c.d. servitù di parcheggio. Si rinvia a Cass., S.U., 13 febbraio 2024, n. 3925.

²⁴ Si confronti A. TORRENTE, *Manuale di diritto privato*, (a cura di F. ANELLI e C. GRANELLI), Giuffrè, Milano, 2015, pp. 321-322.

²⁵ Si rimanda a Cons. Stato, Ad. Pl., 9 dicembre 2021, n. 22.

la vicenda del sindacato (del giudice) sull'eccesso di potere²⁶ (riguardante l'azione della Pubblica Amministrazione).

Segnatamente, la parabola della *vicinitas* inizia con la modifica alla legge urbanistica dei primi anni quaranta del Novecento (legge 17 agosto 1942 n. 1150), effettuata dal legislatore mediante la legge 6 agosto 1967 n. 765, denominata modifiche e integrazioni alla legge urbanistica appena richiamata. In particolare, quest'ultimo impianto normativo andava ad introdurre all'art. 31 della legge del 1942, rubricato licenza edilizia - responsabilità comune del committente e dell'assuntore dei lavori, il comma 9, a tenore del quale: "*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 e dei piani particolareggiati di esecuzione*".

Malgrado il linguaggio del forgiatore di leggi fosse stato cristallino, procedendo nel senso di concedere ai cittadini la possibilità di esercitare a tutti gli effetti un'azione popolare, il Consiglio di Stato decise di propendere per un'interpretazione restrittiva della parola chiunque, in una prospettiva volta ad evitare da un lato, un controllo diffuso della legalità dell'azione amministrativa e, dall'altro lato, tesa a scongiurare un numero (probabilmente) spropositato di ricorsi giurisdizionali avverso le licenze edilizie.

Nello specifico, la prima decisione in cui venne fatta propria l'impostazione di cui sopra dal Supremo consesso amministrativo²⁷ fu all'inizio del 1970²⁸: si trattava dell'impugnazione di una licenza edilizia rilasciata dal Sindaco del Comune di Viareggio da parte di una cittadina residente nella stessa zona in cui l'ente locale aveva rilasciato apposito atto autorizzatorio ad altro soggetto privato. In tale caso, il Consiglio di Stato - come si è detto - pervenne ad escludere che la c.d. legge ponte avesse introdotto un'azione popolare ma ritenne comunque legittimata ad agire la ricorrente facendo leva sul (nuovo) concetto di "insediamento abitativo".

Tale sentenza fu oggetto di aspre critiche da parte di autorevole dottrina²⁹ segnatamente sulla negazione dell'*actio popularis*³⁰ e sulla singolare locuzione di insediamento abitativo: in breve, sul primo fronte, l'indirizzo dottrinale si doleva della circostanza che l'interprete fosse andato oltre i limiti consentitigli nell'applicare la legge; sul secondo crinale, si riteneva che il Consiglio di Stato avesse

²⁶ Secondo autorevole dottrina, la giurisprudenza della IV Sezione del Consiglio di Stato, già nei primi anni di interpretazione e di applicazione della legge, fece ricorso all'eccesso di potere per sindacare non solo legalità estrinseca dei provvedimenti discrezionali della P.A. ma anche la legalità intrinseca. Sul penetrante controllo della IV Sezione, l'indirizzo appena richiamato menziona in particolare la decisione del Cons. Stato, IV, 7 gennaio 1892, n.3. Si rinvia a M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 200-201.

²⁷ Va peraltro rammentato che, in una decisione di due anni prima, il Consiglio di Stato aveva optato per l'interpretazione secondo cui l'art. 10 della legge 6 agosto 1967 n. 765 avesse introdotto un'azione popolare. Si confronti Cons. Stato, V, 29 ottobre 1968, n. 1314. La sentenza può essere reperita nella Rivista giuridica dell'edilizia, Parte I, 1968, pp. 1444-1448.

²⁸ Si rinvia a Cons. Stato, V, 9 giugno 1970, n. 523. La sentenza può essere reperita per intero sul Foro Italiano, Volume XCIII, Parte terza, Giurisprudenza amministrativa, pp. 201-212.

²⁹ Si rinvia a E. GUICCIARDI, "*La decisione del chiunque*", in *Giurisprudenza italiana*, Volume CXXII, Parte III, Sezione I, pp. 193-198.

³⁰ Che l'art. 10 della legge 6 agosto 1967 n. 765 avesse introdotto a tutti gli effetti un'azione popolare, fu ritenuto anche da parte di altra dottrina, altrettanto autorevole: si rimanda a V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Interesse pubblico e azione popolare nella "legge ponte" per l'urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Parte II, 1967, pp. 387-399. In parte diversificata la prospettiva di un'altra corrente di pensiero: A. M. SANDULLI, *L'azione popolare contro le licenze edilizie*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Parte II, 1968, pp. 3-9. Più in generale sull'azione popolare, si rimanda a A. LUGO, *Azione popolare*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, Volume IV, 1959, pp. 861-871.

attribuito alla disposizione un significato che non vi è scritto. Va inoltre rammentato che l'orientamento della giurisprudenza amministrativa dei primi anni '70 venne poi confermato in sede nomofilattica dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato³¹. Nella materia dell'edilizia, l'istituto ha continuato ad avere una propria evoluzione³², susseguendosi varie stagioni normative (legge 28 gennaio 1977 n. 10, recante norme per l'edificabilità dei suoli; legge 8 agosto 1985 n. 431, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale) fino ad arrivare al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380 (entrato in vigore il 1 gennaio 2002 e che ha abrogato, con l'art. 136, comma 1, lettera a), l'art. 31 comma 9 della legge 17 agosto 1942 n. 1150) e all'art. 117 comma 3 Cost. (che inserisce il governo del territorio nelle materie di legislazione concorrente).

La *vicinitas*, con il tempo, si è affacciata anche nell'ambito delle autorizzazioni commerciali. Si è posta la questione se ed entro quali limiti l'imprenditore possa impugnare un'autorizzazione commerciale di altra impresa esercente la propria attività economica nella zona in cui ha sede quest'ultimo (e quindi laddove egli stesso svolge la propria iniziativa lucrativa). Sul crinale delle fonti normative ed apicali, vanno richiamate da un lato, la legge 11 giugno 1971 n. 426, concernente la disciplina del commercio, poi abrogata dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, recante la riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59³³ e, dall'altro lato, gli artt. 41 Cost. e 117 Cost. comma 2, lettera e) della Costituzione.

In questa prospettiva, ultimamente, la giurisprudenza amministrativa richiama quanto disposto dall'art. 31 del d.l. 201 del 2011, concernente disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. Come è noto, in osservanza alle normative vigenti in ambito europeo, la disposizione summenzionata stabilisce il principio di libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, soggetto comunque a dei limiti (tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali; salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali). Si è discusso, nello specifico, sulla valenza sostanziale o processuale dell'art. 31 comma 2³⁴ del d.l. 201 del 2011, il quale - per la giurisprudenza - non può non avere ripercussioni anche sull'interpretazione del diritto processuale.

³¹ Si confronti Cons. Stato, Ad. Pl., 30 giugno 1977, n. 23.

³² Negli anni '80 del Novecento, si è andata consolidando la giurisprudenza di inizio anni '70. Si rinvia in particolare a Cons. Stato, V, 27 marzo 1981, n. 113.

³³ Di seguito la denominazione della legge 15 marzo 1997, n. 59: delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

³⁴ Di seguito il testo dell'art. 31 comma 2 del d.l. 201 del 2011: "Secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali nel territorio senza contingenti limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché alla salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitare aree commerciali. Per tali finalità le regioni, le città metropolitane e i comuni, fermo restando quanto previsto dall'art. 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, possono prevedere, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali in talune aree o l'adozione di misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato e di botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite costituzione di specifici albi volti a valorizzarli. I comuni possono altresì promuovere percorsi conciliativi tra esercenti e proprietari dei locali, volti ad evitare fenomeni di espulsione di operatori commerciali qualificati dai centri storici. Le presenti disposizioni si applicano decorsi quattro mesi dalla data della loro entrata in vigore".

Un'altra partizione del diritto amministrativo in cui è comparsa la figura della *vicinitas* è il diritto ambientale. In questo settore, solo per dare un esempio³⁵, la giurisprudenza amministrativa si è interrogata sul se ed entro quali limiti i soggetti che risiedono nei pressi di una zona territoriale in cui viene realizzato un impianto di smaltimento di rifiuti possano impugnare i pertinenti atti autorizzatori adottati dalla P.A. competente.

