

L'Adunanza plenaria, chiamata a risolvere la questione interpretativa se sussista una legittimazione generale degli enti esponenziali di tutela degli interessi collettivi dinanzi al giudice amministrativo in assenza di una legittimazione straordinaria espressamente prevista dal legislatore, ha affermato che essa può discendere dall'iscrizione dell'associazione negli appositi elenchi previsti dalla disciplina di riferimento e che è, comunque, ammessa in presenza, in capo all'ente collettivo, dei requisiti sostanziali elaborati dalla giurisprudenza.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza, 20 febbraio 2020, n. 6 – Pres. Patroni Griffi, Est. Veltri

Giustizia amministrativa – Associazioni dei consumatori – Legittimazione al ricorso – Condizioni

Gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori oppure in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato – alla quale la sesta sezione, con ordinanza 23 ottobre 2019, n. 7208, aveva deferito alcune questioni interpretative – con articolata motivazione ha concluso nel senso della sussistenza della legittimazione degli enti esponenziali di interessi collettivi ove, pur in assenza di una espressa previsione legislativa che li abiliti ad adire il giudice amministrativo, essi siano in possesso dei requisiti sostanziali elaborati dalla giurisprudenza.

Il problema esegetico è sorto in relazione alla sussistenza o meno, alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento, e fermo il generale divieto di cui all'art. 81 c.p.c., della possibilità per gli enti esponenziali di tutelare gli interessi collettivi dinanzi al giudice amministrativo in assenza di una legittimazione straordinaria espressamente conferita dalla legge.

L'Adunanza plenaria ha affermato che la legittimazione può essere riconosciuta dallo stesso legislatore (con l'iscrizione dell'associazione o ente negli appositi elenchi) oppure può discendere dal possesso dei requisiti sostanziali elaborati dalla giurisprudenza: una volta riscontrata la legittimazione nei predetti modi, l'ente esponenziale è conseguentemente deputato a esperire tutte le azioni indicate dalla legge, compresa l'azione di annullamento dinanzi al giudice amministrativo.

II. – La vicenda nella quale si è innestato il giudizio oggetto della sentenza in rassegna può essere così sintetizzata:

- a) il Codacons-Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (associazione iscritta nello speciale elenco delle associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206, "*Codice del consumo*"), nonché 249 soggetti privati, questi ultimi tutti proprietari di azioni ovvero di obbligazioni emesse da quattro istituti di credito fatti oggetto della procedura di risoluzione (i cui atti sono stati impugnati), hanno proposto ricorso avverso gli atti della Banca d'Italia emessi ai sensi del d.lgs. n. 180 del 2015, inerenti alla procedura di risoluzione dei predetti istituti di credito;
- b) i soggetti privati hanno sostenuto, a sostegno della loro pretesa, di essere stati tutti pregiudicati dagli atti e dai provvedimenti che avrebbero condotto alla diretta svalutazione dei titoli ovvero alla loro sostanziale privazione di qualsiasi valore economico;
- c) con sentenza del T.a.r. per il Lazio, sezione II-*quater*, 7 gennaio 2017, n. 165, il ricorso è stato in parte dichiarato inammissibile (in ragione della carenza di legittimazione attiva del Codacons, la cui domanda di annullamento è stata ritenuta "*estranea al campo oggettivo di applicazione dell'art. 140 del Codice del consumo, anche con riferimento all'art. 32-bis del T.U.F.*") e, per il resto, è stato rigettato;
- d) avverso la predetta sentenza è stato interposto appello: nell'ambito del giudizio di secondo grado il Consiglio di Stato ha deferito all'Adunanza plenaria la questione dei presupposti per la legittimazione delle associazioni consumeristiche, optando per la soluzione interpretativa (seguita da Cons. Stato, sez. V, 12 marzo 2019, n. 1640 e sez. V, 15 luglio 2013, n. 3808, quest'ultima in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 2060) secondo cui detta legittimazione "*oltre che nei casi espressamente previsti dalla legge sussisterebbe in capo a tutte le associazioni, anche se sprovviste di legittimazione legale, che rispondano a determinati criteri, costituiti all'effettivo e non occasionale impegno a favore della tutela di determinati interessi diffusi o superindividuali, dall'esistenza di una previsione statutaria che qualifichi detta protezione come compito istituzionale dell'associazione, e dalla rispondenza del paventato pregiudizio agli interessi giuridici protetti posti al centro principale dell'attività dell'associazione*".

III. – Nella sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria giunge alla elaborazione della massima riportata sulla base del seguente percorso argomentativo:

- e) la questione della legittimazione delle associazioni consumeristiche all'impugnazione in sede giurisdizionale amministrativa va riportata nell'ambito

- generale della questione della legittimazione ad agire nel giudizio amministrativo, delle associazioni a tutela degli interessi collettivi generalmente intesi, qualunque sia l'ambito di intervento dei provvedimenti da impugnare;
- f) dall'esperienza del riconoscimento legislativo degli interessi collettivi in materia ambientale e dalla conseguente legittimazione riconosciuta a tali associazioni dall'art. 18, comma 5, della legge 8 luglio 1986, n. 349 (*"Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale"*, comma sopravvissuto all'abrogazione disposta dall'art. 318 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), si è ricavato che l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 13 della predetta legge non determina un rigido automatismo, potendo il giudice, all'esito di una verifica della concreta rappresentatività, ammettere all'esercizio dell'azione anche associazioni non iscritte, secondo il criterio del c.d. *"doppio binario"* che distingue la legittimazione *ex lege* delle associazioni di protezione ambientale di livello nazionale riconosciute (che non necessita di verifica) e la legittimazione delle altre associazioni (tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760, in *Giurisdiz. amm.*, 2006, I, 1419; sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 527, con nota di MAESTRONI);
- g) la legittimazione delle associazioni non riconosciute in via legislativa sconta la necessaria sussistenza di tre presupposti:
- g1) il perseguimento non occasionale di obiettivi di tutela ambientale;
 - g2) la presenza di un adeguato grado di rappresentatività e stabilità;
 - g3) la presenza di un' *"area di afferenza"* ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa (Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2010, n. 885, in *Vita not.*, 2010, 176);
- h) il fondamento teorico della cd. collettivizzazione dell'interesse diffuso attraverso la sua entificazione risiede nella individuazione di interessi che sono riferibili ad una collettività, 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 (sul punto, Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, cit.);
- i) ne discende che il *discrimen* più complesso da stabilire è, non già quello sul versante dell'interesse legittimo individuale (caratterizzato dall'esclusività del godimento o dell'utilità riconoscibile in capo ai singoli), ma, piuttosto, quello inerente al diverso e più generale versante dell'interesse pubblico vero e proprio, la cui cura è rimessa all'amministrazione sulla base del principio di legalità (per

un verso, l'amministrazione esercita un potere idoneo ad incidere sulle collettività; per altro verso, le associazioni rappresentative delle collettività o delle categorie sono titolari di un interesse legittimo strumentale ad ottenere tutela in tale ambito);

- j) sulla base di tale premessa, deve leggersi in chiave critica l'orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303, in *Giornale dir. amm.*, 2017, 249, con nota di SOLINA) secondo il quale la legittimazione degli enti collettivi debba necessariamente ricollegarsi ad una puntuale disciplina normativa, in considerazione che:
- j1) il percorso nel tempo compiuto dal legislatore non depone nel senso di un assetto tendente alla diminuzione della tutela;
 - j2) detto percorso è stato contraddistinto dalla consapevolezza dell'esistenza di un diritto vivente che, secondo una linea di progressivo innalzamento della tutela, ha offerto protezione giuridica agli interessi sostanziali diffusi (ossia condivisi e non esclusivi);
 - j3) è stato riconosciuto il rilievo di tali interessi, tutelati per il tramite enti esponenziali che ne assumono statutariamente e non occasionalmente la rappresentanza;
- k) su un piano più generale, in una prospettiva che supera la specificità degli interessi consumeristici, il "riconoscimento" normativo, settoriale, di interessi diffusi (intervenuto dapprima con il su richiamato art. 18 della l. n. 349 del 1986 e, più recentemente, in altro ambito, con l'art. 4, comma 2, della l. n. 180 del 2011), non ha dato luogo ad una esclusiva tipizzazione della legittimazione straordinaria delle associazioni ma è, a ben vedere, il frutto di un'elaborazione giurisprudenziale che, al di là della positivizzazione delle esigenze di tutela, ha storicamente applicato i principi contenuti negli artt. 2 e 118 Cost. secondo uno schema poi fatto proprio dal legislatore;
- l) ciò non significa che le associazioni possano far valere interessi ad esse estranei, in deroga a quanto vietato dall'art. 81 c.p.c. che, sotto tale angolazione, non costituisce ostacolo alla entificazione dell'interesse diffuso in quanto:
- l1) la situazione giuridica azionata è la propria;
 - l2) essa è relativa ad interessi diffusi nella comunità o nella categoria;
 - l3) il soggetto giuridico che esprime tali interessi è dotato di specifica rappresentatività;
- m) nello specifico ambito della tutela degli interessi dei consumatori siccome tratteggiato dal d.lgs. n. 206 del 2005, si pone il problema della previsione contenuta nell'art. 32-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 (*"Le associazioni dei consumatori inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206,*

sono legittimate ad agire per la tutela degli interessi collettivi degli investitori, connessi alla prestazione di servizi e attività di investimento e di servizi accessori e di gestione collettiva del risparmio, nelle forme previste dagli articoli 139 e 140 del predetto decreto legislativo”) che al predetto Codice del consumo rinvia, dalla quale, poiché è assente ogni espresso riferimento all’azione caducatoria dinanzi al giudice amministrativo, discenderebbe – secondo quanto evidenziato da Cons. Stato, sez. VI, n. 3303, cit. – la possibilità per gli enti collettivi di esperire soltanto le azioni dinanzi al giudice ordinario ivi contemplate;

- n) anche sotto tale profilo, l’avvenuta configurazione normativa della legittimazione straordinaria, non si presta ad una lettura intesa a circoscrivere, sul piano soggettivo, la tutela degli enti associativi:
 - n1) sul piano privatistico, essa *“consente di spostare avanti la soglia di tutela [...] e di conferire alla stessa una caratteristica inibitoria idonea a paralizzare, ad un livello generale, gli atti e i comportamenti del soggetto privato «forte» suscettibili di ripercuotersi pregiudizievolemente sui diritti collettivi fondamentali dei consumatori”;*
 - n2) sul versante dell’esercizio di potestà pubbliche, essa dà rilievo, *“a prescindere da espliciti riconoscimenti normativi”*, a posizioni giuridiche che eccedono la sfera del singolo e attengono invece a beni della vita a fruizione collettiva della cui tutela un’associazione si faccia promotrice sulla base dei criteri giurisprudenziali della rappresentatività, del collegamento territoriale e della non occasionalità;
- o) corollario di tutto ciò è che dagli artt. 139 e 140 del Codice del consumo (oggi trasposti nel nuovo titolo VIII-bis del libro quarto del codice di procedura civile, in materia di azione di classe dalla l. 12 aprile 2019, n. 31, la cui entrata in vigore, a mente dell’art. 7 della medesima legge, è stata individuata al 18 aprile 2020), non si prestano ad essere interpretati nell’ottica di un ridimensionamento della tutela degli interessi collettivi nel giudizio amministrativo, dovendosi, al contrario, affermare che un’associazione di utenti o consumatori, iscritta nello speciale elenco previsto dal codice del consumo oppure munita dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, è abilitata a ricorrere dinanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione di legittimità;
- p) pur nella contemporanea presenza, nella vicenda contenziosa, di interessi collettivi (in capo all’ente associativo) e di (concorrenti) interessi individuali, non è necessario che la tutela dell’interesse collettivo ridondi anche in un materiale ed effettivo vantaggio per tutti i singoli componenti della comunità o della categoria i quali, in relazione agli atti contestati, vantino un interesse individuale, concreto e qualificato, tanto perché:

- p1) è indiscusso che quando vi sia compresenza di interessi collettivi in capo all'ente associativo e di interessi individuali concorrenti, autonomamente azionabili, è necessario acclarare che l'ente non stia affiancandosi alle posizioni individuali di più soggetti nella difesa di un interesse che resta individuale pur se plurisoggettivo – il che potrebbe al più sorreggere una legittimazione al mero intervento – e che stia facendo valere un interesse proprio, di natura collettiva che può ben coesistere con più posizioni individuali;
- p2) siffatto accertamento deve muovere dai seguenti presupposti: I) l'interesse collettivo deve essere considerato una "*derivazione*" dell'interesse diffuso per sua natura adespotata, non già una "*posizione parallela*" di un interesse legittimo comunque ascrivibile anche in capo ai singoli componenti della collettività (sul punto, Cons. Stato, sez. V, 12 marzo 2019, n. 1640, cit.); II) esso può considerarsi tale ove riferito a beni a fruizione collettiva e non esclusiva, tenendo comunque presente, in linea generale, che è pur possibile che un provvedimento amministrativo incida al contempo su interessi sia collettivi che individuali e che l'associazione è legittimata ad agire solo quando l'interesse collettivo possa dirsi effettivamente sussistente; III) la diversità "*ontologica*" dell'interesse legittimo collettivo rispetto a quello individuale porta ad escludere, in radice, la necessità di un'indagine in termini di omogeneità (oltre che degli interessi diffusi dal quale quello collettivo promana, anche) degli interessi legittimi individuali lesi dall'esercizio del potere contestato, dovendosi, quindi, ritenere che in presenza di un interesse collettivo non sia utile porre il tema dell'omogeneità degli interessi legittimi individuali dei singoli (in tal senso, chiaramente, Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451);
- p3) tale conclusione non contrasta con le conclusioni cui è pervenuta l'Adunanza plenaria con la sentenza n. 9 del 2015, secondo cui "*E' [...] indispensabile che l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio*": ciò in considerazione che, in situazioni quali quella di cui trattasi, gli interessi diffusi (coagulatisi nella loro dimensione collettiva in capo all'associazione) e gli interessi legittimi in senso proprio dei singoli, seppur compresenti, restano, come prima detto, "*ontologicamente*" distinti.

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

q) sulle condizioni dell'azione nel processo civile: la dottrina processualciviltistica ha elaborato la distinzione tra presupposti processuali e condizioni dell'azione; e cioè tra presupposti di esistenza o di validità del rapporto giuridico processuale e le *«condizioni necessarie per ottenere un provvedimento favorevole» sulla domanda. E' stato così affermato che la mancanza dei presupposti processuali impedisce al giudice di pronunciarsi sull'azione giudiziale [...]. «Le condizioni dell'azione, ritenute necessarie per ottenere una pronuncia favorevole, sono state [...] individuate: a) nella esistenza di una volontà di legge che garantisca a colui che agisce un bene della vita, obbligando, correlativamente, un altro soggetto a prestarlo; b) nella qualità del soggetto, cioè nella identità della persona che agisce con la persona favorita dalla legge e della persona contro cui si agisce con la persona obbligata (legittimazione ad agire); c) nell'interesse a conseguire quel bene con il ricorso al giudice (interesse ad agire). Questa distinzione [...] è stata tuttavia nel tempo superata dal progressivo affermarsi di una diversa concezione del c.d. diritto di azione – non più considerato come diritto ad un provvedimento di merito favorevole all'attore, ma piuttosto come diritto ad un provvedimento sul merito della domanda dallo stesso proposta, condizionato a ciò, che dalla prospettazione dei fatti contenuta nella stessa, ed indipendentemente dalla sua fondatezza, risultasse la coincidenza dell'attore e del convenuto con gli affermati titolari, dal lato attivo e passivo, del rapporto giuridico dedotto in giudizio (legittimazione ad agire). Il contemporaneo superamento della nozione di rapporto giuridico processuale, ha poi portato a riunire entrambe le figure delle condizioni dell'azione e dei presupposti processuali nella più moderna categoria delle condizioni di decidibilità della causa nel merito, la cui esistenza, salvo diversa previsione legislativa [...] deve essere valutata con riguardo al momento della sentenza che li accerta» (C. PUNZI, *Il processo civile – Sistema e problematiche*, Torino, 2008, I, 12 ss.):*

q1) sulla distinzione tra titolarità della posizione e utilità ricavabile dall'azione nel processo civile:

- Cass. civ., sez. un, 16 febbraio 2016, n. 2951 (in *Foro it.*, 2016, I, 3212), secondo cui (quanto alla legittimazione attiva e passiva): I) l'istituto della *“legittimazione ad agire”* si iscrive nella cornice del diritto all'azione; essa *“serve ad individuare la titolarità del diritto ad agire in giudizio. Ragionando ex art. 81 c.p.c., per il quale «fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui», essa spetta a chiunque faccia valere nel processo un diritto assumendo di esserne titolare”*; II) *“Oggetto di analisi, ai fini di valutare la sussistenza della legittimazione ad agire, è la domanda, nella quale l'attore deve affermare di essere titolare del diritto dedotto in giudizio. Ciò che rileva è la prospettazione (discorso analogo vale per la simmetrica*

legittimazione a contraddire, che attiene alla titolarità passiva dell'azione e che, anch'essa, dipende dalla prospettazione nella domanda di un soggetto come titolare dell'obbligo o della diversa situazione soggettiva passiva dedotta in giudizio)"; III) "Nel caso in cui l'atto introduttivo del giudizio non indichi, quanto meno implicitamente, l'attore come titolare del diritto di cui si chiede l'affermazione e il convenuto come titolare della relativa posizione passiva, l'azione sarà inammissibile"; IV) "La titolarità della situazione sostanziale dedotta in giudizio è un elemento costitutivo della domanda, rientrando nell'onere deduttivo e probatorio dell'attore, salvo che il convenuto la riconosca oppure svolga difese incompatibili con la sua negazione";

— Cass. civ., sez. un., 22 aprile 2013, n. 9685 (in *Foro it.*, 2013, I, 2512, con nota di PALMIERI) secondo cui la *"condizione dell'azione consiste nella «possibilità giuridica» - ossia nella sia pure solo astratta corrispondenza della pretesa accampata in giudizio a una norma che le dia fondamento"*;

q2) sugli elementi costitutivi della legittimazione *ad causam* nel processo civile: tra le diverse, Cass. civ., sez. III, 7 dicembre 2007, n. 25652, secondo cui essa *"consiste nella titolarità del potere e del dovere - rispettivamente per la legittimazione attiva e per quella passiva - di promuovere o subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto in causa, secondo la prospettazione offerta dall'attore, indipendentemente dalla effettiva titolarità, dal lato attivo o passivo, del rapporto stesso. Quando, invece, le parti controvertono sulla effettiva titolarità, in capo al convenuto, della situazione dedotta in giudizio, ossia sull'accertamento di una situazione di fatto favorevole all'accoglimento o al rigetto della domanda attrice, la relativa questione non attiene, alla legittimatio ad causam, ma al merito della controversia, con la conseguenza che il difetto di titolarità deve essere provato da chi lo eccepisce e deve formare oggetto di specifica e tempestiva deduzione in sede di merito. Al contrario il difetto di legittimazione ad causam deve essere oggetto di verifica, preliminare al merito, da parte del giudice, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio"*;

r) sulle condizioni dell'azione nel processo amministrativo: il rinvio esterno al codice di procedura civile, operato dall'art. 39 c.p.a., consente di attribuire rilievo alla categoria delle condizioni dell'azione anche al processo amministrativo. Nella migrazione del concetto di legittimazione dal processo civile al processo amministrativo, la *"condizione di ammissibilità dell'azione giurisdizionale [...] si carica di significati ulteriori, deviando dalla mera affermazione astratta della titolarità della situazione sostanziale per giungere ad una stretta identificazione con l'effettiva titolarità della situazione giuridica nel concreto esistente in capo al soggetto attore"* (così, S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018, 15),

della quale il ricorrente deve essere e non semplicemente affermare di essere titolare, salve le eccezioni dettate dalle forme di *“legittimazione speciale”*. La legittimazione a ricorrere è interpretata dalla giurisprudenza non come affermazione della titolarità della posizione qualificata ma come effettiva titolarità di tale posizione di interesse legittimo (o diritto soggettivo nei casi di giurisdizione esclusiva): *“in questo modo la pronuncia di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione a ricorrere non risulta essere semplicemente una pronuncia di rito, come si potrebbe concludere trattandosi di pronuncia sulle condizioni dell’azione, ma comporta un accertamento negativo di una posizione soggettiva di rilevanza sostanziale”* (A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2008, 206). L’azione innanzi al giudice amministrativo non rappresenta un’azione popolare che può essere esercitata dal *quisque de populo*; essa, al contrario, richiede l’esistenza sia della legittimazione al ricorso (da intendersi come titolarità di una posizione giuridica differenziata rispetto alla collettività indifferenziata), sia di un interesse al ricorso, da intendersi come utilità diretta (e in casi eccezionali previsti dalla legge anche *“strumentale”*, da ultimo, Corte cost., 13 dicembre 2019, n. 271, oggetto della News US in data 8 gennaio 2020 alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), che possa derivare dal suo accoglimento (Cons. Stato, sez. V, 27 aprile 2012, n. 2460, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2012, 720). *“L’azione di annullamento davanti al giudice amministrativo è soggetta – sulla falsariga del processo civile – a tre condizioni fondamentali che, valutate in astratto con riferimento alla causa petendi della domanda e non secundum eventum litis, devono sussistere al momento della proposizione della domanda e permanere fino al momento della decisione; tali condizioni sono: I) il c.d. titolo o possibilità giuridica dell’azione - cioè la situazione giuridica soggettiva qualificata in astratto da una norma, ovvero, come altri dice, la legittimazione a ricorrere discendente dalla speciale posizione qualificata del soggetto che lo distingue dal quisque de populo rispetto all’esercizio del potere amministrativo -; II) l’interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. (o interesse al ricorso, nel linguaggio corrente del processo amministrativo); III) la legitimatio ad causam (o legittimazione attiva/passiva, discendente dall’affermazione di colui che agisce/resiste in giudizio di essere titolare del rapporto controverso dal lato attivo o passivo); c) in termini generali trova ingresso nel sistema della giustizia amministrativa anche la tutela del c.d. interesse ad agire strumentale, ma solo se ed in quanto collegato ad una posizione giuridica attiva, protetta dall’ordinamento, la cui soddisfazione sia realizzabile unicamente attraverso il doveroso rinnovo dell’attività amministrativa, dovendosi rifiutare, a questi fini, il riferimento ad una utilità meramente ipotetica o eventuale che richiede per la sua compiuta realizzazione il passaggio attraverso una pluralità di fasi e atti ricadenti nella sfera della più ampia disponibilità dell’Amministrazione; pertanto «la facoltà di agire in giudizio non è attribuita,*

indistintamente, a tutti i soggetti che potrebbero ricavare eventuali ed incerti vantaggi dall'accoglimento della domanda" (Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9, in *Foro it.*, 2014, III, 429, con nota di SIGISMONDI; *Dir. proc. amm.*, 2014, 544, con nota di BERTONAZZI; *Urbanistica e appalti*, 2014, 1075, con nota di FANTINI; *Giornale dir. amm.*, 2014, 918 (m), con note di FERRARA, BARTOLINI; *Nuovo notiziario giur.*, 2014, 550, con note di BARBIERI; tale pronuncia è stata successivamente richiamata, in punto di elementi costitutivi delle condizioni dell'azione, nella sentenza della plenaria 6 aprile 2018, n. 3, in *Foro it.*, 2018, III, 321 e, quanto all'ordine di trattazione delle questioni, nella pronuncia dell'Ad. plen. 27 aprile 2015, n. 5, in *Foro it.*, 2015, III, 265, con nota di TRAVI; *Urbanistica e appalti*, 2015, 1177, con nota di VAIANO; *Riv. neldiritto*, 2015, 2084, con note di COLASCILLA NARDUCCI; *Riv. dir. proc.*, 2015, 1256, con nota di FANELLI; *Giur. it.*, 2015, 2192 (m), con nota di FOLLIERI; *Dir. proc. amm.*, 2016, 205, con nota di PERFETTI, TROPEA).

In particolare:

r1) sulla situazione giuridica attiva e sul vantaggio ricavabile dalla pronuncia di annullamento:

– Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4 (in *Foro it.*, 2011, III, 306, con nota di SIGISMONDI; *Urbanistica e appalti*, 2011, 674, con nota di LAMBERTI; *Corriere merito*, 2011, 763, con nota di RAIOLA; *Giur. it.*, 2011, 1651, con nota di TROPEA; *Guida al dir.*, 2011, 19, 70, con nota di PALLIGGIANO; *Giornale dir. amm.*, 2011, 1103 (m), con nota di GISONDI; *Riv. neldiritto*, 2011, 1530, con nota di IZZO; *Dir. proc. amm.*, 2011, 1035, con note di SQUAZZONI, GIANNELLI, FOLLIERI, MARINELLI), secondo cui I) *"deve essere tenuta rigorosamente ferma la netta distinzione tra la titolarità di una posizione sostanziale differenziata che abilita un determinato soggetto all'esercizio dell'azione (legittimazione al ricorso) e l'utilità ricavabile dall'accoglimento della domanda di annullamento (interesse al ricorso), anche prescindendo dal carattere "finale" o "strumentale" di tale vantaggio"*; II) *"La legittimazione al ricorso presuppone il riconoscimento della esistenza di una situazione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento, riferita ad un bene della vita oggetto della funzione svolta dall'amministrazione o da un soggetto ad essa equiparato"*; III) *"In sé considerata, la semplice possibilità di ricavare dalla invocata decisione di accoglimento una qualche utilità pratica, indiretta ed eventuale, non dimostra la sussistenza della posizione legittimante"*; IV) *"il possibile vantaggio ottenibile dalla pronuncia di annullamento non risulta affatto idoneo a determinare, da solo, il riconoscimento di una situazione differenziata, fondante la legittimazione al ricorso [...]; in particolare, a tale fine risulta del tutto insufficiente il riferimento*

a una utilità meramente ipotetica o eventuale, che richiede, per la sua compiuta realizzazione, come avviene nella vicenda in esame, il passaggio attraverso una pluralità di fasi e di atti ricadenti nella sfera della più ampia disponibilità dell'amministrazione";

- r2) sull'esame delle condizioni dell'azione nel processo amministrativo: Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9, cit., secondo cui *"a) il principio di parità delle parti e di imparzialità del giudice presiedono alla norma positiva enucleabile dal combinato disposto degli artt. 76, co. 4, c.p.a. e 276, co. 2, c.p.c., che impone di risolvere le questioni processuali e di merito secondo l'ordine logico loro proprio, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di rito rispetto a quelle di merito, e fra le prime la priorità dell'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali (nell'ordine, giurisdizione, competenza, capacità delle parti, ius postulandi, ricevibilità, contraddittorio, estinzione), rispetto alle condizioni dell'azione (tale fondamentale canone processuale è stato ribadito dall'Adunanza plenaria 3 giugno 2011, n. 10, in Foro it., 2011, III, 365, con nota di GRANIERI; Guida al dir., 2011, 27, 70, con nota di PONTE; Riv. nel diritto, 2011, 1358, con nota di AULETTA; Urbanistica e appalti, 2011, 1456, con nota di SPUNTARELLI; Dir. proc. amm., 2011, 1351, con nota di GOISIS; Giornale dir. amm., 2012, 287, con nota di MARZUOLI); l'ordine di esame delle questioni pregiudiziali di rito non rientra nella disponibilità delle parti e non subisce eccezioni neppure se venga impugnata, da parte del ricorrente principale, la legge di gara; [...]"*;
- r3) sugli elementi costitutivi dell'interesse ad agire:
- Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4 (in *Dir. proc. amm.*, 2018, 1393, con note di BERTONAZZI, TERRACCIANO; *Urbanistica e appalti*, 2018, 785, con nota di MEALE; *Riv. giur. servizi pubbl.*, 2018, 745 (m), con nota di IMBEMBO, oggetto della News US, in data 10 maggio 2018), secondo cui, in continuità con Cass. civ., sez. III, 2 dicembre 1998, n. 12241 (in *Riv. giur. circolaz. e traspr.*, 1999, 338, nella stessa richiamata), *"l'interesse ad agire è dato dal rapporto tra la situazione antigiuridica che viene denunciata e il provvedimento che si domanda per porvi rimedio mediante l'applicazione del diritto, e questo rapporto deve consistere nella utilità del provvedimento, come mezzo per acquisire all'interesse leso la protezione accordata dal diritto"*);
 - Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3949 (in *Riv. giur. edilizia*, 2007, I, 316), secondo cui *"La sussistenza dell'interesse ad agire deve essere valutata in astratto, con riferimento al contenuto della domanda e non secundum eventum litis [...] e deve comunque permanere dal momento della proposizione del ricorso a quello della decisione [...]. Requisiti imprescindibili per la configurazione*

dell'interesse al ricorso sono il suo carattere personale, la sua attualità e la sua concretezza [...]. Per quanto concerne i profili della attualità e concretezza, [...] la lesione arrecata dal provvedimento impugnato deve essere effettiva, nel senso che dall'esecuzione discenda in via immediata un danno certo alla sfera giuridica del ricorrente, ovvero potenziale, intendendosi come tale quello che sicuramente (o molto probabilmente) si verificherà in futuro [...]";