In altre parole, nei casi come quello appena indicato, si viene a minare il diritto all'ambiente (salubre) dei cittadini, il quale è tutelato da una pluralità di fonti normative: legge ordinaria (si rinvia, su questo fronte, alla delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione di cui alla legge 15 dicembre 2004 n. 308 e al pedissequo d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, recante norme in materia ambientale), diritto europeo (art. 191 T.F.U.E.; Green deal) ed internazionale (Agenda Onu 2030) e, dal 2022, anche dalla Costituzione³⁶ (art. 9 comma 3³⁷ Cost.).

Da ultimo, preme sottolineare che il legislatore, nell'ambito del codice del processo amministrativo³⁸ (d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104, emanato in attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009 n. 69), non si è curato di forgiare una disciplina per la prossimità, così come di esplicitare le condizioni dell'azione. L'impianto normativo delineato dal c.p.a., infatti, ruota attorno al concetto di interesse: si confrontino segnatamente gli artt. 31 comma 1; 34 comma 3, 35 comma 1 c.p.a.

Come si è visto, si tratta di un istituto di creazione giurisprudenziale, che è nato nell'ambito dell'edilizia per poi espandersi anche in altre partizioni del diritto amministrativo (autorizzazioni commerciali e tutela ambientale). Tale assunto già prospetta in sé una questione di massima, la quale concerne il ruolo della giurisprudenza nei sistemi di *civil law*: quest'ultima, infatti, dovrebbe avere meramente una forza persuasiva³⁹ ed argomentativa e non creativa.

3. Gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e le posizioni della dottrina

Per comodità, è opportuno indicare e suddividere gli orientamenti giurisprudenziali in base alla materia: edilizia, autorizzazioni commerciali, ambiente ed un ultimo insieme che, invece, tende a sovrapporre una o più di queste materie.

Nell'ambito dell'edilizia, si scorgono quantomeno quattro impostazioni ermeneutiche. Secondo un primo indirizzo⁴⁰ la c.d. *vicinitas* edilizia non è di per sé idonea ad integrare le condizioni dell'azione

³⁵ Si rinvia a Cons. Stato, V., 22 gennaio 2015, n. 263.

³⁶ A livello apicale, prima dell'approdo normativo del 2022, con riferimento al concetto di ambiente, ha avuto un ruolo fondamentale la giurisprudenza della Corte costituzionale: si rimanda a Corte costituzionale, 15 maggio 1987, n. 167; Corte costituzionale, 30 dicembre 1987, n. 641.

³⁷ Sulla riforma dell'art. 9 della Cost. si vedano quantomeno: L. CONTE, *Ambiente, paesaggio, cultura. Il lessico costituzionale dopo la riforma*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 3/2023, pp. 77-98; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2022, pp. 7-26.

³⁸ Sull'avvento del codice del processo amministrativo, si rimanda a A. PAJNO, *La giustizia amministrativa all'appuntamento con la codificazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1/2010, pp. 119-142.

³⁹ Sul ruolo del precedente nel giudizio amministrativo si rinvia a A. PAJNO, *Il precedente nel giudizio amministrativo. Nomofilachia e giustizia amministrativa*, in *Contratto e impresa*, n. 1/2021, pp. 1-22. Secondo l'autore la distinzione tra precedente vincolante (proprio dei sistemi di *common law*) e precedente persuasivo (proprio dei sistemi di *civil law*) non è più una distinzione attendibile. Sul ruolo del precedente, si veda anche N. DURANTE, *Precedente, vincolo e motivazione nel giudizio amministrativo di primo grado*, in sito *giustizia-amministrativa.it*, 2026.

⁴⁰ Si rinvia in particolare a: Cons. Stato, VI, 18 ottobre 2017, n. 4830; C.g.a.r.s., 30 giugno 2020, n. 488.

(legittimazione a ricorrere ed interesse a ricorrere). Tale interpretazione rivendica un'autonomia dei sopra richiamati filtri processuali, ridimensionando la portata della prossimità ed additandola come sussidiaria ed ancillare. A sostegno di tale assunto, può richiamarsi il concetto di economia processuale ed anche il principio di legalità (tra i cardini dello Stato costituzionale di diritto⁴¹).

Un secondo orientamento⁴² ritiene che l'istituto in esame possa configurare la legittimazione a ricorrere ma non l'interesse a ricorrere. In questa prospettiva, si intende affermare che la *vicinitas* possa dimostrare l'effettiva esistenza di una situazione giuridica soggettiva in capo al ricorrente ma non sia in grado di poter palesare l'utilità o il vantaggio che quest'ultimo potrebbe ricavare dall'accoglimento delle domande formulate nel giudizio. Nell'ambito di tale esegesi, si ritiene imprescindibile l'accertamento dell'interesse ad agire⁴³ (art. 100 c.p.c.), rievocando ragioni di coerenza con i principi generali sulle condizioni dell'azione nel processo amministrativo. Alcune pronunce⁴⁴, inoltre, rammentano che il processo amministrativo non costituisce una giurisdizione di diritto oggettivo⁴⁵.

Nella disamina della giurisprudenza, si scorge un terzo indirizzo⁴⁶, in forza del quale la prossimità radica *ex se* la legittimazione ad agire e non è necessario dare prova dello specifico pregiudizio subito, ritenuto - seppur entro certi termini - *in re ipsa*. In altre parole, la *vicinitas* sembrerebbe integrare esplicitamente la legittimazione ad agire ed - implicitamente - l'interesse ad agire.

Un quarto (ed ultimo) indirizzo⁴⁷, velatamente diverso dal terzo, sostiene che la prossimità possa di per sé integrare sia la legittimazione a ricorrere sia l'interesse a ricorrere. In tale quadro prospettico, si muove dall'assunto che il legame che viene ad instaurarsi tra proprietari di fondi contigui⁴⁸ (ma non

⁴¹ Il concetto di Stato costituzionale di diritto è (ri)emerso recentemente in dottrina. Si rinvia a E. BRUTI LIBERATI, M. CLARICH (a cura di), *Per un diritto amministrativo coerente con lo Stato costituzionale di diritto*, Edizioni ETS, Pisa, 2022.

⁴² Si rimanda a: T.a.r. Toscana, III, 17 febbraio 2012, n. 360 (la sentenza e la relativa massima possono essere reperite nell'*Osservatorio dei Tribunali amministrativi regionali* a cura di G. FERRARI, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2012, pp. 416-417); Cons. Stato, III, 8 marzo 2013, n. 627; Cons. Stato, IV, 2 febbraio 2016, n. 383; Cons. Stato, IV, 7 febbraio 2020, n. 962; Cons. Stato, II, 7 ottobre 2022, n. 8841 (su tale approdo, si rimanda anche a M. G. DELLA SCALA, *Abusi edilizi e criterio della vicinitas. L'interesse al ricorso del terzo avverso provvedimenti edilizi tra prerogative proprietarie e tutela dell'interesse legittimo* (Cons. St., Sez. II, 17 ottobre 2022 n. 8841), in *Giustizia insieme.it*, 23 febbraio 2023).

⁴³ Nello stesso senso ed in chiave comparata, viene richiamata anche la giurisprudenza del *Conseil d'Etat*. Si rinvia nello specifico a *Conseil d'Etat*, 17 marzo 2017, n. 396362. Sul diritto urbanistico francese, si rinvia al recente contributo di alcune studiose, avente ad oggetto il seminario tenuto dal Prof. Grégory Kalflèche presso l'Università di Roma Tre. Si rinvia a C. BOTEZATU, T. LINARDI, C. PALLOZZI LAVORANTE, *French Administrative Law Seminars at Roma Tre school*, in *Roma Tre Law Review*, n. 1/2025, pp. 97-107.

⁴⁴ Si veda in particolare Cons. Stato, V, 16 giugno 2021, n. 4650, paragrafo 2.1 della parte in diritto.

⁴⁵ Si tratta di un'impostazione ermeneutica fatta propria anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Si rinvia a Corte Costituzionale, 13 dicembre 2019, n. 271.