- r4) nel senso della inidoneità della mera partecipazione al procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 9 della l. n. 241 del 1990 a *"vincolare il giudice in ordine all'identificazione dei soggetti che devono necessariamente partecipare al processo"*, Cons. Stato, sez. IV., 29 agosto 2002, n. 4343 (in *Cons. Stato*, 2002, I, 1702);
- r5) sul rapporto tra c.d. interesse strumentale nel processo amministrativo e giusto processo ex art. 111 Cost., si vedano: Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5 (specie §§ 5 ss., e 9.2. ss., cit.); Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9 cit.; le citate sentenze sono tutte nel senso: I) di non consentire la tutela del c.d. interesse strumentale perché in contrasto con le esigenze di evitare l'abuso del processo ed il sindacato su poteri non ancora esercitati dalla stazione appaltante; II) di considerare il processo quale risorsa scarsa da attingere solo dopo essere stato superato il filtro delle condizioni dell'azione in cui è insito un giudizio di meritevolezza della pretesa; III) di esigere che il processo sia volto a tutelare interessi concreti ed attuali e non futuri ed incerti, di mero fatto quando non emulativi, per giunta rimessi ad una incoercibile nuova determinazione dell'amministrazione (sul punto v. anche Corte cost., 13 dicembre 2019, n. 271, cit.; Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 11 maggio 2018, n. 6, in *Foro it.*, 2018, III, 429, oggetto della News US in data 22 maggio 2018);
- r6) sul rapporto tra giudicato implicito e condizione dell'azione: Cons. Stato, sez. VI, 16 luglio 2009, n. 4448, secondo cui *"il principio del giudicato implicito espresso dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 24883/2008, è applicabile per tutte quelle condizioni dell'azione (presupposti della potestas iudicandi) che il giudice ha il potere-dovere di rilevare d'ufficio"*;
- r7) sul rapporto tra legittimazione e trasferibilità dell'interesse legittimo:
— Cons. Stato, sez. IV, 7 marzo 2013, n. 1403 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 673), nel senso della intrasferibilità dell'interesse legittimo, salve le eccezioni ivi contemplate, secondo cui I) *"le caratteristiche di «personale» e «diretto», che devono assistere l'interesse legittimo, svolgono, sul piano sostanziale, anche il ruolo di definire l'ambito della (possibile) titolarità della posizione giuridica, il riconoscimento e tutela della medesima da parte dell'ordinamento giuridico"*; II)

“Nell’ambito della situazione dinamica in cui si pone l’esercizio del potere amministrativo, dunque, l’interesse è «personale» in quanto esso si appunta solo in capo al soggetto che si rappresenta come titolare, non è trasferibile né è consentito al soggetto ampliarne o comunque modificarne l’ambito di titolarità (inter vivos o mortis causa); ed è altresì (inscindibilmente con la prima caratteristica), anche «diretto», in quanto il suo titolare è posto in una relazione di immediata inerenza con l’esercizio del potere amministrativo (per essere destinatario dell’atto e/o per avere nei confronti dell’atto una posizione opposta (speculare) a quella del destinatario diretto)”; III) *“Da ciò consegue che non possono esservi posizioni di interesse legittimo nei confronti della pubblica amministrazione in esercizio del potere amministrativo conferitole dall’ordinamento, che non siano quelle (e solo quelle) che sorgono per effetto dello stesso statuto normativo del potere, nell’ambito del rapporto giuridico di diritto pubblico, (pre)configurato normativamente. Allo stesso tempo, non può esservi titolarità di interesse legittimo che trovi la propria fonte in rapporti giuridici di diritto privato (quale che ne sia la fonte, contrattuale o meno) intercorrenti con il titolare (in modo personale e diretto) della predetta posizione di interesse legittimo”;* IV) *“La “personalità” dell’interesse legittimo, che ne determina la “intrasferibilità”, definisce anche il confine stesso della posizione tutelabile e, dunque, ove ne ricorrano i presupposti, “risarcibile”. [...] In altre parole, se non è possibile ipotizzare una «circolazione» della posizione di interesse legittimo, non è allo stesso modo possibile ipotizzare la circolazione delle forme di tutela del medesimo, con il connesso potere di agire in giudizio, sia al fine di ottenere tutela ripristinatoria, sia al fine di ottenere tutela risarcitoria”;* V) *“Laddove, dunque, gli attributi di «personale» e «diretto» attengono all’interesse legittimo in quanto posizione sostanziale, e consentono di circoscriverne la titolarità, l’ulteriore attributo di «attuale», attiene alla proiezione processuale della posizione sostanziale, alla emersione della esigenza di tutela per effetto di un atto concreto e sincronicamente apprezzabile di esercizio di potere, che renda dunque necessaria l’azione in giudizio, onde ottenere tutela, e quindi «utile», a tali fini, la pronuncia del giudice”;* VI) *“In definitiva, può affermarsi che il rapporto intercorrente tra un soggetto ed un bene della vita (utilità) costituisce il cd. «lato interno» della posizione sostanziale di interesse legittimo, laddove la relazione intercorrente tra soggetto e pubblica amministrazione, avente riferimento al medesimo bene, costituisce il cd. lato esterno di tale posizione (una particolare forma di «rapporto giuridico»)”; quanto alla tutela ripristinatoria, la sentenza distingue “tra casi in cui il «contatto» tra interessato e potere amministrativo è intervenuto in riferimento ad aspetti del suo patrimonio giuridico in cui sono possibili fenomeni di successione, da casi in cui tale contatto attiene a profili personali, e non trasmissibili, dello stesso*

patrimonio giuridico”, giungendo ad affermare che “la trasmissibilità della posizione afferente al patrimonio giuridico «intercettata» dal potere amministrativo - che si presenta per lo più quale diritto soggettivo - determina anche l’assunzione della titolarità della posizione di interesse legittimo; rende possibile l’esercizio del potere di azione (ai fini dell’instaurazione del giudizio) e spiega anche la piena ammissibilità dei fenomeni di successione processuale, ex art. 110 c.p.c.”;

— Cass. civ., sez. III, 3 ottobre 2013, n. 22601 (in *Arch. circolaz.*, 2014, 637, con nota di SENZACQUA; *Riv. nel diritto*, 2014, 43, con nota di MAFFEI; *Resp. civ. e prev.*, 2014, 539, con nota di ARGINE; *Arch. circolaz.*, 2014, 733 (m), con nota di RITUNNO; *Corriere giur.*, 2014, 1232, con nota di GENOVESI) la quale ha ritenuto ammissibile la cessione del credito derivante da danno non patrimoniale;

— T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 14 aprile 2010, n. 5146, secondo cui *“la posizione d’interesse legittimo - ivi compresa quella connessa al rilascio dell’autorizzazione per l’esercizio degli impianti di che trattasi - è, nel sistema del diritto amministrativo italiano, pacificamente trasmissibile e che l’interesse legittimo può essere trasferito unitamente al rapporto sostanziale connesso”;*

— Cons. Stato, sez. VI, 12 ottobre 1982, n. 483 (in *Riv. giur. edilizia*, 1983, I, 76), secondo cui *“Ai fini della tutela di interessi legittimi connessi ad una posizione di base suscettibile di trapasso (ad es., diritto di proprietà) abilitato a ricorrere è non solo il soggetto indicato nell’atto come destinatario, ma anche chi è subentrato nella titolarità della suddetta posizione di base: ciò che importa, in tale situazione, è che il ricorso del subentrante venga proposto nel termine valevole per l’interessato originario”;*

- r8) sulla legittimazione della parte vittoriosa in primo grado a sollevare per la prima volta in appello questione di giurisdizione: Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 28 luglio 2017, n. 4 (in *Foro it.*, 2018, III, 24, con nota di SIGISMONDI; *Dir. proc. amm.*, 2018, 1357, con nota di CELLINI), secondo cui *“La parte risultata vittoriosa di fronte al tribunale amministrativo regionale sul capo di domanda relativo alla giurisdizione non è legittimata a contestare in appello la giurisdizione del giudice amministrativo”;*
- s) sulla legittimazione al ricorso e sull’interesse ad agire in materia di contratti pubblici:
- s1) quanto all’abrogato art. 120, comma 2-bis, cod. proc. amm. (disciplina processuale nazionale relativa alla immediata impugnazione, entro un breve termine decadenziale, delle ammissioni ed esclusioni dalle procedure di gara):

– Corte cost., 13 dicembre 2019, n. 271, cit., secondo cui *“se è vero che gli artt. 24, 103 e 113 Cost., [...] hanno posto al centro della giurisdizione amministrativa l’interesse sostanziale al bene della vita, deve anche riconoscersi che attribuire rilevanza, in casi particolari, ad interessi strumentali può comportare un ampliamento della tutela attraverso una sua anticipazione e non è distonico rispetto ai ricordati precetti costituzionali, sempre che sussista un solido collegamento con l’interesse finale e non si tratti di un espediente per garantire la legalità in sé dell’azione amministrativa, anche al costo di alterare l’equilibrio del rapporto tra le parti proprio dei processi a carattere dispositivo”*;

– sullo specifico tema della compatibilità con il diritto europeo di tale previsione, Corte di giustizia UE, sez. IV, ordinanza 14 febbraio 2019, C-54/18 – Cooperativa Animazione Valcocco (in *Foro it.*, 2019, IV, 431, con nota di CONDORELLI; *Urbanistica e appalti*, 2019, 175, con nota di GROSSI; *Giur. it.*, 2019, 1168 (m), con nota di GALLO; *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 485, con nota di TAGLIANETTI e nella News US in data 25 febbraio 2019 alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui: I) *“La direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all’applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, e in particolare i suoi articoli 1 e 2 quater, letti alla luce dell’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede che i ricorsi avverso i provvedimenti delle amministrazioni aggiudicatrici recanti ammissione o esclusione dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici debbano essere proposti, a pena di decadenza, entro un termine di 30 giorni a decorrere dalla loro comunicazione agli interessati, a condizione che i provvedimenti in tal modo comunicati siano accompagnati da una relazione dei motivi pertinenti tale da garantire che detti interessati siano venuti o potessero venire a conoscenza della violazione del diritto dell’Unione dagli stessi lamentata”*; II) *“La direttiva 89/665, come modificata dalla direttiva 2014/23, e in particolare i suoi articoli 1 e 2 quater, letti alla luce dell’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede che, in mancanza di ricorso contro i provvedimenti delle amministrazioni aggiudicatrici recanti ammissione degli offerenti alla partecipazione alle procedure di appalto pubblico entro un termine di decadenza di 30 giorni dalla loro comunicazione, agli*

interessati sia preclusa la facoltà di eccepire l'illegittimità di tali provvedimenti nell'ambito di ricorsi diretti contro gli atti successivi, in particolare avverso le decisioni di aggiudicazione, purché tale decadenza sia opponibile ai suddetti interessati solo a condizione che essi siano venuti o potessero venire a conoscenza, tramite detta comunicazione, dell'illegittimità dagli stessi lamentata”;

s2) sulla nozione di legittimazione “sostanziale” nei ricorsi reciprocamente escludenti:

– Corte di giustizia UE, sez. X, 5 settembre 2019, C-333/18, Lombardi s.r.l. (in *Foro it.*, 2020, IV, 55, nonché oggetto della News US in data 25 settembre 2019), la quale ha dichiarato che la normativa europea in materia di appalti pubblici deve essere interpretata nel senso che essa osta a che un ricorso principale inteso a ottenere l'esclusione di un altro offerente, proposto da un concorrente che abbia interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e che affermi di essere leso da una violazione del diritto dell'Unione, venga dichiarato inammissibile in base al diritto nazionale, quali che siano il numero di partecipanti alla procedura di aggiudicazione dell'appalto e il numero di quelli che hanno presentato ricorsi;

– Corte di giustizia UE, grande sezione, 5 aprile 2016, C-689/13, Puligienica (in *Foro it.*, 2016, IV, 324, con nota di SIGISMONDI, in *Rass. avv. Stato*, 2016, 1, 35, con nota di ROMEI, in *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2016, 2, 149, con nota di SANTARELLI, in *Guida al dir.*, 2016, 18, 19, con nota di PONTE, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2016, 541, con nota di BARBIERI, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 1080, con nota di LAMBERTI, in *Giornale dir. amm.*, 2016, 650, con nota di SCHNEIDER, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 790, con nota di SQUAZZONI, in *Giur. it.*, 2016, 2221, con nota di GIUSTI, nonché oggetto della News US in data 7 aprile 2016, cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento) la quale, in materia di esame del ricorso principale e incidentale proposti all'interno del medesimo giudizio di impugnazione degli atti di una procedura di affidamento di appalto pubblico, ha affermato che il giudice, anche a ritenere fondato il ricorso incidentale, deve comunque esaminare anche il ricorso principale, sussistendo un interesse, strumentale e mediato, alla declaratoria dell'illegittimità della mancata esclusione dell'aggiudicatario, in quanto una tale statuizione può portare l'amministrazione ad intervenire in autotutela annullando la procedura e indicando una nuova gara;

— Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9, cit.; Cons. Stato, Ad. plen., 30 gennaio 2014, n. 7 (in *Foro it.*, 2014, III, 429, con nota di SIGISMONDI; *Urbanistica e appalti*, 2014, 665, con nota di BALOCCO);