⁴⁶ Si rinvia a: Cons. Stato, V, 2 marzo 1994, n. 120 (la sentenza è reperibile su *Rivista giuridica di urbanistica*, Parte I, 1995, pp. 21-26, con pedissequa nota di F. FIORINI, *In tema di impugnativa di concessione edilizia assentita a terzi: interesse al ricorso e decorrenza del termine*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, Parte I, 1995, pp. 27-49); Cons. Stato, VI, 1 febbraio 2010, n. 400; Cons. Stato, IV, 16 marzo 2010, n. 1535; Cons. Stato, V, 21 maggio 2013, n. 2757; Cons. Stato, IV, 18 aprile 2014, n. 1995; Cons. Stato, V, 5 settembre 2014, n. 4524; Cons. Stato, IV, 22 settembre 2014, n. 4764; Cons. Stato, VI, 21 marzo 2016, n. 1156; Cons. Stato, II, 30 settembre 2019, n. 6519.

⁴⁷ Si rinvia a: Cons. Stato, V, 27 settembre 1991, n. 1183; Cons. Stato, IV, 9 settembre 2014, n. 4547; Cons. Stato, IV, 18 novembre 2014, n. 5662; Cons. Stato, IV, 27 marzo 2019, n. 2025; Cons. Stato, IV, 8 giugno 2021, m. 4387.

⁴⁸ Sul concetto di contiguità, si veda T.a.r. Sicilia, sezione staccata di Catania, I, 9 luglio 2015, n. 1880: "...le aree devono essere se non contigue almeno significativamente vicine, non potendosi accomunare sotto un regime

solo) compendia sia l'esistenza di una posizione soggettiva sia la relativa lesione, con conseguente *utilitas* del ricorrente nel caso di accoglimento delle istanze spiegate in giudizio. L'argomento persuasivo consiste nella circostanza che richiedere al soggetto ricorrente di dimostrare uno specifico pregiudizio nei casi in cui sussista la "prossimità" costituirebbe una *probatio* diabolica, tale da comprimere il principio di effettività della tutela giurisdizionale, il quale risulta indefettibile sia nell'ordito costituzionale (artt. 24 e 113 Cost.) che nell'Unione europea (si rinvia agli artt. 19 e 263 del T.F.U.E.).

La *vicinitas*, inoltre, può assumere peculiari vesti non solo nel caso di proprietari di fondi contigui, come nell'ipotesi del permesso di costruire, ma anche quando il soggetto che impugna il provvedimento amministrativo vanta una singolare relazione con il territorio: colui che si trovi nei pressi di una tratta ferroviaria in rifacimento⁴⁹; il soggetto che sia vicino ad area sulla quale verrà realizzata un'opera pubblica⁵⁰; il privato che vive laddove è in costruzione un impianto stazione radio⁵¹; oppure, e più in generale, il cittadino che si trovi di fronte ad una qualsiasi attività di trasformazione del territorio limitrofo⁵².

Il concetto di prossimità - come si è già evidenziato - è stato impiegato anche nell'alveo delle autorizzazioni commerciali. In questa prospettiva, essa assume una consistenza differente e ciò lo si comprende già dalla definizione che ne dà la giurisprudenza, la quale - ovviamente - non coincide con quella di *vicinitas* edilizia. Ed infatti l'accezione commerciale viene identificata come segue: "la posizione dei soggetti i quali agendo come imprenditori del medesimo settore, attingono al medesimo bacino di utenza e risentono, pertanto, di un effettivo danno al loro volume d'affari, in caso di apertura di una nuova impresa commerciale illegittimamente autorizzata"⁵³. Nell'ambito di tale tipologia di prossimità rileva peraltro il concetto di bacino di utenza, il quale viene definito come "l'area in cui si dispiega l'influenza economica del concorrente ed è quindi idonea a incidere sulle posizioni di mercato del controinteressato"⁵⁴. In questo quadro, ai fini di poter fornire la prova della *vicinitas* commerciale, la giurisprudenza ritiene non sufficiente la mera affermazione di parte della sussistenza del bacino d'utenza⁵⁵.

Accanto alla suddetta impostazione ermeneutica, va segnalato un indirizzo⁵⁶ più rigoroso, il quale, da una parte, tende a circoscrivere ancora di più la locuzione *vicinitas* commerciale (che andrebbe precisata sotto tre profili: il tipo di interesse che con il ricorso in materia può esser fatto valere; la definizione del bacino d'utenza rilevante; la prova dell'effettivo danno al volume di affari); e dall'altra parte, mira a puntualizzare il termine bacino d'utenza come segue (ribattezzato come concetto

urbanistico unitario aree ricadenti in zone urbanistiche omogenee..."; "...la contiguità, in particolare, sussiste non solo nel caso di lotti confinanti o fronteggianti per tutta la linea di confine, ma anche quando i medesimi siano materialmente vicini tra loro o siano congiunti in qualche punto seppur non materialmente accomunati per tutta la loro estensione e lungo una medesima linea di confine...".

⁴⁹ Si veda T.a.r. Lazio, III ter, 28 marzo 2018, n. 3418.

⁵⁰ Si confronti Cons. Stato, IV, 9 novembre 2020, n. 6895.

⁵¹ Si rimanda a Cons. Stato, III, 5 novembre 2019, n. 7552.

⁵² Si rinvia a Cons. Stato, V, 14 febbraio 2011, n. 946.

⁵³ In tal senso: Cons. Stato, IV, 29 dicembre 2023, n. 11367; Cons. Stato, IV, 22 aprile 2024, n. 3619; Cons. Stato, IV, 10 marzo 2025, n. 1946.

⁵⁴ Si rimanda a: Cons. Stato, IV, 10 marzo 2025, n. 1946; la nozione di bacino d'utenza la si rinviene anche in Cons. Stato, IV, 19 luglio 2017, n. 3563.

⁵⁵ Si confronti anche Cons. Stato, IV, 28 giugno 2022, n. 5353.

⁵⁶ Si veda Cons. Stato, IV, 29 dicembre 2023, n. 11367.

scientifico⁵⁷): “l’area raggiungibile a partire da un punto prefissato su una cartina, il cosiddetto “baricentro”, seguendo gli assi stradali. L’individuazione del “bacino d’utenza” implica, quindi, l’applicazione di criteri specialistici e metodi di calcolo non surrogabili attraverso la comune esperienza o la scienza privata del Giudice”.

Sempre in materia “commerciale”⁵⁸ e nonostante l’assenza di un palese richiamo alla *vicinitas*, si potrebbe ricondurre quell’orientamento⁵⁹, con riferimento alle farmacie, che riconosce la legittimazione e l’interesse al ricorso ai farmacisti titolari di sede nello stesso comune nel caso di impugnazione di provvedimenti istitutivi di una nuova sede farmaceutica, idonei a comportare lo sviamento di clientela. Al contrario, tale impostazione⁶⁰ non viene avallata nel caso in cui i titolari di farmacie private abbiano come obiettivo esclusivo quello di impedire il legittimo esercizio della gestione farmaceutica da parte di un ente pubblico locale.

In materia ambientale si ripropone - più o meno - lo stesso schema del settore dell’edilizia, riscontrandosi una pluralità di indirizzi.

Secondo una prima ricostruzione⁶¹ esegetica la mera prossimità non può integrare la legittimazione a ricorrere, essendo comunque necessario dare prova del danno che si subisce nella propria sfera giuridica. In virtù di un secondo indirizzo⁶², invece, la *vicinitas* può configurare la legittimazione a ricorrere ma non l’interesse a ricorrere. In forza di un terzo orientamento⁶³, la *vicinitas* sarebbe idonea a configurare la legittimazione a ricorrere. Tale impostazione, peraltro, sembrerebbe dare per implicita l’altra condizione dell’azione (interesse a ricorrere).

Un quarto indirizzo⁶⁴ sostiene l’idea secondo cui la prossimità in materia ambientale comporti la configurabilità della legittimazione ad agire; di pari passo, si afferma che non è necessario dare prova del danno subito, ritenendo quest’ultima come gravosa o diabolica.

⁵⁷ In tal senso anche Cons. Stato, IV, 22 aprile 2024, n. 3619.

⁵⁸ Su questo fronte, merita di essere segnalato anche quell’indirizzo in virtù del quale “in base ai principi di libera concorrenza, di legalità e di buon andamento ed imparzialità dell’azione amministrativa, l’impresa operante in un settore economico è legittimata ad impugnare il provvedimento con cui l’amministrazione disponga la stipula di un contratto a trattativa privata riferito allo stesso settore e non abbia invece posto in essere per la scelta del contraente le debite procedure di evidenza pubblica”. Si rinvia a: Cons. Stato, V, 14 maggio 2003, n. 2580; Cons. Stato, VI, 12 dicembre 2011, n. 6492.

⁵⁹ Si confronti: Cons. Stato, V, 10 maggio 2010, n. 2753; Cons. Stato, III, 8 settembre 2016, n. 3829.

⁶⁰ Si rimanda a Cons. Stato, V, 28 dicembre 2007, n. 6759.

⁶¹ Si rinvia a C.g.a.r.s., 19 marzo 2014, n. 144; si veda anche la nota di A. MAESTRONI, *La vicinitas quale condizione per l’azione; paletti interpretativi in relazione alla questione della necessità della prova effettiva di un danno attuale e concreto in capo al gruppo di cittadini ricorrenti*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 5/2014, pp. 557-562.

⁶² Si rimanda a T.a.r. Lazio, I Stralcio, 30 novembre 2019, n. 13734.

⁶³ In tal senso: T.a.r. Sicilia, I, 18 luglio 2006, n. 1666; Cons. Stato, V, 26 febbraio 2010, n. 1134 (la sentenza e la relativa massima possono essere reperite nella Sezione *Osservatorio delle decisioni del Consiglio di Stato*, a cura di L. CARBONE e L. LO MEO, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2010, pp. 529-530); Cons. Stato, VI, 13 settembre 2010, n. 6554 (la quale parla di *vicinitas* come concetto elastico; tale presa di posizione è stata accolta con favore da una parte della dottrina: si rinvia a G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 983; per un commento della sentenza, si veda la nota di A. MAESTRONI, *Sussidiarietà orizzontale e vicinitas, criteri complementari o alternativi in materia di legittimazione ad agire?*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 3-4/2011, pp. 528 e ss.); Cons. Stato, VI, 22 settembre 2014, n. 4775; Cons. Stato, V, 22 gennaio 2015, n. 263.

⁶⁴ Si confronti T.a.r. Lazio, Sezione distaccata di Latina, I, 18 ottobre 2019, n. 621; Cons. Stato, IV, 29 novembre 2018, n. 6777.

Un quinto orientamento⁶⁵, sulla scorta di quello fatto proprio dal Supremo consesso amministrativo nell'ambito edilizio, afferma che la *vicinitas* può integrare sia la legittimazione a ricorrere sia l'interesse a ricorrere. A tal proposito, va rammentata quella scuola di pensiero⁶⁶ secondo cui, in tema di ambiente, vi sarebbe la necessità di predisporre normative che prevedano l'erezione di una specifica *Authority* (per la repressione del danno ambientale) e, addirittura, del pubblico ministero nel processo amministrativo ambientale (codificando a tutti gli effetti una singolare ipotesi di giurisdizione oggettiva).

Da ultimo, come si è già sottolineato, vanno segnalate delle pronunce in cui si sovrappongono, per così dire, le varie tipologie di *vicinitas* (criterio che, peraltro, secondo autorevole dottrina⁶⁷, viene evocato dalla giurisprudenza anche nei casi in cui è l'Amministrazione a ricorrere): edilizia e commerciale⁶⁸; edilizia e ambientale⁶⁹. Ci si trova di fronte a dei casi in cui vi può essere un collegamento tra più materie e laddove l'interprete decide in base alle peculiarità della controversia. Per completezza, va inoltre dato atto che la prossimità compare anche in tema di concessioni amministrative⁷⁰.

La giurisprudenza sulla *vicinitas* sopra menzionata, seppur senza pretesa di esaustività, merita di essere letta⁷¹ ed interpretata tenendo conto del quadro giurisprudenziale complessivo⁷², in particolare di quello che si è pronunciato su istituti correlati. Oltre alla giurisprudenza, anche una parte⁷³ della dottrina si è soffermata sulla disamina dell'istituto, il più delle volte riconducendolo nel prisma delle condizioni

⁶⁵ Si rinvia a: Cons. Stato, VI, 15 ottobre 2001, n. 5411, reperibile su *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, pp. 62-81, con nota di P. BRAMBILLA, *L'impugnativa dei provvedimenti ambientali di localizzazione: i nuovi vincoli giurisprudenziali della legittimazione e dell'interesse ad agire dalla nozione di "vicinitas" a quella di "collegamento stabile"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, pp. 81-84; Cons. Stato, II, 10 marzo 2021, n. 2056; nello stesso senso, anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione: Cass., S.U., 30 giugno 2021, n. 18493; Cass., S.U., 18 gennaio 2024, n. 2000.

⁶⁶ Così G. MONTEDORO, *Fondata sull'ambiente*, in sito *giustizia-amministrativa.it*, 2026.

⁶⁷ Si rinvia a M. DELSIGNORE, *L'amministrazione ricorrente, Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 28-32.

⁶⁸ Si confronti: Cons. Stato, V, 30 gennaio 2003, n. 469, reperibile sul Foro amministrativo: Consiglio di Stato, I, 2003, pp. 136-141, con pedissequa nota di S. TENCA, *Orientamenti giurisprudenziali sui soggetti legittimati a impugnare la concessione edilizia*, in *Foro amministrativo*: Consiglio di Stato, I, 2003, pp. 141-143; Cons. Stato, IV, 3 settembre 2014, n. 4480; Cons. Stato, IV, 19 marzo 2015, n. 1444; Cons. Stato, IV, 19 novembre 2015, n. 5278; Cons. Stato, IV, 8 novembre 2018, n. 6308.

⁶⁹ Si rimanda a Cons. Stato, IV, 13 dicembre 2019, n. 8492.

⁷⁰ Si veda Cons. Stato, V, 16 giugno 2021, n. 4650.

⁷¹ Nel soffermarsi sulla legittimazione a ricorrere e sull'interesse a ricorrere, non si può prescindere da un'analisi sistematica del quadro giurisprudenziale. Si rimanda a C. VOLPE, *Legittimazione a ricorrere ed interesse a impugnare nel processo amministrativo*, in sito *giustizia-amministrativa.it*, 2026 (il quale riporta gli indirizzi giurisprudenziali più significativi sul tema).

⁷² Si rinvia a: Cons. Stato, Ad. Pl., 7 aprile 2011, n. 4; Cons. Stato, Ad. Pl., 4 gennaio 2011, n. 10; Cons. Stato, Ad. Pl., 25 febbraio 2014, n. 9; Cons. Stato, Ad. Pl., 27 aprile 2015, n. 5; Cons. Stato, Ad. Pl., 26 aprile 2018, n. 4; Cons. Stato, Ad. Pl., 20 febbraio 2020, n. 6; Cons. Stato, Ad. Pl., 28 gennaio 2022, n. 3.

⁷³ Altra parte della dottrina non si è curata di trattare il tema. Si rinvia a: G. ABBAMONTE, R. LASCHENA, *Giustizia amministrativa*, in Trattato di diritto amministrativo diretto dal Prof. Giuseppe Santaniello, Cedam, Padova, 2001; F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Dike, Roma, 2012; E. CASETTA, F. FRACCHIA, *Giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2018; V. DOMENICHELLI, *Le parti nel processo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, Tomo IV*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 3275-3289; S. TARULLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Zanichelli, Torino, 2017; P. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2003.

dell'azione (legittimazione a ricorrere⁷⁴ ed interesse a ricorrere) e sorvolando in merito alla questione circa la natura giuridica.

In primo luogo, va segnalato che una parte degli studiosi⁷⁵ del processo amministrativo si è imbattuta a più riprese sulla distinzione tra legittimazione a ricorrere di tipo soggettivo e di tipo oggettivo, tematica che concerne i principi fondamentali della giustizia amministrativa - artt. 24 e 113 Cost. (ma che si interseca anche con le questioni che pone la c.d. *vicinitas*: principio di legalità e accesso al giudice).

In secondo luogo, sul fronte della legittimazione a ricorrere, si giustappongono, malgrado differenti sfumature, due indirizzi ermeneutici: da un lato, vi è chi propone una concezione estensiva⁷⁶ della legittimazione (a ricorrere), più o meno avallando l'orientamento giurisprudenziale che ritiene la prossimità idonea ad integrare la stessa legittimazione; dall'altro lato, vi è chi propugna una visione restrittiva⁷⁷ della nozione di legittimazione a ricorrere, con la conseguenza di ridimensionare la forza precettiva della *vicinitas* quale fattore idoneo ad individuare la titolarità di posizioni giuridiche soggettive.

Le tesi dottrinali summenzionate riprendono in parte le argomentazioni fatte proprie dalla giurisprudenza amministrativa. Nel solco della visione ampliativa si richiamano i principi costituzionali, in particolare quelli relativi all'effettività della tutela giurisdizionale, che consentono un controllo sull'attività amministrativa. Sul crinale della tesi restrittiva, viene rievocato il principio di legalità, essendo la legge - in osservanza dei canoni stabiliti dallo Stato di diritto - l'unica fonte in grado di individuare i soggetti legittimati ad agire in giudizio.