— Corte di giustizia UE, sez. X, 4 luglio 2013, C-100/12, Fastweb (in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2013, 1854 (m), con nota di ROMANI; *Rass. avv. Stato*, 2014, 1, 69, con note di SAMBRI, MUOLLO; *Giornale dir. amm.*, 2014, 918 (m), con note di FERRARA, BARTOLINI; *Giur. it.*, 2014, 2255 (m), con nota di FOLLIERI), secondo cui “L’art. 1, par. 3, dir. 89/665/Cee del consiglio, del 21 dicembre 1989 [...] deve essere interpretato nel senso che se, in un procedimento di ricorso, l’aggiudicatario che ha ottenuto l’appalto e proposto ricorso incidentale solleva un’eccezione di inammissibilità fondata sul difetto di legittimazione a ricorrere dell’offerente che ha proposto il ricorso, con la motivazione che l’offerta da questi presentata avrebbe dovuto essere esclusa dall’autorità aggiudicatrice per non conformità alle specifiche tecniche indicate nel piano di fabbisogni, tale disposizione osta al fatto che il suddetto ricorso sia dichiarato inammissibile in conseguenza dell’esame preliminare di tale eccezione di inammissibilità senza pronunciarsi sulla conformità con le suddette specifiche tecniche sia dell’offerta dell’aggiudicatario che ha ottenuto l’appalto, sia di quella dell’offerente che ha proposto il ricorso principale”;

— Cass. civ., sez. un., 21 giugno 2012, n. 10294 (in *Giur. it.*, 2012, 2161, con nota di SCOCA; *Urbanistica e appalti*, 2012, 1017, con nota di DENICTOLIS; *Guida al dir.*, 2012, 31, 39, con nota di PAPPALARDO);

— Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4, cit., secondo cui, tra l’altro, “Il ricorso incidentale con cui il controinteressato contesta la legittimazione ad agire del ricorrente principale, mediante l’impugnazione della sua ammissione alla gara, deve essere sempre esaminato prioritariamente, indipendentemente dal numero dei partecipanti alla procedura selettiva e dal tipo di censura prospettata dal ricorrente principale. L’annullamento dell’atto di ammissione alla gara del ricorrente principale determina, infatti, il venir meno della sua “legittimatio ad causam” anche qualora residui un suo interesse strumentale al rinnovo della intera procedura”;

- s3) sulla legittimazione dei terzi ad impugnare la determinazione di stipulare un contratto senza gara: Cons. Stato, sez. III, 31 ottobre 2017, n. 5038, secondo cui “è pacifica, in base ai principi di libera concorrenza, di legalità e di buon andamento dell’azione amministrativa, la legittimazione dell’impresa operante in un dato settore economico ad impugnare il provvedimento con cui l’amministrazione abbia disposto la stipula di un contratto a trattativa privata, in

luogo della celebrazione di una procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente”;

- s4) sulla legittimazione ad impugnare il bando di gara in presenza di una clausola escludente: *ex aliis*, Cons. giust. amm. sic., sez. riun., parere 30 aprile 2015, n. 401, secondo cui *“In deroga al principio suindicato, va riconosciuta una legittimazione a ricorrere «slegata» dalla partecipazione alla procedura; ossia è consentito impugnare gli atti della gara pubblica pur non avendovi partecipato, quando l’operatore manifesta l’intenzione di impugnare in via diretta una clausola del bando assumendo che la stessa sia immediatamente escludente”*;
- s5) sulla legittimazione delle imprese facenti parte di un raggruppamento temporaneo:
- Cons. Stato, Ad. plen., 15 aprile 2010, n. 2155 (in *Foro it.*, 2010, III, 374; *Corriere merito*, 2010, 688 (m), con nota di RAIOLA; *Dir. proc. amm.*, 2010, 617, con nota di SQUAZZONI; *Urbanistica e appalti*, 2010, 964, con nota di FOÀ; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2010, 801; *Guida al dir.*, 2010, 19, 84, con nota di CORRADO; *Dir. e pratica amm.*, 2010, 6, 72 (m), con nota di BRAIDO, LILLI; *Corti irpinia*, 2010, 277, con nota di BARRA) secondo cui *“la legittimazione individuale delle singole imprese associate in r.t.i. discende dai comuni principi della nostra legislazione in tema di legittimazione processuale e di personalità giuridica, tenuto conto che pacificamente il fenomeno del raggruppamento di imprese non dà luogo a un’entità giuridica autonoma che escluda la soggettività delle singole imprese che lo compongono”*;
 - Corte di giustizia UE, sez. VI, ordinanza 4 ottobre 2007, C-492/06, *Consorzio Elisoccorso San Raffaele* (in *Urbanistica e appalti*, 2008, 153, con nota di GIOVANNELLI), secondo cui *“L’art. 1 della direttiva del consiglio 21 dicembre 1989 n. 89/665/Cee, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all’applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva del consiglio 18 giugno 1992 n. 92/50/Cee, deve essere interpretato nel senso che non osta a che, secondo il diritto nazionale, il ricorso contro una decisione di aggiudicazione di un appalto pubblico possa essere proposto a titolo individuale da uno soltanto dei membri di un’associazione temporanea di imprese priva di personalità giuridica, la quale abbia partecipato in quanto tale alla procedura di aggiudicazione dell’appalto suddetto e non se lo sia visto attribuire”*;
- s6) sull’impugnazione dell’atto di scelta del promotore nella finanza di progetto: Cons. Stato, Ad. plen., 28 gennaio 2012, n. 1 (in *Foro it.*, 2012, III, 207 *Giornale dir. amm.*, 2012, 844 (m), con nota di GUELLA; *Dir. e pratica amm.*,

2012, 3, 52 (m), con nota di USAI; *Urbanistica e appalti*, 2012, 540, con nota di MANFREDI; *Giur. it.*, 2012, 1924 (m), con nota di MATTALIA; *Riv. neldiritto*, 2012, 1998, con nota di GUIDONE; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2012, 820 (m), con nota di NICODEMO, PIGNATTI), secondo cui “*In coerenza con i principi generali in tema di legittimazione e interesse al ricorso, l’atto di scelta del promotore è, pertanto, immediatamente e autonomamente lesivo, e immediatamente impugnabile da parte degli interessati*”;

t) sulla legittimazione a ricorrere di soggetti “*terzi*” rispetto al rapporto amministrativo:

t1) sull’assetto complessivo della rilevabilità d’ufficio della nullità nel processo amministrativo ed eccezione della “*parte resistente*”, Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 27 luglio 2012, n. 721 (in *Guida al dir.*, 2012, 39, 90, con nota di GIUNTA);

t2) sulla legittimazione del terzo nel rapporto connotato dall’assenza di un provvedimento (segnalazione certificata di inizio attività):

– Cons. Stato, Ad. plen., 29 luglio 2011, n. 15 (in *Foro it.*, 2011, III, 501, con nota di TRAVI; *Urbanistica e appalti*, 2011, 1185, con nota di LAMBERTI; *Guida al dir.*, 2011, 37, 93, con nota di TOSCHEI; *Riv. giur. edilizia*, 2011, I, 513, con nota di SANDULLI; *Giurisdiz. amm.*, 2011, I, 1063, con nota di ANCORA; *Giur. it.*, 2012, 934, con nota di BOSCOLO; *Giur. it.*, 2012, 433, con nota di MERUSI; *Dir. proc. amm.*, 2012, 171, con note di FERRARA, BERTONAZZI; *Giornale dir. amm.*, 2012, 153, con nota di GIARDINO; *Giust. civ.*, 2012, I, 1357, con nota di COLALEO);

– sull’evoluzione della disciplina ex art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241 e, segnatamente, quanto alla posizione del controinteressato, v. Corte cost., 13 marzo 2019, n. 45 (in *Foro it.*, 2019, I, 3466; *Corti ombre*, 2019, 197, con nota di POLENZANI; *Giur. it.*, 2019, 917, con nota di LAMBERTI; *Giur. cost.*, 2019, 712, con nota di MANNUCCI; *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 304, con nota di CAPOZZI; *Foro amm.*, 2019, 758, con nota di VILLANACCI; *Giornale dir. amm.*, 2019, 579 (m), con nota di FREDIANI; *Guida al dir.*, 2019, 16, 82, con nota di GIZZI; nonché oggetto della News US in data 26 marzo 2019 alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento);

u) quanto ai criteri per l’identificazione della legittimazione del terzo, dopo Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 1970, n. 523 (in *Foro it.*, 1970, III, 201), che ai fini della legittimazione a ricorrere contro provvedimenti in materia edilizia aveva introdotto il requisito della *vicinitas* (intesa come situazione di stabile collegamento con l’intervento edilizio contestato), ampia giurisprudenza aveva sostenuto che tale requisito costituisse anche una condizione sufficiente per

l'ammissibilità del ricorso, rendendo superflua la verifica dell'interesse a ricorrere; successivamente è emerso un indirizzo diverso, che – ai fini dell'ammissibilità del ricorso e fatte le dovute distinzioni – ha affermato invece la specifica rilevanza dell'interesse a ricorrere con prova del pregiudizio (salvi i casi, i cui, data la specifica posizione del proprietario, la *vicinitas* è considerata comunque sufficiente a radicare l'azione giurisdizionale come accade, ad esempio, in tema di violazione di distanze):

u1) sul requisito della *vicinitas* quale elemento fondante la legittimazione:

– Cass., sez. un., 21 maggio 2019, n. 21740, secondo cui: *“buona parte della giurisprudenza considera tale requisito sufficiente al fine di radicare l'interesse a ricorrere avverso la realizzazione di un'opera [...]. Tra l'altro, la possibilità di localizzare l'interesse rende ultronea la ricerca di un soggetto collettivo che assuma la titolarità della corrispondente situazione giuridica, che può quindi trovare, come nella fattispecie, uno o più titolari, sia nelle persone dei singoli proprietari che dei legali rappresentanti dei condomini ubicati in prossimità dell'area di intervento interessata dall'impugnato provvedimento amministrativo. In tal senso lo stesso requisito incontestato della «vicinitas» aggiunge l'elemento della differenziazione ad interessi qualificati in virtù delle norme costituzionali o di quelle ordinarie nella materia che qui interessa del diritto alla salute. [...] In sostanza, si è in presenza di un interesse che appartiene a tanti soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale, che emerge come autentica situazione giuridica tutelabile in giudizio, laddove l'attività conformativa della Pubblica Amministrazione incida su un determinato spazio territoriale, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non solo urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità, e venga nel contempo denunciata come foriera di rischi per la salute, diritto, questo, costituzionalmente protetto”;*

– T.a.r. per il Veneto, sez. II, 19 luglio 2018, n. 766 (in *Foro it.*, 2019, III, 168, con nota di PALMIERI), secondo cui *“Non possono ritenersi idonee a provare la vicinitas tra i fondi, requisito indispensabile ai fini della legittimazione dei terzi a proporre ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento che consente l'edificazione di una stazione radio base per la telefonia mobile: a) né la circostanza che l'impianto debba essere installato in una via che porta lo stesso nome della famiglia dei ricorrenti; b) né, in assenza di ulteriori allegazioni sulle caratteristiche dei luoghi, la pronuncia con cui la Suprema corte ha definito una controversia tra alcuni dei ricorrenti e il proprietario di un depuratore ubicato nell'area dove insiste il traliccio, confermando la condanna di quest'ultimo al risarcimento dei danni dai primi subiti, personalmente e in relazione al deprezzamento degli immobili interessati, per le immissioni propagantesi da tale depuratore”;*

u2) sul c.d. *“stabile collegamento”* con la zona interessata dal provvedimento idoneo a fondare la legittimazione del terzo:

— Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2011, n. 946 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 452), secondo cui *“la legittimazione al ricorso sussiste nel caso di specie in base al criterio della vicinitas, applicabile non soltanto nel settore edilizio, ma ad ogni attività di trasformazione del territorio, rispetto alla quale i ricorrenti si pongono in una situazione di stabile e significativo collegamento, derivante dall’essere proprietari di terreni confinanti”*;

— Cons. Stato sez. IV, 16 marzo 2010, n. 1535 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2010, 555), secondo cui *“La legittimazione a impugnare una concessione edilizia deve essere riconosciuta al proprietario di un immobile sito nella zona interessata alla costruzione, o comunque a chi si trovi in una situazione di stabile collegamento con la zona stessa, la quale non postula necessariamente l’adiacenza fra gli immobili, essendo sufficiente la semplice prossimità, senza che sia necessario dimostrare ulteriormente la sussistenza di un interesse qualificato alla tutela giurisdizionale”*; — Cons. Stato, sez. II, par. 11 marzo 2009, n. 29652, secondo cui *“La ricorrenza della necessaria condizione di uno stabile collegamento territoriale tra la zona ove insiste la proprietà del ricorrente e quella interessata dall’attività edilizia assentita o prevista con i provvedimenti impugnati postula, inoltre, che la distanza che separa le aree considerate e la situazione, anche urbanistica, dei luoghi siano tali da configurare una rilevante e pregiudizievole alterazione dell’assetto edilizio che il ricorrente intende conservare, per effetto della realizzazione della costruzione che si assume illegittimamente autorizzata”*;

— Cons. giust. amm., sez. giur., 3 dicembre 2001, n. 621 (in *Cons. Stato*, 2001, I, 2770), secondo cui *“Il Collegio conosce l’orientamento giurisprudenziale formatosi intorno alla interpretazione dell’art. 31, comma 9, della legge 17.8.1942 n. 1150, al quale peraltro ha avuto modo in passato di uniformarsi nel condividerne il principio di ordine generale. Ma il Collegio ritiene altresì che il principio per cui, in materia urbanistica, si deve riconoscere la legittimazione attiva ai soggetti proprietari di immobili confinanti o comunque vicini con quello oggetto della concessione edilizia, non può prescindere dalla verifica in concreto della sussistenza di un interesse differenziato e di uno stabile e concreto collegamento, anche di fatto, tra il soggetto agente e la zona incisa dalla assentita concessione edilizia, e ciò anche in relazione al tipo di violazione che si eccepisce, che deve essere tale da costituire violazione di un interesse urbanistico relativo alla intera zona, che deve risultare danneggiata dall’intervento edificatorio”*;

u3) sulla distinta legittimazione ad impugnare i titoli edilizi del soggetto confinante e di quello non confinante: Cons. Stato, sez. II, 16 aprile 2019, n.