In aggiunta a quanto sopra, sempre in tema di legittimazione a ricorrere, giova rimembrare due ulteriori indirizzi ermeneutici: il primo⁷⁸ in virtù del quale, quest'ultima, anche nel processo amministrativo, così come per il processo civile, andrebbe interpretata come "mera affermazione della titolarità della posizione soggettiva" (e non, come ritiene il Consiglio di Stato, come effettiva titolarità

⁷⁴ Si rimanda a: L. FERRARA, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 157-159 (l'autore, pur riconducendo la *vicinitas* nella sistematica della legittimazione a ricorrere, si mostra molto critico sulla relativa funzione legittimante); C. MIGNONE, P. M. VIPIANA, *Manuale di giustizia amministrativa*, Cedam, Lavis, 2012, pag. 139; G. MONTEDORO, *Le azioni nel processo amministrativo riformato nel prisma dell'interesse ad agire*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto dal Prof. Giuseppe Santaniello, Vol. 42, G. P. CIRILLO, (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Cedam, Lavis, 2014, pag. 195.

⁷⁵ Si veda: V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2014, pp. 341-390; M. C. ROMANO, *Crisi della distinzione tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2020, pp. 293-339.

⁷⁶ Si rimanda a: C. CASTALDO, *Nuove tendenze in tema di legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2025, pp. 1-28; B. GILIBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Wolter Kluwer, Milano, 2020; M. MAGRI, *L'interesse legittimo oltre la teoria generale. Neutralità metodologica e giustizia amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2017; S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, FrancoAngeli, Milano, 2018.

⁷⁷ Si confronti: L. BERTONAZZI, *Per un superamento della legittimazione da vicinitas*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1/2026, pp. 35-47; C. CUDIA, *Legittimazione a ricorrere e pluralità di azioni nel processo amministrativo (quando la cruna deve adeguarsi al cammello)*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2019, pp. 394-437; G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo, Dalla legalità ai diritti*, Maggioli, Rimini, 2016; F. SAITTA, *L'impugnazione del permesso di costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (ed imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 1/2008, pp. 23 e ss.

⁷⁸ Si rinvia a M. CLARICH, *Legittimazione a ricorrere e interesse a impugnare nel processo amministrativo*, in sito *giustizia-amministrativa.it*, 2026; in tal senso, anche E. FOLLIERI, *I presupposti e le condizioni dell'azione*, in F. G. COCA, (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2023, pag. 328.

della situazione giuridica soggettiva); il secondo in forza del quale alla nozione di legittimazione a ricorrere andrebbe affiancata quella di norme di garanzia, ossia di quelle norme in grado di individuare, sulla base di indici formali, situazioni soggettive riconosciute dall'ordinamento⁷⁹.

Infine, vi è chi⁸⁰ pone i riflettori sulla natura ibrida dell'interesse legittimo, il quale si muove tra la giurisdizione di diritto oggettivo e una concezione sostanzialistica⁸¹, dando seguito a problematiche che interagiscono con l'indagine circa la sussistenza delle condizioni dell'azione.

Come si è potuto constatare, nella giurisprudenza amministrativa, vi sono una pluralità di impostazioni esegetiche, che rendono di fatto la prossimità un concetto proteiforme, con evidenti conseguenze in tema di certezza del diritto⁸² e di legittimo affidamento. La dottrina, invece, ha esaminato la *vicinitas* di rimbalzo in quanto istituto legato alle condizioni dell'azioni e a questioni sistematiche sulle quali tutt'ora vi è dibattito.

4. Il contributo dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato

Come è noto, sull'interpretazione del concetto di *vicinitas* in materia edilizia, vi è stato un approdo del Consiglio di Stato (n. 22, pubblicata il 9/12/2021). La controversia - avente ad oggetto l'impugnazione di una concessione edilizia - si radicava dapprima innanzi al Tribunale amministrativo di Palermo, per poi riproporsi in appello davanti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia⁸³.

Quest'ultimo plesso giurisdizionale, constatata l'esistenza di più orientamenti sull'esegesi del termine *vicinitas*, deferiva la questione all'Adunanza Plenaria del Supremo consesso amministrativo. In particolare, si prendeva atto della cristallizzazione di due orientamenti giurisprudenziali.

Secondo il primo indirizzo, peraltro maggioritario, il criterio della *vicinitas* è di per sé idoneo a legittimare l'impugnazione dei titoli edilizi, assorbendo in sé anche il profilo dell'interesse all'impugnazione (orientamento al quale - come si è visto - ha aderito anche la Corte di Cassazione).

In virtù di un secondo indirizzo, invece, la *vicinitas* è idonea a radicare la legittimazione ad agire ma non è di per sé elemento sufficiente a fondare l'interesse ad impugnare, dovendosi ulteriormente dimostrare che quanto contestato abbia la capacità di propagarsi sino ad incidere negativamente sulla proprietà del ricorrente.

⁷⁹ Così A. CASSATELLA, *Legittimazione a ricorrere e norme di garanzia*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/2022, pp. 733-822.

⁸⁰ Si rimanda a: F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/2013, pp. 1005-1020; si veda anche F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2017, pp. 771-815. In una prospettiva più risalente, non si possono non menzionare le riflessioni di Guicciardi sull'interesse legittimo come "interesse di ordine processuale". Si rinvia a E. GUICCIARDI, *Concetti tradizionali e principi ricostruttivi nella giustizia amministrativa*, in E. GUICCIARDI, *Studi di giustizia amministrativa*, Utet, Torino, 1967, pp. 1-23.

⁸¹ Su questo fronte, meritano di essere segnalate le recenti riflessioni di una parte della dottrina, che - compiendo uno sforzo notevole - ha cercato di superare la discrasia tra dato positivo e interpretazione giurisprudenziale in merito all'oggetto del processo amministrativo. Si rinvia a A. CARBONE, *La situazione giuridica sostanziale quale oggetto del processo amministrativo*, in sito *giustizia-amministrativa.it*, 2026.

⁸² In dottrina si è sostenuto che la certezza è "un elemento intrinseco del diritto". Si rinvia a N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 1/1951, pag. 150.

⁸³ Si rimanda a C.g.a.r.s., 27 luglio 2021, n. 759.

Il C.g.a.r.s., una volta enunciati in maniera esaustiva gli aspetti positivi⁸⁴ e negativi di entrambi gli orientamenti, propendeva per il primo indirizzo, riscontrando una continuità nell'interpretazione dell'interesse a ricorrere, per come si è evoluta nel processo amministrativo; impostazione che, peraltro, consentiva una strada sicura per l'accesso alla giustizia. Illustrate diffusamente le ragioni a favore del primo orientamento, il C.g.a.r.s. rimetteva all'Adunanza Plenaria le questioni⁸⁵ da dirimere.

Quest'ultima⁸⁶, dopo un lungo *iter* argomentativo, è pervenuta a stilare i seguenti principi di diritto: a) nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della *vicinitas*, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va intesa come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato; b) l'interesse al ricorso correlato allo specifico pregiudizio derivante dall'intervento previsto dal titolo autorizzatorio edilizio che si assume illegittimo può comunque ricavarsi dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso; c) l'interesse al ricorso è suscettibile di essere precisato e comprovato dal ricorrente nel corso del processo, laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o la questione rilevata d'ufficio dal giudicante, nel rispetto dell'art. 73, comma 3, c.p.a.; d) nelle cause in cui si lamenti l'illegittimità del titolo autorizzatorio edilizio per contrasto con le norme sulle distanze tra le costruzioni imposte da leggi, regolamenti o strumenti urbanistici, non solo la violazione della distanza legale con l'immobile confinante con quello del ricorrente, ma anche quella tra detto immobile e una terza costruzione può essere rilevante ai fini dell'accertamento dell'interesse al ricorso, tutte le volte in cui da tale violazione possa discendere con l'annullamento del titolo edilizio un effetto di ripristino concretamente utile, per il ricorrente, e non meramente emulativo.

Le statuizioni condensate nella pronuncia della Plenaria e la relativa argomentazione suscitano una serie di riflessioni.

In primo luogo, il Supremo consesso amministrativo, nello scandagliare le questioni di massima rimesse dal C.g.a.r.s., si sofferma (quasi) esclusivamente sulla c.d. *vicinatas* edilizia (evitando

⁸⁴ Tra gli aspetti positivi del primo indirizzo viene indicato l'essere in linea con la giurisprudenza dell'Unione europea (Corte di Giustizia dell'Unione europea, X, 5 settembre 2019, causa C-333/18).

⁸⁵ Di seguito, per esteso, le questioni rimesse all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: a) se la *vicinitas*, sulla base dell'orientamento maggioritario sopra illustrato, è di per sé idonea non solo a legittimare l'impugnazione di singoli titoli edilizi, ma a evidenziare il profilo dell'interesse all'impugnazione; b) se, viceversa, la *vicinitas* è idonea a dimostrare la sola condizione della legittimazione a ricorrere, e per l'effetto è necessario che il ricorrente dimostri lo specifico pregiudizio che l'iniziativa edilizia (posta in essere in violazione delle regole di settore) gli provoca; c) in questo secondo caso (ai fini di un completo discernimento della questione), se tale dimostrazione deve essere sempre resa o solo nell'evenienza che la *vicinitas* non renda evidente lo specifico vulnus patito dal ricorrente; d) nel caso in cui l'Adunanza plenaria aderisca all'impostazione di cui ai punti b) o c) come si debba apprezzare l'interesse ad agire nelle cause in cui si lamenta una violazione delle distanze (fra costruzioni) imposte dalla legge urbanistica: - se il solo interesse deducibile sia la lesione della distanza tra l'immobile del ricorrente e quello confinante, o anche la lesione della distanza tra l'immobile confinante e una terza costruzione, non confinante con quella del ricorrente, o, in termini più generali, se rilevino anche le distanze fra due immobili di cui nessuno confinante ma comunque nel raggio visivo del ricorrente legittimato ad agire sulla base del requisito della *vicinitas*; - se, a tale fine, rilevi la conseguenza evincibile di detta violazione, in termini di demolizione dell'intera opera del vicino, indipendentemente dal luogo interessato dalla violazione dedotta.

⁸⁶ Di seguito alcuni dei più immediati commenti: G. PANATTONI, *La vicinitas è di per sé idonea a fondare la legittimazione al ricorso?*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2022, pp. 617- 660; S. TRANQUILLI, *Sull'incerto rapporto tra vicinitas e "vicinanza della prova" dopo la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021*, in *Il Processo*, n. 1/2022, pp. 202-234.

affermazioni in merito alle materie delle autorizzazioni commerciali e dell'ambiente). Su questo fronte, pertanto, ci si potrebbe domandare se i principi sopra enunciati possano andare oltre il settore edilizio o no: in alcune pronunce⁸⁷ in tema di commercio, il Consiglio di Stato sembrerebbe comunque aver attribuito portata generale ai principi stabiliti in tema di edilizia (precipitato non condivisibile, atteso che i settori del commercio e dell'ambiente presentano differenti contesti ed esigenze rispetto a quello dell'edilizia).

In secondo luogo, non vi è una presa di posizione del Consiglio di Stato in merito alla natura giuridica della *vicinitas*, dato che i principi di diritto affermati non consentono di inquadrare, dal punto vista teorico-dogmatico, la c.d. prossimità. Quanto statuito dal Supremo consesso amministrativo - il quale sembrerebbe aver collocato la *vicinitas* nel prisma dei filtri processuali e segnatamente nel perimetro della legittimazione a ricorrere -, infatti, non sembra aver ben chiarito la relativa natura. Non vi è nella pronuncia, nemmeno sotto la forma di *obiter dictum*, un postulato secondo cui la *vicinitas* può essere - seppur entro certi limiti ed in determinati casi - identificata con la legittimazione a ricorrere.

In terzo luogo, se l'obiettivo (dell'Adunanza Plenaria) era - come sembra - quello di ridimensionare la portata della prossimità (impostazione da cogliere senza dubbio con favore, segnatamente se si considera il mancato rispetto del canone della legalità), restituendo autonomia alla legittimazione e all'interesse a ricorrere, non si può dire che si sia stato raggiunto e ciò nonostante si tratti di un approdo nomofilattico. In altri termini, se l'intento era circoscrivere il raggio d'azione della prossimità, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto individuare la natura giuridica dell'istituto, definirne le coordinate essenziali e, da ultimo, evitare di lasciare spazio ad esegesi che propugnassero un'intrinseca elasticità del concetto (ma qui si potrebbe aprire la problematica della giurisprudenza come fonte del diritto, sul quale si veda il par. 5).

In quarto luogo, l'ulteriore precipitato di quanto sopra è - come era prevedibile - un altro "passo in avanti" della giurisprudenza, per sua natura mutevole. Mentre una parte degli approdi successivi⁸⁸ ha confermato le statuizioni del Supremo consesso amministrativo, un'altra parte⁸⁹ è incorsa in una fuga in avanti, facendo "(ri)entrare dalla finestra quello che era uscito dalla porta": si fa riferimento - ovviamente - alla diversa interpretazione di interesse a ricorrere, che - di recente - è stato ritenuto sussistente anche nella mera formulazione del "possibile pregiudizio".

5. Il difficile inquadramento teorico-dogmatico e alcune questioni problematiche: la *vicinitas* nel prisma dei filtri processuali

Come è stato osservato, la giurisprudenza e la dottrina non si sono poste il quesito⁹⁰ circa la natura giuridica della *vicinitas*, con la naturale conseguenza di avallare la relativa elasticità⁹¹ (prossimità come legittimazione a ricorrere; prossimità come legittimazione a ricorrere ed interesse a ricorrere, ecc.). Dare una risposta esaustiva e coerente rappresenta un percorso tortuoso, che rischia di proporre postulati

⁸⁷ Si rinvia a Cons. Stato, IV, 29 dicembre 2023, n. 11364. Si veda, in particolare, il par. 27.3.4.

⁸⁸ Si confronti Cons. Stato, II, 30 dicembre 2025, n. 10440.

⁸⁹ Si rimanda a Cons. Stato, VI, 29 aprile 2026, n. 3338.

⁹⁰ L'assenza di un'indagine sull'*ubi consistam* della prossimità è abbastanza comprensibile nella prospettiva della giurisprudenza, la quale predilige un approccio casistico; al contrario, sul crinale della dottrina - stante il ruolo di ricostruzione che le è proprio - desta più di qualche perplessità.

⁹¹ In dottrina, si è parlato di aleatorietà della *vicinitas*. Si rimanda a F. SAIITA, *L'impugnazione del permesso a costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (ed imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 1/2008, pp. 23 e ss.

tautologici o addirittura inutili per l'interprete: la stella polare, per condurre l'indagine, rimane la funzionalità dell'istituto.

Come è noto, i filtri processuali, nell'ambito del giudizio amministrativo, sono la legittimazione a ricorrere e l'interesse a ricorrere, mentre, nell'alveo del processo civile⁹², sono la possibilità giuridica, la legittimazione ad agire⁹³ e l'interesse ad agire⁹⁴ (art. 100 c.p.c.). Su quest'ultimo fronte, va evidenziato che esiste un orientamento giurisprudenziale⁹⁵ in forza del quale le condizioni dell'azione nel processo amministrativo sarebbero le stesse del processo civile (titolarità di una posizione giuridica, interesse ad agire e legittimazione attiva o passiva).

In dottrina, sulla legittimazione a ricorrere e sull'interesse a ricorrere, mentre un'impostazione classica⁹⁶ continua a proporre la locuzione di condizioni generali per l'azione, rievocando la dogmatica tradizionale che distingueva tra presupposti processuali (giurisdizione e competenza) e, per l'appunto, condizioni dell'azione⁹⁷, un indirizzo più recente⁹⁸ ha introdotto il termine di filtri processuali, prendendo le mosse dalla dottrina di diritto processuale civile che supera la predetta distinzione e parla di "condizioni di decidibilità della causa nel merito"⁹⁹.

Nel processo amministrativo, la nozione di legittimazione a ricorrere, nell'interpretazione maggioritaria¹⁰⁰, coincide con l'effettiva titolarità della situazione giuridica soggettiva (di regola, l'interesse legittimo; eccezionalmente, ex artt. 103 Cost. e 7 c.p.a., il diritto soggettivo). Al contrario, il concetto di interesse a ricorrere¹⁰¹ si identifica con l'utilità¹⁰² o il vantaggio¹⁰³ che il ricorrente

⁹² Si veda C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Corso di diritto processuale civile, I, Nozioni introduttive e disposizioni generali*, cit. (secondo gli autori le condizioni dell'azione, nel processo civile sono tre: possibilità giuridica, legittimazione ad agire e interesse ad agire; si confronti in particolare le pagine da 36 a 42).

⁹³ Per una parte della dottrina, la legittimazione ad agire contrassegna la posizione di un soggetto rispetto al rapporto giuridico. Si rimanda a A. ATTARDI, *Legittimazione ad agire*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione civile, X*, Utet, Torino, 1993, pag. 531. La legittimazione ad agire è stata oggetto di indagine anche in sede di teoria generale del diritto, venendo definita come "l'idoneità giuridica dell'agente ad essere soggetto del rapporto, che si svolge nell'atto". Si rinvia a F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Società del Foro Italiano, Roma, 1951, pag. 238.

⁹⁴ Per una parte della dottrina, l'interesse ad agire riguarda l'utilità che può derivare dal processo. Si rinvia a A. ATTARDI, *Interesse ad agire*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione civile, IX*, Utet, Torino, 1993, pag. 517.

⁹⁵ Si confronti Cons. Stato, III, 3 febbraio 2014, n. 474; Cons. Stato, VI, 21 marzo 2016, n. 1156.

⁹⁶ Si rinvia a A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 193 e ss.

⁹⁷ Mentre una parte della dottrina distingueva tra condizioni dell'azione e presupposti processuali (si rinvia a G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, cit., pp. 59-63), un altro indirizzo menzionava esclusivamente le condizioni dell'azione: interesse e legittimazione ad agire (si rimanda a S. SATTA, *Diritto processuale civile*, Cedam, Padova, 1959, pp. 106-110). Inoltre, vi era chi riteneva l'interesse ad agire "la quinta ruota del carro" in quanto elemento intrinseco all'azione. Si veda E. REDENTI, *Diritto processuale civile, I, Nozione e regole generali*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 62-63.

⁹⁸ Così M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, cit., pp. 157 e ss.

⁹⁹ Si confronti C. CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile, Vol. I, Le tutele (di merito, sommarie, esecutive) e il rapporto processuale*, cit., pag. 562.

¹⁰⁰ Si rinvia a: A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pag. 194; R. VILLATA, *Legittimazione processuale, II) diritto processuale amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXI, Istituto poligrafico zecca dello Stato, Roma, 1990, pag. 2.

¹⁰¹ Ivi, pag. 197.

¹⁰² Si rimanda a M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, a cura di E. CARDI e A. NIGRO, cit., pag. 113.

¹⁰³ In tal senso, si rinvia a R. FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, VIII*, Utet, Torino, 1993, pag. 472; R. VILLATA, *Interesse ad agire, II) diritto processuale amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XIX, Istituto poligrafico

conseguirebbe dall'accoglimento delle proprie domande in giudizio. La giurisprudenza, peraltro, in merito a quest'ultimo filtro processuale, ritiene che esso debba essere personale (il risultato del vantaggio deve riguardare il ricorrente), concreto (si fa riferimento a un pregiudizio concretamente verificatosi) ed attuale (l'interesse deve sussistere al momento della proposizione del ricorso).

La carenza dei filtri processuali in capo al ricorrente come parte del processo amministrativo, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti, comporta una pronuncia di rito ai sensi dell'art. 35 c.p.a. (in particolare, di una pronuncia di inammissibilità).

Come si è visto, il formante giurisprudenziale ha riconosciuto alla *vicinitas* una malleabilità, aprendo le porte a diverse ricostruzioni, che - per comodità - è opportuno in parte riprendere.

Secondo un primo filone la prossimità sarebbe idonea ad integrare la legittimazione a ricorrere. In altri termini, in questo quadro, qualora sussistesse la *vicinitas*, sarebbe di conseguenza provata l'effettiva titolarità della situazione giuridica soggettiva. In questa prospettiva, alla prossimità andrebbe riconosciuta una funzione legittimante. Tale assunto, tuttavia, si presta ad una serie di questioni problematiche.

In senso ancora più ampliativo, in virtù di altro indirizzo, la prossimità sarebbe addirittura idonea a dimostrare non solo l'effettiva titolarità della posizione soggettiva, ma anche il vantaggio o l'utilità che ne deriverebbe dall'accoglimento del ricorso. In questo diverso quadro, oltre alla funzione legittimante, alla prossimità verrebbe attribuita l'idoneità a comprovare l'interesse a ricorrere (utilità o vantaggio, potenzialmente anche sotto la forma di interesse strumentale). Anche tale postulato, però, prospetta plurime criticità.

In primo luogo, come peraltro già accennato, si pone la questione del mancato rispetto del principio di legalità. Nello Stato costituzionale di diritto, è la legge la sola fonte legittimata ad individuare le condizioni dell'azione (artt. 81 e 100 c.p.c. per il tramite dell'art. 39 c.p.a.) e quindi i requisiti per proporre un giudizio. A ciò si aggiunga che l'osservanza del principio di legalità, nell'ambito del diritto pubblico ed in particolare del diritto amministrativo, non può che essere centrale (Artt. 23, 97, 113 Cost.; art. 1 comma 1 legge 7 agosto 1990 n. 241). In altre parole, l'impiego della *vicinitas* nel selezionare i soggetti parte del giudizio, considerata la natura squisitamente giurisprudenziale, andrebbe ad intaccare un canone già in crisi come la legalità¹⁰⁴. A questo aspetto si affianca - di riflesso - anche la lesione dei principi di certezza del diritto e legittimo affidamento.

In secondo luogo, si prospettano profili critici in tema di accesso alla giustizia, non essendovi uniformità nella domanda e nella conseguente risposta di giustizia (con annessa disparità di trattamento ex art. 3 Cost.). Si potrebbe creare il paradosso che, in alcuni casi meritevoli di essere attenzionati dal sistema giurisdizionale in quanto si dibatte della tutela di situazioni giuridiche soggettive dei cittadini (art. 24 Cost.), il giudice rediga una pronuncia di inammissibilità; mentre, al contrario, qualora difettino posizioni giuridiche soggettive, il giudice si pronunci sull'azione amministrativa per mere esigenze di controllo di legalità.

zecca dello Stato, Roma, 1990, pag. 2.

¹⁰⁴ Sul tema della (crisi della) legalità, si veda A. ZITO, *Crisi del principio di legalità e partecipazione ai processi decisionali: premesse per una ricostruzione sistematica del fenomeno*, in *Nuove autonomie*, n. 1.2/2024, pp. 143-160.

In terzo luogo, si ritorna sulla questione della giurisprudenza creativa¹⁰⁵, con ampie ricadute sul sistema giuridico. La giurisprudenza amministrativa, negli anni '70 del Novecento, mossa da un intento in parte condivisibile, ha coniato a tutti gli effetti un istituto in grado di restringere (e oggi anche di ampliare) la platea dei legittimati ad impugnare. Ebbene, si tratta di una conclamata e continuativa invasione di campo, laddove dovrebbe esprimersi esclusivamente il legislatore, con evidente violazione del principio della separazione dei poteri¹⁰⁶ (art. 101 comma 2 Cost.), assioma cardine delle democrazie liberali e pluraliste.

In quarto luogo, prendendo le mosse dalle riflessioni di una parte della dottrina¹⁰⁷, la *vicinitas* si porrebbe in contrasto anche con il principio democratico *ex art. 1 Cost.* In questa prospettiva, avallando la *vis* precettiva dalla prossimità - istituto che individua chi è legittimato a ricorrere e, secondo la tesi ampliativa, anche la sussistenza dell'interesse a ricorrere -, non vi sarebbe soltanto un *vulnus* alla legalità ma anche una compressione della sovranità popolare, dato che le decisioni che dovrebbero adottare i legittimi rappresentanti del popolo sarebbero, al contrario, appannaggio dei giudici¹⁰⁸.

Sulla base della ricostruzione di cui sopra, tenendo a mente l'orizzonte della funzionalità, la prossimità si condensa in un istituto eclettico che, tuttavia, segue il regime giuridico dei filtri processuali (il difetto di *vicinitas* - sia che la si intenda come legittimazione a ricorrere sia che la si consideri come interesse a ricorrere - conduce ad una pronuncia di inammissibilità). Essa, pur essendo richiamata anche nell'alveo del diritto amministrativo sostanziale¹⁰⁹, peraltro sempre in chiave selettiva, trova il suo "habitat naturale" nel processo amministrativo e ciò non solo e non tanto perché figura creativa del formante giurisprudenziale, ma soprattutto perché il processo è il luogo in cui, per eccellenza, la contrapposizione tra interesse pubblico (perseguito dalla Pubblica Amministrazione) e interessi privati diviene manifesta.

La *vicinitas*, nonostante le questioni problematiche appena menzionate, potrebbe essere considerata come una sorta di peculiare (e sostitutivo) filtro processuale, che - all'occasione - può rendere palese la legittimazione a ricorrere o l'interesse a ricorrere ovvero entrambi. Questo lo si ricava in primo luogo dalla definizione che ne dà la giurisprudenza: "stabile collegamento tra un determinato soggetto e il territorio o l'area sul quale sono destinati a prodursi gli effetti dell'atto contestato" ("argomento letterale"). In questo senso, la prossimità è come se configurasse il preludio di quello che poi sarà il successivo rapporto giuridico processuale (che, a differenza del rapporto giuridico amministrativo, si instaura sul piano prettamente paritario), al quale seguirà l'accertamento del giudice sull'effettiva titolarità della situazione giuridica soggettiva.

In secondo luogo, la prossimità nasce proprio per evitare lo spettro del controllo di legalità diffuso (sotto forma di azione popolare), andando a circoscrivere coloro che possono ricorrere impugnando i provvedimenti amministrativi a doppio effetto ("argomento della *ratio legis*"). La *vicinitas*, anche su

¹⁰⁵ Sulla prassi creativa del giudice amministrativo, si veda il commento di una parte della dottrina all'Adunanza Plenaria n. 6 del 2020: si rimanda a G. MANNUCCI, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2020; pp. 529-536.

¹⁰⁶ Sul tema diffusamente G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, pp. 670-721. Ovviamente imprescindibile è l'opera di C. DE S. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Bur, Milano, 2022.

¹⁰⁷ Si rinvia a L. BERTONAZZI, *Per un superamento della legittimazione da vicinitas*, cit.

¹⁰⁸ Sull'opera creativa del giudice amministrativo, si veda A. AVERARDI, *Sindacato sul potere pubblico e attivismo giudiziale*, Ets, Pisa, 2025; Più in generale, sulla dilatazione del ruolo dei giudici si rinvia a S. CASSESE, *Il governo dei giudici*, Laterza, Bari-Roma, 2022.

¹⁰⁹ Così M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 149.

questo fronte, è deputata a selezionare il più possibile quelle che sono le posizioni giuridiche meritevoli di essere tutelate.

A sostegno di tale impostazione, si possono citare, da ultimo, gli approdi della dottrina¹¹⁰ che, di recente, colloca l'istituto nell'ambito della disamina della legittimazione a ricorrere e dell'interesse a ricorrere ("argomento sistematico"). In altri termini, gli studi della dottrina - i quali tendono a sistematizzare la prossimità nell'ambito dei filtri processuali - corroborano il postulato secondo cui la *vicinitas* potrebbe considerarsi come un peculiare (e "atipico") filtro processuale.

6. Considerazioni finali

Come si è detto nella premessa introduttiva, si è voluto esaminare questo particolare istituto, partendo dalle origini fino ad arrivare alle più recenti evoluzioni. Si è cercato di illustrare il panorama normativo dei settori del diritto amministrativo speciale in cui la *vicinitas* si manifesta, dando conto delle motivazioni: si tratta di partizioni in cui i provvedimenti amministrativi ampliativi per il destinatario degli effetti giuridici divengono restrittivi (o comunque limitativi) per i c.d. terzi che vi si relazionano.

Sono stati menzionati gli orientamenti giurisprudenziali esistenti in tutti i settori del diritto amministrativo speciale intaccati (edilizia, autorizzazioni commerciali, ambiente ed altri ambiti in cui le suddette materie vengono a sovrapporsi: edilizia e commercio; edilizia e ambiente), sottolineando le ragioni che supportano i differenti indirizzi. Alla stessa stregua, si è esaminata l'opera della dottrina, la quale - per la verità - ha evitato di indagare *funditus* l'*ubi consistam* della prossimità, prospettando sia critiche che aperture alla relativa funzione legittimante.

Con precipuo riferimento alla giurisprudenza, si è brevemente analizzato il contributo del Consiglio di Stato sul tema della *vicinitas* edilizia, constatando che - seppur mosso da obiettivi commendevoli - il Supremo consesso amministrativo non sia ben riuscito a decifrarne la relativa natura, lasciando vivo il dibattito su tematiche fondamentali.

Si sono inoltre comprese le difficoltà di inquadrare l'istituto dal punto di vista teorico-dogmatico, essendo connotato da un'intrinseca malleabilità che, se da un lato, giova alla giurisprudenza amministrativa al fine di decidere il caso concreto; dall'altro lato, si presta ad una molteplicità di problemi che hanno riflessi sistematici, coinvolgendo sul piano delle fonti non solo la legge, ma anche la Costituzione e il diritto europeo.

In base alla ricostruzione sopra effettuata, la *vicinitas* andrebbe considerata come una sorta di singolare filtro processuale, che - "à la carte" - può rendere palese la legittimazione a ricorrere o l'interesse a ricorrere ovvero entrambi. Tuttavia, mentre nella prospettiva degli anni '70 del Novecento, quanto propugnato dal formante giurisprudenziale poteva essere se non avallato quantomeno compreso (e questo nonostante si potessero e si possano muovere a quell'impostazione le stesse critiche sopra enunciate: deficit di legalità, arbitrarietà nell'accesso alla giustizia, violazione del principio della separazione dei poteri e compressione del principio democratico), oggi la natura mutevole della *vicinitas* solleva ulteriori e complesse problematiche. Su tutte merita attenzione il diverso atteggiarsi a seconda che si sia nella materia dell'edilizia, del commercio e dell'ambiente. Su quest'ultimo crinale, ad esempio, data la centralità del bene giuridico tutelato¹¹¹ (art. 9 comma 3 Cost.), la giurisprudenza tende

¹¹⁰ Così M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, cit., pp. 157 e ss; si veda anche L. FERRARA, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 157-159 (il quale situa la *vicinitas* nell'alveo della legittimazione a ricorrere).

¹¹¹ In dottrina, si parla di Stato ecologico. Si confronti F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico, Approccio sistematico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2023. Sull'importanza del bene ambiente, si veda anche

ad espandere l'operatività del criterio della *vicinitas*, ma si tratta di un *modus operandi* da censurare in quanto acuisce le criticità già evidenziate, scivolando nella c.d. giurisdizione di tipo oggettivo, in palese frizione con il dettato costituzionale (artt. 24, 113 Cost.).

La natura cangiante dell'istituto ingenera per forza di cose incertezza, che - di riflesso - si ripercuote sulla stabilità dei rapporti giuridici e sulla logicità dell'ordinamento, in un periodo nel quale, purtroppo, vi è già una palese crisi della democrazia¹¹² e degli organismi sovranazionali¹¹³ e internazionali¹¹⁴.

Come accade di sovente in dottrina, si potrebbe invocare un intervento di chiarificazione del legislatore in grado di poter risolvere la natura proteiforme della *vicinitas*, ma - quasi sicuramente -, in assenza di un dibattito serio sul sistema di giustizia amministrativa che coinvolga tutti gli attori (legislatore, giurisprudenza, dottrina e operatori del diritto) - direzionato a porsi le questioni già individuate e a darsi risposte normative coerenti -, si tratterebbe dell'ennesima soluzione poggianti su fondamenta di argilla.

In conclusione, nonostante la complessità della indagine circa la natura giuridica, anche in considerazione delle innumerevoli problematiche consequenziali, la prossimità sembrerebbe collocarsi nel prisma dei filtri processuali del giudizio amministrativo (legittimazione a ricorrere ed interesse a ricorrere).

l'enciclica di Papa Francesco I, intitolata *Laudato si, Sulla cura della casa comune* (24/05/2015) e reperibile sul sito www.vatican.va.

¹¹² Sullo "stato di salute" della democrazia, si rimanda a C. GALLI, *Democrazia, ultimo atto?*, Einaudi, Torino, 2023.

¹¹³ Sullo stato dell'Unione europea, si rinvia a P. BIANCHI, *Da una crisi all'altra. Uno sguardo sull'incerto futuro dell'Unione europea*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2024, pp. 19-35.

¹¹⁴ Sulla crisi del diritto internazionale e sulla necessità della diplomazia e del multilateralismo, si veda la recente enciclica di Papa Leone XIV, intitolata *Magnifica Humanitas, Sulla custodia della persona umana nel tempo dell'intelligenza artificiale* (15/05/2026) e reperibile sul sito www.vatican.va. Si vedano in particolare i paragrafi da 201 a 203; e da 224 a 227.