1165, secondo cui *“Nel caso in cui ad impugnare il titolo edilizio non sia il proprietario confinante [...] il mero criterio della vicinitas riguardato in senso solo materiale non può di per sé radicare la legittimazione al ricorso giurisdizionale “prescindendo dal generale principio dell’interesse ad agire in relazione alla lesione concreta, attuale e immediata della posizione sostanziale dell’interessato [...], presupponendo altresì la detta legittimazione la specificazione, con riferimento alla situazione concreta e fattuale del come, del perché ed in quale misura il provvedimento impugnato si rifletta sulla propria posizione sostanziale, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale”;*

u4) sulla declinazione della *“vicinitas”* in materia ambientale:

– Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 19 marzo 2014, n. 144 (in *Dir. e pratica amm.*, 2014, 5, 61, con nota di STEFANI; *Riv. giur. ambiente*, 2014, 557, con nota di MAESTRONI), secondo cui, aderendo all’indirizzo più restrittivo, *“la mera vicinanza di un’abitazione ad una discarica non legittima il proprietario frontista ad insorgere avverso il provvedimento di approvazione dell’opera, essendo al riguardo necessaria la prova del danno che da questa egli riceva nella sua sfera giuridica, o per il fatto che la localizzazione dell’impianto riduce il valore economico del fondo situato nelle sue vicinanze, o perché le prescrizioni dettate dall’autorità competente in ordine alle modalità di gestione dell’impianto sono inidonee a salvaguardare la salute di chi vive nelle sue vicinanze, o, infine, per il significativo incremento del traffico veicolare, potenzialmente idoneo ad incidere in senso pregiudizievole sui terreni limitrofi [...]. In sostanza, secondo tale indirizzo, il mero collegamento di un fondo con il territorio sul quale è localizzata una discarica non è da solo sufficiente a legittimare il suo proprietario a provocare uti singulus il sindacato di legittimità su qualsiasi provvedimento amministrativo preordinato alla tutela di interessi generali che nel territorio trovano la loro esplicazione. Secondo altro ed opposto indirizzo, ai fini della legittimazione attiva dei soggetti residenti in aree vicine ai luoghi nei quali si intende realizzare un impianto di trattamento rifiuti non è necessaria la specifica prova del danno che potrebbero subire i ricorrenti o della pericolosità diretta degli impianti stessi, non potendo negarsi che la realizzazione dell’impianto possa risultare astrattamente produttiva di danni alla sfera giuridica dei ricorrenti, sia sotto forma di danni alla salute e/o all’ambiente, sia come danni patrimoniali connessi alla diminuzione di valore degli immobili di loro proprietà circostanti il sito prescelto per la realizzazione dell’opera [...].”;*

— Cons. Stato, sez. V, 26 febbraio 2010, n. 1134 (in *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2010, 419, con nota di ZANLUCCHI; *Riv. giur. ambiente*, 2010, 799, con nota di GUBELLO, secondo cui I) *“Il criterio della vicinitas costituisce la base del*

riconoscimento della legittimazione ad agire dei singoli che agiscano a tutela del bene ambiente e, in particolare, a tutela di interessi incisi da atti che li ledono direttamente e personalmente, unitamente all'intera collettività che insiste sul territorio; vicinitas a cui va attribuito il senso non di stretta contiguità, bensì di stabile e significativo collegamento, da indagare caso per caso, del ricorrente con la zona il cui ambiente si intende proteggere"; II) "La situazione di stabile e significativo collegamento con l'area destinata alla realizzazione dell'impianto è individuabile nell'insistenza delle aziende dei ricorrenti nell'ambito, potenzialmente soggetto ad «effetti diretti ed indiretti sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio e sull'interazione tra detti fattori, sui beni materiali e sul patrimonio culturale ed ambientale», ossia sugli elementi da valutarsi ai fini del servizio di compatibilità ambientale del progetto; la distanza da seicento a duemila metri non è di ostacolo alla configurazione della ripetuta situazione di vicinitas, avuto riguardo alla natura ed alla potenzialità dell'impianto autorizzato";

- u5) sulla legittimazione del terzo ad impugnare provvedimenti inerenti all'apertura di nuovi esercizi commerciali o all'ampliamento di quelli esistenti: Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 2015, n. 5278, secondo cui: I) "Nel caso in cui ad impugnare il permesso di costruire correlato ad una autorizzazione commerciale sia un operatore economico, il requisito della vicinitas ha [...] subito una peculiare elaborazione da parte della giurisprudenza di questo Consiglio. In particolare il criterio dello stabile «collegamento territoriale» che deve legare il ricorrente all'area di operatività del controinteressato per poterne qualificare la posizione processuale e conseguentemente il diritto di azione, deve essere riguardato in un'ottica più ampia rispetto a quella usuale"; II) "il concetto di vicinitas nella contestazione di una struttura commerciale, si specifica identificandosi nella nozione di stesso bacino d'utenza della concorrente, tale potendo essere ritenuto anche con un raggio di decine di chilometri"; III) "nell'ipotesi in cui ad impugnare il permesso di costruire sia il titolare di una struttura di vendita, affinché il suo interesse processuale possa qualificarsi personale, attuale e diretto, deve potersi ravvisare la coincidenza, totale o quanto meno parziale, del bacino di clientela, tale da poter oggettivamente determinare un'apprezzabile calo del volume d'affari del ricorrente; [...] così, la legittimazione al ricorso non può di certo configurarsi allorquando l'instaurazione del giudizio appaia finalizzata a tutelare interessi emulativi, di mero fatto o contra ius, siccome volti nella sostanza a contrastare la libera concorrenza e la libertà di stabilimento"; IV) "ne consegue che il riconoscimento della legittimazione ad agire non è genericamente ammesso nei confronti di tutti gli esercenti commerciali, ma è subordinato al riconoscimento di

determinati presupposti, e ciò al fine di poter ritenere giuridicamente rilevante, nonché qualificato e differenziato, l'interesse all'impugnazione"; V) "pertanto, è necessario che l'operatore economico che intende impugnare un titolo edilizio a cui accede una valida e formale autorizzazione commerciale eserciti nelle immediate adiacenze, che l'attività commerciale esercitata sia dello stesso tipo in tutto o in parte di quella relativa ai provvedimenti in contestazione, e che le due attività vengano a servire uno stesso bacino di clientela oggettivamente circoscritto o comunque circoscrivibile con sufficiente certezza";

u6) sulla (in)sufficienza della *vicinitas* e sulla prova del pregiudizio ai fini della configurazione dell'interesse ad agire:

– Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2020, n. 1011, secondo cui, in materia di atti di pianificazione, *"l'apprezzamento della presenza dell'interesse al ricorso si declina diversamente a seconda che la controversia sia relativa all'impugnazione di un titolo edilizio (ad esempio, in materia di distanze o per gli insediamenti commerciali), alla localizzazione di un'opera pubblica o, come nel caso in esame, ad uno strumento urbanistico. [...] In quest'ultima ipotesi [...] l'impugnazione degli strumenti urbanistici, generali e attuativi, è ammissibile nel caso in cui la parte ricorrente si dolga di prescrizioni che riguardano direttamente i beni di proprietà ovvero comportino un significativo decremento del valore di mercato o dell'utilità dei suoi immobili [...]. Con la conseguenza che, nel caso di impugnazione di strumenti urbanistici, anche particolareggiati, o di loro varianti è ancor più necessaria l'allegazione di prove in ordine ai concreti pregiudizi subiti, che comunque non possono risolversi nel generico danno all'ordinato assetto del territorio, alla salubrità dell'ambiente e ad altri valori la cui fruizione potrebbe essere rivendicata da qualsiasi soggetto residente, anche non stabilmente, nella zona interessata dalla pianificazione";*

– analogo principio è stato ulteriormente espresso, con riferimento a singoli permessi di costruire, da Cons. Stato, sez. IV, 7 febbraio 2020, n. 962, secondo cui *"L'idea che la nozione di vicinitas, oltre a identificare una posizione qualificata idonea a rappresentare la legittimazione a impugnare il titolo edilizio, avrebbe assorbito anche l'interesse a ricorrere è stata infatti superata dall'indirizzo secondo cui, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, deve essere concretamente indagato e accertato anche l'interesse ad agire [...] D'altra parte, [...] nella odierna vicenda contenziosa non appare evidente come la trasformazione edilizia contestata potesse incidere in via immediata e diretta sulla sfera giuridica delle ricorrenti. Queste ultime hanno addotto a giustificazione del loro interesse all'impugnazione un generico profilo di depauperamento della condizione edilizia della zona. [...] La sussistenza dunque del requisito della mera vicinitas non costituisce elemento*

sufficiente a comprovare la legittimazione a ricorrere e l'interesse al ricorso, occorrendo invece la positiva dimostrazione di un danno che attingerebbe la posizione di colui il quale insorge giudizialmente [...];

– Cass. civ., sez. un., 21 maggio 2019, n. 21740, cit., secondo cui “Quanto alla condizione della necessità della prova del danno, che solo parte della giurisprudenza amministrativa considera necessaria ai fini della legittimazione, è sufficiente osservare che nella fattispecie i ricorrenti avevano specificamente contestato [...] nel dettaglio le conseguenze dannose [...], con ampio richiamo alla documentazione tecnica versata in atti a sostegno del loro assunto difensivo. Quindi, siffatto assolvimento dell'onere di allegazione dei fatti e dei documenti strumentali alla prova del danno paventato alla salute contribuisce a far emergere [...] una posizione differenziata dei ricorrenti atta a consolidare la loro legittimazione attiva all'impugnazione del provvedimento amministrativo oggetto del contendere, già sufficientemente supportata dalla sussistenza del summenzionato requisito della «vicinitas»”;

– Cons Stato, sez. II, parere 16 aprile 2019, n. 1165, secondo cui “il Collegio non disconosce l'orientamento giurisprudenziale che ha riconosciuto tale criterio idoneo a legittimare l'impugnazione di singoli titoli edilizi [...], tuttavia, in questo caso tale criterio non appare sufficiente a sostenere tutte le condizioni dell'azione, dal momento che non esaurisce l'ulteriore profilo dell'interesse all'impugnazione [...]. In particolare, nel caso di specie, deve evidenziarsi che la proprietà della ricorrente non confina con quella oggetto dell'intervento; le due aree sono oltretutto separate da un'altra abitazione; inoltre, l'intervento contestato dalla ricorrente è alquanto modesto, trattandosi dell'edificazione di un chiosco di facile rimovibilità. [...] Alla luce di tali evenienze pare dunque applicabile il principio per cui per proporre impugnativa è necessario che la nuova opera che concerne un'area non appartenente al ricorrente incida direttamente sul godimento o sul valore di mercato dell'area vicina o comunque su interessi propri e specifici del medesimo esponente [...], dovendo di tanto l'interessato fornire se non una rigorosa dimostrazione, almeno idonei principi di prova”;

– Cons. Stato, sez. IV, 4 aprile 2018, n. 2097 (in Guida al dir., 2018, 19, 94), secondo cui “sono inammissibili per carenza di interesse le censure concernenti la disciplina urbanistica di aree estranee a quelle di proprietà del ricorrente, giacché le prescrizioni dello strumento urbanistico vanno considerate scindibili ai fini del loro eventuale annullamento in sede giurisdizionale, salva la possibilità di proporre impugnativa allorquando la nuova destinazione urbanistica, pur concernendo un'area non appartenente al ricorrente, incida direttamente sul godimento o sul

valore di mercato dell'area stessa, o comunque su interessi propri e specifici del medesimo esponente”;

– Cons. Stato, sez. IV, 5 febbraio 2018, n. 707 (in *Foro it.*, 2018, III, 211, con nota di E. TRAVI), in cui l'interesse a ricorrere rileva *“in negativo”*, avendo il Consiglio di Stato analizzato la situazione concreta al fine di escludere margini concreti di pregiudizio;

– Cons. Stato, sez. IV, 15 dicembre 2017, n. 5908, secondo cui *“il criterio della vicinitas se è idoneo a definire la sussistenza di una posizione giuridica qualificata e differenziata in astratto configurabile come interesse legittimo, tuttavia non esaurisce le condizioni necessarie cui è subordinata la legittimazione al ricorso, dovendosi da parte di chi ricorre fornire invece la prova del concreto pregiudizio patito e patiendo (sia esso di carattere patrimoniale o di deterioramento delle condizioni di vita o di peggioramento dei caratteri urbanistici che connotano l'area) a cagione dell'intervento edificatorio; [...] il sistema così disegnato è armonico rispetto alla disciplina disegnata anche dal codice civile e dalle leggi speciali succedutesi: a ben guardare, il vicino vede protetta la propria sfera giuridica attraverso la inderogabile disciplina dettata in materia di distanze; ma laddove ipotizzi in suo danno un pregiudizio discendente da altre violazioni ha il dovere di dedurlo e provarlo”;*

– Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5674 (in *Merito*, 2018, 2, 65), secondo cui I) *“la vicinitas non rappresenta un dato decisivo per fondare la legittimazione ad impugnare”*; II) *“la trasformazione edilizia dei suoli oggetto del provvedimento impugnato non si presenta come attività idonea ad incidere in via immediata e diretta sulla sfera giuridica del ricorrente, i cui fondi sono ben distanti, non risulta apprezzabile l'ulteriore lesione da questi rappresentata, in termini di perdita di chance, dal momento che l'aspettativa a che il proprio suolo venga ad essere conformato come edificabile (o anche quella che altri suoli non lo siano, sicché cresca la possibilità che il proprio suolo venga ritenuto tale), non è un'aspettativa giuridicamente apprezzabile e si risolve in un interesse di mero fatto”*; III) *“la legittimazione [...] non può essere desunta in forza delle modifiche alla disciplina sulla perequazione. L'istituto della perequazione, infatti, ha come fondamento l'equità a favore dei privati nella concessione dei titoli edilizi per un corretto governo del territorio”*; IV) *“la legittimazione e l'interesse al ricorso vanno vagliati con riferimento all'aspetto della trasformazione del territorio restando, di conseguenza, in secondo piano eventuali utilità strumentali che, con riferimento ad altra materia e ad altre questioni, possano derivare al soggetto che si rivolge al giudice amministrativo per l'annullamento dell'atto”*;

– Cons. Stato, sez. IV, 19 luglio 2017, n. 3563, secondo cui *“la richiamata nozione di vicinitas è stata dalla giurisprudenza nel tempo affinata e più adeguatamente specificata nella sua concreta portata attraverso significativi e sostanziali correttivi. Tra questi, la necessaria sussistenza di un reale pregiudizio che venga a derivare dalla realizzazione dell’intervento assentito, specificando con riferimento alla situazione concreta e fattuale come, perché, ed in quale misura il provvedimento impugnato incida la posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale”*;

– Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2016, n. 720, cit., secondo cui: I) in tema di rilascio di un titolo edilizio, se è vero che *“la giurisprudenza [del] Consiglio di Stato ritiene pacificamente che, qualora il ricorrente impugni dinanzi al Giudice uno strumento urbanistico, anche particolareggiato, od una variante e, in generale, un atto preordinato alla definizione di un corretto assetto del territorio, la dimostrazione circa i danni patrimoniali subiti e, in generale, circa il deterioramento delle condizioni di vita risulta necessaria”*, è altrettanto vero che *“L’obbligatoria allegazione dei pregiudizi subiti, in tal caso, è giustificata dalla necessità di evitare che il ricorso si fondi sulla generica lesione all’ordinato assetto del territorio da parte di uno qualunque dei residenti o di enti esponenziali”*, di guisa che *“la mera vicinitas non è sufficiente a radicare un interesse al ricorso, in assenza della dimostrazione del concreto pregiudizio patito dall’esecuzione del provvedimento impugnato”*; II) *“Diversa [...] è l’ipotesi in cui viene contestata la legittimità di un titolo edilizio, nel qual caso, a differenza del precedente, «è consolidato l’indirizzo per cui il rapporto di vicinitas, ossia di stabile collegamento con l’area interessata dall’intervento contestato, è idoneo e sufficiente a fondare tanto la legittimazione (ossia la titolarità di una posizione giuridica qualificata e differenziata rispetto a quella di quisque de populo) quanto l’interesse a ricorrere (ossia la sussistenza di una lesione concreta e attuale alla detta situazione giuridica per effetto del provvedimento amministrativo impugnato)[...]”*;

– Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2015, n. 2588, secondo cui *“la mera prossimità non è di per sé un elemento sufficiente a fondare l’interesse a impugnare strumenti urbanistici generali, [...] alla vicinitas si deve aggiungere l’elemento ulteriore per cui lo strumento urbanistico deve produrre un peggioramento della situazione patrimoniale o personale del ricorrente (cfr. da ultimo Cons. St., sez. IV, 14 aprile 2015 n. 1890)”*;

– Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 2013, n. 2108, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 966, secondo cui non è *“di per sé sufficiente, ai fini della configurabilità dell’interesse ad agire in giudizio per contestare un determinato provvedimento amministrativo, il mero rapporto di prossimità tra chi agisce e l’opera oggetto del*

provvedimento impugnato, essendo necessario dedurre un danno, sia pure potenziale (nel senso che con ragionevole certezza si verificherà in futuro), che può derivare da tale atto e dall'opera in questione";

– Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 17 gennaio 2012, n. 63 (in tema di titolari di un'area edificabile ricompresa in una lottizzazione e destinata a uffici ed esercizi commerciali di vicinato i quali hanno impugnato l'autorizzazione a realizzare, previa variante al p.r.g., una media struttura di vendita su terreno frontistante), secondo cui *«la c.d. "vicinitas" è condizione necessaria ma non sufficiente: essa infatti integra senz'altro il presupposto processuale della legittimazione al ricorso, ma non dimostra di per sé sola quel concreto interesse all'impugnazione che, in quanto condizione dell'azione, deve sussistere ab initio e permanere sino al momento della decisione»*; *“In particolare quanto all'idoneità e sufficienza del criterio della vicinitas, a fondare, in materia edilizia, una posizione giuridica legittimante, [...]”*;

– Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2009, n. 2908 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2009, 1250), secondo cui *“Premesso, [...] che il titolo di legittimazione, che pacificamente rende procedibile la domanda di annullamento di una concessione edilizia, va individuato nel requisito della c.d. «vicinitas» [...], acclarato ciò [...], non occorre procedere ad alcuna ulteriore indagine al fine di accertare, in concreto, se i lavori assentiti dall'atto impugnato comportino o meno un effettivo pregiudizio per il soggetto, che propone l'impugnazione; infatti, l'esistenza della posizione legittimante, come sopra individuata, abilita il soggetto ad agire per il rispetto delle norme urbanistiche, che assuma violate, a prescindere da qualsivoglia esame sul tipo di lesione, che i lavori in concreto gli potrebbero arrecare”*;

v) sulla azionabilità degli interessi sovraindividuali (collettivi e diffusi) e *“istituzionalizzati”*:

v1) sulla legittimazione ad agire degli enti esponenziali in generale:

– Cons. Stato, sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1137, secondo cui I) *“Anche per l'azione in giudizio di soggetti portatori di interessi diffusi e di associazioni di categoria, per agire in giudizio occorre la necessaria sussistenza dell'interesse ad agire”*; II) *“Le associazioni di categoria devono dimostrare, al pari di ogni altra condizione dell'azione, anche la presenza dell'interesse ad agire, ovvero la concreta ed attuale lesione della propria posizione soggettiva, che deve sussistere dal momento della proposizione del ricorso e permanere fino al momento della decisione”*; III) *“Tuttavia, proprio perché le associazioni di categoria non devono occuparsi di questioni che interessino i singoli associati, la delibazione della concretezza e attualità della lesione della posizione soggettiva corporativa azionata in giudizio deve essere compiuta dal giudice con riferimento ai suoi profili collettivi e dunque*

necessariamente sul piano morale e astratto, dunque con un criterio più attenuato [...]”;

– T.a.r. per il Veneto, sez. I., 25 ottobre 2019, n. 1137 secondo cui: I) “Ai fini del riconoscimento della legittimazione attiva delle associazioni rappresentative di interessi collettivi è necessario, innanzitutto, che la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell’associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati [...]”; II) “E’, inoltre, indispensabile che l’interesse tutelato con l’intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all’associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio [...]»”; III) “ai fini del riconoscimento della legittimazione ad agire dell’associazione ricorrente, i principi elaborati dalla sentenza Cons. Stato, Ad. Plen., 3 giugno 2011, n. 10, cit. con la quale è stata affermata la legittimazione degli ordini professionali ad agire contro atti che si assumano lesivi dell’interesse istituzionale della categoria rappresentata e perciò contro procedure di evidenza pubblica, quando l’interesse fatto valere è quello all’osservanza di prescrizioni a garanzia della par condicio dei partecipanti, nonostante che in fatto dalla singola procedura selettiva sia stato avvantaggiato un singolo professionista”. In tal senso due, infatti, sono i profili che meritano di essere evidenziati al fine di respingere improprie assimilazioni. In primo luogo, la differenza sostanziale tra ordini professionali e associazioni di categoria: gli ordini professionali sono enti pubblici ad appartenenza necessaria, istituiti dalla legge, con funzioni pubblicistiche valevoli erga omnes, istituzionali ed autoritative - finalizzate alla disciplina dell’esercizio della professione - monopolisti legali di quelle funzioni ex art. 2229 cod. civ. [...]; “le associazioni di categoria sono invece associazioni private, ossia figure organizzative libere con carattere pluralistico e ad adesione eventuale che rappresentano, su base volontaria, solo gli iscritti.

In secondo luogo, come chiarito dalla citata sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 2 novembre 2015, n. 9 (in Riv. neldiritto, 2016, 285, con nota di BRICI; Contratti Stato e enti pubbl., 2015, 4, 87, con nota di VESPIGNANI; Urbanistica e appalti, 2016, 167, con note di GASTALDO, LONGO, CANZONIERI; Giornale dir. amm., 2016, 365, con note di GALLI, CAVINA; Nuovo dir. amm., 2016, 3, 53, con nota di NARDOCCI, di recente richiamata da Cons. Stato, Ad. plen., 21 maggio 2019, n. 8, in Foro it., 2019, III, 365, nonché oggetto della News US, n. 64 in data 29 maggio 2019, che ha ribadito come il conflitto di interessi privi

di legittimazione ad intervenire gli enti collettivi), *la sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 3 giugno 2011, n. 10, cit., si è limitata a rilevare che non vale ad escludere la legittimazione a ricorrere, avverso un provvedimento lesivo degli interessi della collettività dei professionisti iscritti all'ordine, la circostanza che lo stesso ne avvantaggi alcuni, ma non come professionisti (nel ché va ravvisata la capacità rappresentativa dell'ordine professionale), bensì nelle diverse e del tutto peculiari vesti di dipendenti o di docenti (e non, quindi, di liberi professionisti), potenzialmente confliggenti con gli interessi, istituzionalmente rappresentati dall'ordine, della generalità della categoria dei professionisti iscritti ad esso"*;

– Cons. Stato, sez. V, 27 giugno 2018, n. 3948, secondo cui *"la legittimazione ad agire per la tutela di interessi collettivi o di categoria può rinvenirsi in capo ad un'associazione quando si deduce la violazione di norme poste a tutela della categoria stessa per la cui difesa l'associazione è stata costituita, oppure si tratti di perseguire comunque vantaggi giuridicamente riferibili alla sfera della categoria di cui l'associazione si fa espressamente portatrice, aspetto che come si è avuto modo di apprezzare, non sussiste nel caso di specie"*;

– Cons. giust. amm. sic., sez. riun., 13 marzo 2018, n. 167, secondo cui la legittimazione delle associazioni di categoria è collegata alla *"tutela degli interessi collettivi costituiti dalla sintesi unitaria delle posizioni individuali in una posizione autonoma e differenziata unitariamente imputabile all'ente esponenziale"*;

– Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303, cit., secondo cui: I) *"Il divieto di sostituzione processuale sancito dall'art. 81 c.p.c. conferma la natura eccezionale della legittimazione ad agire riconosciuta agli enti esponenziali; i quali, pertanto, possono far valere in nome proprio gli interessi collettivi solo tramite una azione che ha uno specifico fondamento normativo"*; II) *"La legittimazione al ricorso costituisce, secondo una terminologia ormai invalsa anche nel dibattito giurisprudenziale, un presupposto processuale in quanto è una delle condizioni imprescindibili per la pronuncia della decisione di merito; l'espressione «presupposto processuale» potrebbe risultare fuorviante in quanto è, comunque, il processo lo strumento con il quale e nel quale si accerta la carenza di tale condizione; e, quindi, l'impossibilità di arrivare alla decisione di merito; i presupposti processuali, come le condizioni dell'azione, sono rilevabili, se non è diversamente previsto dalla legge, anche d'ufficio e in ogni stato e grado del processo; il giudice, in ogni stato e grado, ha il potere e il dovere di verificare se ricorrono le condizioni cui l'ordinamento subordina la possibilità che egli emetta una decisione nel merito"*; III) *"Il Codacons non può agire a tutela degli investitori con strumenti giurisdizionali diversi da quelli espressamente previsti dall'art. 32 bis, d.leg. 24 febbraio 1998, n. 58; non può, dunque, esperire una azione di annullamento dei*

provvedimenti amministrativi poiché tale azione esula dal contenuto della tutela inibitoria di cui all'art. 140 d.leg. 6 settembre 2005, n. 206";

– Cons. Stato, Ad. plen., 2 novembre 2015, n. 9, cit., secondo cui la legittimazione attiva (e, dunque, all'intervento in giudizio) di associazioni rappresentative obbedisce alle stringenti regole di seguito precisate (da reputarsi applicabili anche nell'ipotesi in cui l'interventore *ad adiuvandum* in appello assuma la posizione sostanziale di interventore *ad adiuvandum* in primo grado "e possa, quindi, limitarsi a far valere un interesse di mero fatto, come chiarito dalla recente decisione dell'ad. plen. 28 gennaio 2015, n. 1 (in *Foro it.*, 2015, III, 446)": I) "È necessario, innanzitutto, che la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati" [...]; II) "È, inoltre, indispensabile che l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 27 aprile 2015, n. 2150); III) tale posizione non è in contrasto con la decisione dell'Ad. plen. 3 giugno 2011, n. 10, cit., con cui è stata riconosciuta la legittimazione ad agire in capo a un ordine professionale, anche nell'ipotesi in cui il provvedimento impugnato avvantaggi alcuni degli iscritti, poiché "Nella decisione in esame, infatti, l'adunanza plenaria ha ribadito che la legittimazione dell'ente esponenziale va riguardata con esclusivo riferimento all'interesse istituzionalizzato e alla portata lesiva di esso (rintracciabile nel provvedimento impugnato) e si è solo limitata a rilevare correttamente che non vale ad escludere la legittimazione a ricorrere, avverso un provvedimento lesivo degli interessi della collettività dei professionisti iscritti all'ordine, la circostanza che lo stesso ne avvantaggi alcuni, ma non come professionisti (nel che va ravvisata la capacità rappresentativa dell'ordine professionale), ma nelle diverse e del tutto peculiari vesti di dipendenti o di docenti (e non, quindi, di liberi professionisti), potenzialmente confliggenti (come si è verificato nella fattispecie ivi esaminata) con gli interessi, istituzionalmente rappresentati dall'ordine, della generalità della categoria dei professionisti iscritti ad esso";

– Cons. Stato, comm. spec., 26 giugno 2013, n. 3909/11, in *Arch. giur. oo. pp.*, 2013, 447, secondo cui "Gli enti esponenziali di interessi collettivi possono direttamente impugnare, per chiederne l'annullamento, gli atti regolamentari

illegittimi prima che questi siano oggetto di specifica applicazione nei confronti dei singoli appartenenti alla categoria di riferimento, al fine di tutelare interessi omogenei degli appartenenti al gruppo, ovvero, la situazione giuridica soggettiva della quale sono titolari, a condizione che l'interesse che si fa valere in sede di ricorso avverso l'atto regolamentare sia un interesse omogeneo, ovvero, un interesse comune a tutti gli appartenenti alla collettività rappresentata";

v2) sull'impugnazione di un atto amministrativo che si pone in contrasto con l'interesse collettivo del quale l'ente esponenziale della categoria è titolare: Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451 (in *Giornale dir. amm.*, 2014, 592, con nota di CASSATELLA), secondo cui I) *"L'ente esponenziale - oltre ad essere titolare di posizioni giuridiche proprie quale persona giuridica, non diversamente dai singoli soggetti dell'ordinamento - risulta titolare sia di posizioni giuridiche che appartengono anche a ciascun componente della collettività da esso rappresentata, tutelabili dunque sia dall'ente sia da ciascun singolo componente (in questo senso l'interesse collettivo assume connotazioni proprie di interesse "superindividuale"); sia posizioni giuridiche di cui è titolare in via esclusiva, cioè interessi collettivi propriamente detti, la cui titolarità è solo dell'ente, proprio perché risultanti da un processo di soggettivizzazione dell'interesse altrimenti diffuso ed adespo"; II) "Mentre nel primo caso in tanto è possibile riconoscere all'ente legittimazione ad agire in quanto l'atto impugnato «leda l'interesse di tutti e non solo di alcuni dei suoi aderenti»; nel secondo caso l'ente, godendo di una titolarità sua propria di posizione giuridica soggettiva, gode ex se di legittimazione ad agire e può anche rappresentarsi il caso che la sua azione, volta alla tutela dell'interesse collettivo della categoria, possa porsi in contraddizione/contrasto con l'interesse del singolo componente della collettività"; III) "E' questo il caso che si verifica allorché venga adottato da una pubblica amministrazione un atto amministrativo che si pone in contrasto con l'interesse collettivo del quale l'ente esponenziale della categoria è titolare (interesse collettivo per come conformato dalla legge), sebbene esso risulti produttivo di effetti favorevoli per una parte (o anche uno solo) degli appartenenti alla categoria medesima";*

v3) sulla generale legittimazione e sull'interesse ad agire delle associazioni consumeristiche:

– Cons. Stato, Ad. plen., 11 gennaio 2007, n. 2 (in *Foro it.*, 2007, III, 113, con nota di TRAVI; *Giornale dir. amm.*, 2007, 626 (m), con nota di CAVALLARO; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2007, 464 (m), con nota di BERTOLDINI; *Urbanistica e appalti*, 2007, 858, con nota di MONTEFERRANTE; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2007, 834 (m), con nota di TARASCO), secondo cui: 1) *"le associazioni dei consumatori, tanto più se si tratta*

di articolazioni locali, che in quanto tali non sono neppure iscritte nell'elenco previsto dall'art. 137 cod. consumo, non sono legittimate a proporre opposizione di terzo nei confronti di una sentenza pronunciata in un giudizio cui non erano intervenute"; 2) "il singolo consumatore non è legittimato a proporre opposizione di terzo nei confronti di una sentenza che abbia annullato determinazioni tariffarie in materia di forniture di gas naturale alle imprese, dato che da tali determinazioni può trarre un eventuale vantaggio solo in via riflessa ed indiretta";

– Cons. Stato, Ad. plen., 11 gennaio 2007, n. 1 (in *Foro it.*, 2007, III, 113; *Corriere merito*, 2007, 404 (m), con nota di MADDALENA; *Giornale dir. amm.*, 2007, 622, con nota di CAVALLARO; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2007, 834 (m), con nota di TARASCO; *Guida al dir.*, 2007, 6, 69, con nota di CARUSO; *Dir. e pratica amm.*, 2007, 2, 106 (m), con nota di PROIETTI), secondo cui *"Le associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco previsto dall'art. 137 cod. consumo sono legittimate a proporre appello al consiglio di stato se, a tutela degli interessi dei consumatori, siano intervenute ad opponendum nel giudizio avanti al Tar; non sono invece legittimate a proporre appello se siano rimaste estranee a tale giudizio";*

– Cass. civ., sez. un., 28 marzo 2006, n. 7036 (in *Foro it.*, 2006, I, 1713, con nota di PALMIERI A.; *Corriere giur.*, 2006, 784, con nota di DI MAJO; *Danno e resp.*, 2006, 737, con nota di CONTI), secondo cui I) *"non appare irragionevole [...] la diversità di trattamento tra il singolo consumatore, che può rivolgersi solo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per richiedere l'inibizione degli atti di pubblicità ingannevole (ex d.lgs. n. 74 del 1992, art. 7, come sostituito dal d.lgs. n. 67 del 2000, art. 5), e le associazioni dei consumatori e degli utenti iscritte nell'elenco [...], che per la tutela inibitoria degli interessi collettivi possono rivolgersi sia alla predetta Autorità (ai sensi dell'art. 7 citato) che al Giudice ordinario (ex L. n. 281 del 1998, art. 3)";* II) ciò in considerazione che *"Per un verso, invero, è stato chiarito che gli interessi diffusi (in quanto pertinenti alla sfera soggettiva di più individui in relazione alla loro qualificazione o in quanto considerati nella loro particolare dimensione) sono «adespoti» e possono essere tutelati in sede giudiziale solo in quanto il legislatore attribuisca ad un ente esponenziale la tutela degli interessi dei singoli componenti una collettività, che così appunto assurgono al rango di interessi «collettivi» [...]; per altro verso, l'esclusione dell'accesso dei singoli alla tutela giudiziale appare giustificata dall'esigenza di evitare che una pluralità indefinita di interessi identici sia richiesta con un numero indeterminato di iniziative individuali seriali miranti agli stessi effetti, con inutile aggravio del sistema giudiziario e conseguente dispersione di una risorsa pubblica [...]"*;

– Cons. Stato, sez. VI, 6 marzo 2002, n. 1371 (in *Foro it.*, 2003, III, 11, con nota di SEVERINO), secondo cui *“Nel giudizio amministrativo non sussiste il requisito dell’attualità dell’interesse a ricorrere se il pregiudizio derivante dall’atto impugnato è solo eventuale: pertanto, il Codacons, pur essendo in astratto legittimato a ricorrere a tutela dell’ambiente e della salute pubblica, non ha interesse ad impugnare l’assegnazione delle licenze UMTS per sistemi di telefonia mobile di terza generazione, perché, se anche si invoca il principio di precauzione, non è dimostrato che tali licenze producano effetti pregiudizievoli per l’ambiente e per la salute pubblica”*;

v4) sulla specifica legittimazione in tema di diritto d’accesso (anche) degli enti collettivi di tutela dei diritti dei consumatori:

– Cons. Stato, Ad. plen., 24 aprile 2012, n. 7 (in *Urbanistica e appalti*, 2012, 1059, con nota di CONTESSA; *Dir. e pratica amm.*, 2012, 6, 49, con nota di LORIA; *Riv. neldiritto*, 2013, 568, con nota di GUIDONE) secondo cui I) *“l’art. 22, comma 1, della legge n. 241 del 1990 [...] non ha [...] introdotto alcun tipo di azione popolare [...]: Le associazioni possono certamente farsi promotrici di iniziative tese ad assicurare legalità dell’azione amministrativa anche nei confronti della Siae, quanto all’esercizio delle attività di interesse pubblico che ad essa competono, ma risultano sprovviste di una posizione differenziata e qualificata che dia titolo ad accedere agli atti riguardanti la gestione del patrimonio, di cui può beneficiare solo la base associativa”*; II) *“Non sussiste il diritto del Codacons e dell’Associazione per la tutela degli utenti dell’informazione, della stampa e del diritto d’autore, di accedere ad atti della Siae riguardanti la sua situazione finanziaria, atteso che, pur dovendosi riconoscere la legittimazione del Codacons ad esercitare il diritto di accesso ai documenti dell’Amministrazione in relazione ad interessi che pertengono ai consumatori e utenti di pubblici servizi, l’art. 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241 non ha tuttavia introdotto alcun tipo di azione popolare diretta a consentire una sorta di controllo generalizzato sulla Amministrazione, tant’è che ha contestualmente definito siffatto interesse come finalizzato alla “tutela” di “situazioni giuridicamente rilevanti”*;

– Cons. Stato, Ad. plen., 24 giugno 1999, n. 16 (in *Foro it.*, 1999, III, 433, con note di CARINGELLA, ROMEO; *Guida al dir.*, 1999, 29, 85, con nota di CARUSO), secondo cui *“Come in materia di accesso, quando l’amministrazione emana provvedimenti che incidono su più soggetti, con effetti favorevoli per alcuni e sfavorevoli per altri (come nel caso di rilascio di una concessione di un bene pubblico o di aggiudicazione di un appalto o di nomina al pubblico impiego, in favore di un soggetto in luogo di un altro), non sono riscontrabili «diritti» contrapposti, ma «interessi legittimi» contrapposti: l’interesse del soggetto leso dall’atto giustifica*

il ricorso giurisdizionale e la sua legittimazione, mentre l'interesse del soggetto non leso dall'atto, ma che lo sarebbe nel caso di accoglimento del ricorso, comporta la sussistenza di un controinteressato in senso tecnico";

v5) quanto alla legittimazione processuale delle associazioni ambientali, il relativo riconoscimento si inserisce nel solco della costruzione giurisprudenziale sviluppatasi nell'ambito della tutela degli interessi meta individuali a partire da Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253 (in *Foro it.*, 1974, III, 33). Con tale sentenza venne riconosciuta all'associazione "Italianostra" (dotata di statuto approvato dal Presidente della Repubblica), la legittimazione all'impugnazione di un provvedimento amministrativo ritenuto lesivo degli interessi oggetto delle finalità statutarie, per poi giungere alla successiva evoluzione allorché la differenziazione dell'interesse, prima agganciata al riconoscimento governativo, fu rinvenuta anche nello "stabile collegamento in grado di garantire la funzione esponenziale del concreto interesse dei singoli componenti di una data collettività":

– Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4233, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 2045, confermata da Cass. civ., sez. un., 15 marzo 2016, n. 5070, secondo cui "Il giudice amministrativo può, caso per caso, riconoscere la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente ad associazioni locali, indipendentemente dalla loro natura giuridica, purché perseguano statutariamente e in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso";

– Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3466 (in *Foro amm. – Cons. Stato*, 2013, 1622), secondo cui "La legittimazione di una associazione ambientalista, quale è il Wwf Italia, è da riconoscere in relazione all'impugnazione di atti amministrativi che si considerino lesivi dei valori ambientali, paesistici, storici o artistici di un'area determinata, ma non può estendersi, attesa l'assenza di lesione riconducibile, sotto tale profilo, alla sfera di interessi dell'associazione, quale indicata nello statuto, alla difesa di posizioni attinenti al diritto di concorrenza delle imprese";

– T.a.r. per la Toscana, sez. I, 16 febbraio 2012, n. 349 (in *Foro amm. – TAR*, 2012, 2, 426), secondo cui "È ammissibile il ricorso proposto da un'associazione ambientalista avverso un intervento urbanistico da realizzare in zona vincolata paesaggisticamente, poiché esso appare idoneo in astratto ad incidere sul bene ambiente alla cui tutela è preordinata l'azione associativa". Dunque: "Le associazioni ambientaliste, legittimate ex lege ad agire in giudizio avverso provvedimenti lesivi in modo diretto e immediato dell'interesse ambientale, sono

legittimate ad impugnare anche atti a contenuto urbanistico se appaiono idonei a pregiudicare il bene ambiente”;

– Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107 (in *Foro it.*, 2012, III, 19 alla cui nota si rinvia per ogni ulteriore approfondimento), secondo cui *“Il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimazione a impugnare atti amministrativi a tutela dell’ambiente anche a meri comitati locali spontanei che perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale e che abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un’area ricollegabile alla zona in cui si trova il bene a fruizione collettiva che si presume leso”;*

– Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 21 marzo 2011, n. 279, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 1027), secondo cui I) *“La giurisprudenza del Consiglio di Stato si è attestata da tempo nel riconoscere la legittimazione delle associazioni ambientaliste a far valere in giudizio interessi diffusi in materia lato sensu ambientale, sulla scorta o del concreto collegamento con un dato territorio, tale da “rendere localizzabile” l’interesse esponenziale (Ad. plen. 19 ottobre 1979, n. 24), ovvero di situazioni soggettive riconosciute normativamente nell’ambito di procedimenti amministrativi”;* II) *“In tale contesto, il combinato disposto degli artt. 13 e 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (che conferisce la detta legittimazione ad agire nella materia ambientale alle associazioni ambientaliste riconosciute con decreto del Ministero dell’Ambiente) deve essere inteso come attributivo di una legittimazione eccezionale - in quanto essa, oltre a prescindere dai precitati criteri individuati dalla giurisprudenza, deroga all’ordinario processo di giuridicizzazione degli interessi di fatto in interessi legittimi - che va peraltro delimitata in relazione alla qualificazione dell’interesse sostanziale fornita dalle norme di legge”;* III) *“In altri termini, l’interesse sostanziale in materia ambientale si radica in capo alle associazioni ambientaliste riconosciute - determinando la legittimazione ad agire - nella misura in cui l’interesse ambientale assume rilevanza giuridica in forza della previsione normativa; e poiché il detto interesse viene identificato da un particolare tipo di norme aventi valenza organizzativa (istituzione del Ministero dell’Ambiente), l’interesse all’ambiente assume qualificazione normativa con riferimento e nei limiti tracciati positivamente dalla legge n. 349/86, ovvero da altre fonti legislative intese a identificare beni ambientali in senso giuridico: a tale estensione oggettiva dell’interesse va necessariamente rapportata la sua titolarità - cioè la legittimazione ad agire - in capo alle Associazioni ambientaliste, intesa, tuttavia, come «legittimazione eccezionale»”;* IV) *“Dalla rilevata stretta correlazione tra estensione oggettiva dell’interesse all’ambiente e ambito di legittimazione discendono altresì i limiti di proponibilità delle censure; non è, quindi*

configurabile la proposizione di motivi aventi una diretta valenza urbanistico-edilizia, e che solo in via strumentale - e cioè, per effetto del conseguito annullamento - ed indiretta, e non in ragione della violazione dell'assetto normativo di tutela dell'ambiente, possano determinare un effetto utile (anche) ai fini della tutela dei valori ambientali”;

– Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, cit., secondo cui *“Nel nostro ordinamento l'affidamento al ministero dell'ambiente ex art. 13 l. 349/86 del potere di accertamento della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste (e dei comitati), non esclude la possibilità per il giudice di valutare caso per caso l'applicabilità dell'art. 18 l. cit., accertando la sussistenza della legittimazione in capo ad una determinata associazione ad impugnare provvedimenti lesivi di interessi ambientali; l'esplicita legittimazione delle associazioni ambientaliste di dimensione nazionale e ultraregionale all'azione giudiziale a tutela dell'ambiente non esclude, pertanto, di per sé sola, analoga legittimazione ad agire in un ambito territoriale ben circoscritto, e ciò anche per i meri comitati spontanei che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su tale circoscritto territorio, nonché le singole persone fisiche sulla base del criterio della vicinitas quale elemento qualificante dell'interesse a ricorrere);*

– Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2010, n. 885 (in *Ammin. it.*, 2010, 908), secondo cui *“Legittimate alla proposizione del ricorso giurisdizionale sono anche le associazioni prive di riconoscimento, purché esse perseguano statutariamente e non in maniera occasionale obiettivi di tutela ambientale, abbiano un elevato grado di stabilità e rappresentatività ed un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene che si assume lesa; non basta, infatti, il mero scopo associativo a rendere differenziato un interesse diffuso o adespota, facente capo alla popolazione nel suo complesso, quale interesse alla salvaguardia dell'ambiente, specie quando tale scopo si risolva senza mediazione alcuna di altre finalità, nell'utilizzazione di tutti i mezzi leciti per non consentire la realizzazione di un determinato progetto e, quindi, in definitiva, nella stessa finalità di proporre l'azione giurisdizionale”;*

– Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760, cit., secondo cui: I) *“Gli art. 13 e 18 l. 8 luglio 1986 n. 349, sulla legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste, vanno interpretati in senso estensivo ammettendo anche la legittimazione ad agire per gli organismi che si costituiscono al preciso scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti di un territorio circoscritto”;* II) *“Sussiste la legittimazione ad agire per la tutela dell'ambiente, anche in base al criterio della vicinitas, sia in capo all'intera*

collettività del territorio locale che ai singoli lesi direttamente e personalmente da atti e comportamenti dell'amministrazione";

- v6) sulla diversa declinazione della necessità di accertare la presenza dell'interesse ad agire nelle cause in materia ambientale, siano esse proposte da singoli, ovvero da associazioni nazionali o locali, ed avuto riguardo al criterio della *vicinitas*, v. da ultimo, Cass. civ., sez. un., 27 agosto 2019, n. 21740, cit.; Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 2013, n. 2108 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 966); sez. V, 27 aprile 2012, n. 2460 (in *Giurisprudenza amministrativa*, 2012, I, 821);
- v7) sulla legittimazione ad appellare le sentenze del giudice amministrativo da parte delle associazioni ambientali: Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2015, n. 769 (in *Guida al dir.*, 2015, 12, 86, con nota di TOMASSETTI; *Riv. giur. ambiente*, 2015, 82, con nota di BONASIO; *Giornale dir. amm.*, 2015, 523, con nota di SGUEO; *Riv. nel diritto*, 2015, 995, con nota di GUALDI), secondo cui: I) *"L'art. 146 del codice dei beni culturali, comma 12, [...] ha previsto che: «L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Le sentenze e le ordinanze del tribunale amministrativo regionale possono essere appellate dai medesimi soggetti, anche se non abbiano proposto ricorso di primo grado»"*; II) *"Con tale disciplina speciale e derogatoria (in tal senso, Ad. plenaria Cons. Stato n. 1 dell'11 gennaio 2007) è stata espressamente ampliata in ipotesi peculiari la legittimazione ad appellare le sentenze di primo grado, riconoscendola anche a chi, pur essendo legittimato, non abbia proposto il ricorso originario, ovvero non abbia comunque partecipato al giudizio di primo grado"*; III) *"Con riguardo a tale legittimazione speciale ad appellare, si è per esempio ritenuto (in tal senso, la sentenza n.3853 del 2010 su citata) che in tale sede sia inammissibile ogni censura attinente a profili di carattere edilizio, così come ogni censura strettamente di tipo proprietario, potendosi invece far rilevare vizi dell'autorizzazione paesaggistica con riguardo agli interessi dell'ambiente (come già rilevato dalla sezione nella ordinanza adottata in sede cautelare n.3235 in data 22 luglio 2014) o del paesaggio, intesi quali beni comuni"*; IV) *"Quando il giudizio amministrativo ha per oggetto una autorizzazione paesaggistica, la facoltà di proporre appello delle associazioni ambientaliste - pure nel caso di mancata partecipazione al giudizio di primo grado - risulta in effetti giustificata (in tal senso l'Adunanza Plenaria su citata n.1 del 2007) dal pericolo che, altrimenti, l'autorizzazione paesaggistica riconosciuta legittima dal giudice di*

primo grado possa diventare definitiva con conseguente concreta possibilità, per i proprietari degli immobili o delle aree interessate, di porre in essere immediatamente intervenienti anche irreversibili ed irrimediabilmente pregiudizievoli per i valori paesaggistici”; V) “Se tale è la ratio della speciale legittimazione, come eccezione che conferma la regola, una volta ammessa tale legittimazione ad appellare nei giudizi aventi ad oggetto le autorizzazioni paesaggistiche, al Collegio non pare che possa evincersi con certezza la possibilità di distinguere tra le diverse ipotesi di autorizzazione paesaggistica previste nel codice (tale è anche quella di cui all’art. 21), al fine di concluderne la diversità di disciplina al riguardo”;

- v8) sull’esclusione del difetto di legittimazione dai motivi di giurisdizione ex art. 111 Cost.: Cass. civ., sez. un., 11 maggio 2006, n. 10828 (in *Vita not.*, 2006, 909), secondo cui *“anche a seguito dell’inserimento della garanzia del giusto processo nell’art. 111 della Costituzione, il sindacato delle Sezioni unite della Corte di Cassazione sulle decisioni della Corte di conti (e del Consiglio di Stato) in sede giurisdizionale continua ad essere circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione del Giudice contabile, ovvero all’esistenza dei vizi che attengono all’essenza della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio, cui attengono, invece, gli errori in indicando o in procedendo” (fattispecie relativa alla legittimazione del Codacons ad impugnare il provvedimento di approvazione della tariffa notarile)”;*
- v9) sulla legittimazione degli ordini professionali e sul c.d. *“interesse istituzionalizzato”*:
- Cons. Stato, Ad. plen., 2 novembre 2015, n. 9, cit.; sez. V, 23 febbraio 2015, n. 883 (in *Guida al dir.*, 2015, 13, 90, con nota di MEZZACAPO), secondo cui *“Gli ordini professionali sono legittimati ad agire per la tutela di posizioni soggettive proprie o di interessi unitari della collettività da loro istituzionalmente tutelata, potendo in tale seconda ipotesi sia reagire alla violazione delle norme poste a tutela della professione, sia perseguire vantaggi, anche strumentali, riferibili alla sfera della categoria nel suo insieme, con il solo limite derivante dal divieto di occuparsi di questioni relative ad attività non soggette alla disciplina o potestà degli ordini medesimi”;*
 - Cons. Stato, Ad. plen., 3 giugno 2011, n. 10, cit., secondo cui *“Un ordine professionale è legittimato a ricorrere contro gli atti che assuma essere lesivi dell’interesse istituzionale della categoria rappresentata; di conseguenza la legittimazione non è esclusa, per il fatto che sia configurabile un conflitto di interessi con alcuni iscritti”;*
- v10) sulla legittimazione dei consigli notarili: Cass. civ., sez. un., 26 giugno 2002, n. 9328 (in *Giust. civ.*, 2002, I, 2423), secondo cui *“Nel procedimento*

giurisdizionale in materia di sanzioni disciplinari a carico di notai – tanto se successivo alla fase amministrativa demandata al Consiglio notarile locale che abbia applicato una sanzione disciplinare minore (avvertimento o censura), quanto se instaurato, su iniziativa del p.m., per l'applicazione, diretta e per la prima volta, delle sanzioni più gravi (ammenda, sospensione o destituzione) - il Consiglio dell'ordine cui appartiene il notaio incolpato è, in ogni caso, parte del giudizio, essendo portatore di un interesse alla esatta applicazione della sanzione disciplinare, ed è quindi legittimato ad impugnare la relativa sentenza" (in Giust. civ., 2002, I);

v11) sulla legittimazione delle associazioni sindacali:

– Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4487 (in *Foro amm.*, 2016, 2323), secondo cui I) *"le associazioni sindacali sono legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi di categoria dei soggetti, di cui hanno la rappresentanza istituzionale o di fatto, solo quando venga invocata la violazione di disposizioni poste a tutela della intera categoria, non anche quando si verta su questioni concernenti singoli iscritti ovvero su questioni capaci di dividere la categoria in posizioni contrastanti [...]; II) "L'interesse collettivo della associazione sindacale deve identificarsi con l'interesse di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata e non con gli interessi dei singoli associati o di gruppi di associati [...]"*; III) *"Se si riconoscesse all'associazione di categoria la legittimazione ad agire anche in questi ultimi casi, infatti, si avrebbe una vera e propria sostituzione processuale in violazione dell'art. 81 c.p.c., secondo cui nessuno può fare valere in giudizio in nome proprio un diritto altrui se non nei casi espressamente previsti dalla legge [...]"*; IV) *"il sindacato è legittimato ad impugnare atti concernenti singoli iscritti solo se ed in quanto i provvedimenti concretino anche una lesione dell'interesse collettivo statutariamente tutelato, risolvendosi altrimenti l'azione in una non consentita sostituzione processuale"*;

– Cons. Stato, sez. V, 6 dicembre 2012, n. 6261 (in *Giornale dir. amm.*, 2013, 431) secondo cui I) *"È principio recepito – riflettente la regola generale dell'art. 81 c.p.c., per cui «fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui» – che un sindacato può agire in giudizio per far valere interessi suoi propri ed esclusivi (ad es., nel caso si verta della concreta preposizione ad organi che sono previsti a provvista sindacale), ma non dei singoli associati"*; II) *"Si ammettono rigorose deroghe a tale principio generale, in relazione al giudizio amministrativo impugnatorio, riconoscendosi la legittimazione ad agire delle associazioni di categoria (salvo i casi di legittimazione previsti dalla legge, come ad es. l'art. 28, l. n. 300 del 1970), quando ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni: a) azioni nelle quali l'interesse dedotto in giudizio concerna l'intera categoria rappresentata di modo che il sindacato non si*

ponga in conflitto di interesse con alcuni dei suoi rappresentati; b) i provvedimenti impugnati concretino anche una lesione dell'interesse collettivo statutariamente tutelato, risolvendosi, altrimenti, l'azione, in una non consentita sostituzione processuale"; III) "Non è sufficiente dunque, da parte del sindacato, una prospettazione della legittimazione sostenuta con l'allegazione dello statuto, per superare il vaglio del giudice su una tale condizione processuale preliminare. Questo vaglio è di rilievo generale e va svolto in termini sostanziali, sia a verifica della presenza della qualità legittimante di chi agisce in giudizio, sia a indiretta tutela del titolare dell'interesse ivi dedotto, e delle sue autodeterminazioni";

– Cons. Stato, Ad. plen., 19 giugno 1996, n. 8 (in *Foro it.*, 1996, III, 434), secondo cui *"La legittimazione ad appellare del Sindacato Nazionale Biologi Chimici e Fisici Italiani (SNABI) non può essere messa in dubbio. Tale Organizzazione (che oltretutto va ricordato ha provocato con una propria istanza l'emanazione della delibera della USL [...] impugnata in primo grado) è legittimata, in quanto sindacato di categoria, a far valere non solo interessi propri, ma anche interessi del gruppo rappresentato nel suo complesso";*

- v12) sulla legittimazione delle associazioni consumeristiche ad intervenire nel giudizio individuale instaurato dal consumatore, e su quella del consumatore ad intervenire nel processo collettivo instaurato dall'associazione: Cass. civ., sez. un., 16 novembre 2016, n. 23304 (in *Foro it.*, 2017, I, 603, con nota di DE SANTIS A.D.);
- v13) sulla legittimazione delle associazioni di categoria a spiegare intervento in appello: Cons. Stato, Ad. plen., 9 novembre 2018, n. 16 (in *Foro amm.*, 2018, 1891) secondo cui la legittimazione della parte interveniente è dimostrata dall'essere essa un'associazione esponenziale di interessi di categoria interessati alla decisione;
- v14) sulla tutela degli interessi adespoti: Cons. Stato, Ad. plen., 19 novembre 1979, n. 24 (in *Foro it.*, III, c. 30 ss.), cit.; Cass. civ., sez. un., 8 maggio 1978, n. 2207 (in *Foro it.*, 1978, I, 1090, che ha cassato senza rinvio Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, cit.);
- v15) sulla legittimazione delle associazioni consumeristiche nello specifico ambito della tutela degli *"investitori"*: Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303, cit., secondo cui: I) *"Il divieto di sostituzione processuale sancito dall'art. 81 c.p.c. conferma la natura eccezionale della legittimazione ad agire riconosciuta agli enti esponenziali; i quali, pertanto, possono far valere in nome proprio gli interessi collettivi solo tramite una azione che ha uno specifico fondamento normativo"*; II) *"il Codacons non può agire a tutela degli investitori con strumenti giurisdizionali diversi da quelli espressamente previsti dall'art. 32-bis, d.leg. 24*

febbraio 1998, n. 58; non può, dunque, esperire una azione di annullamento dei provvedimenti amministrativi poiché tale azione esula dal contenuto della tutela inibitoria di cui all'art. 140 d. leg. 6 settembre 2005, n. 206”;

v16) sulla posizione delle associazioni consumeristiche rispetto ai provvedimenti *antitrust*: Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2005, n. 280 (in *Foro it.*, 2005, III, 403), secondo cui “Un’associazione di consumatori è legittimata ad impugnare un provvedimento dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato che ha ritenuto non ingannevole un messaggio pubblicitario”;

v17) sulla legittimazione ad impugnare delle articolazioni territoriali degli enti collettivi:

– Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 27 settembre 2019, n. 811 (in *Giurisdiz. amm.*, 2012, I, 1458), secondo cui il giudice “ha [...] titolo per riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull’ambiente ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un’area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso”;

– in modo più restrittivo, Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151 (in *Foro it.*, 2006, III, 449, con nota di DALFINO; *Resp. civ. e prev.*, 2006, 1096, con nota di POTO; *Ambiente*, 2006, 1128, con nota di CALABRÒ) secondo cui “la legittimazione a ricorrere innanzi al giudice amministrativo per l’impugnazione dell’atto amministrativo ritenuto illegittimo o ad intervenire in giudizio, ai sensi dell’art. 18 l. 349/86, spetta soltanto all’associazione ambientalista nazionale formalmente riconosciuta, non anche alle sue articolazioni territoriali, a nulla rilevando la diversa previsione dello statuto dell’ente”;

– Cons. Stato Ad. plen., 11 gennaio 2007, n. 2, cit., secondo cui “in una situazione come quella in discorso, in cui la legittimazione ad agire discende direttamente dalla legge, neppure la previsione statutaria potrebbe assegnare ad articolazioni interne dell’ente associativo la contitolarità della predetta legittimazione, che resta in capo all’ente di carattere nazionale accreditato in sede ministeriale”;

v18) sulla legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali straniere: Cons. Stato, sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4775 (in *Giornale dir. amm.*, 2015, 243 con nota di TESTONI; *Riv. giur. ambiente*, 2015, 106 (m), con nota di MAESTRONI; *Riv. giur. urbanistica*, 2015, 395, con nota di CASSATELLA), secondo cui “Una associazione ambientalista, riconosciuta come tale dal ministero dell’ambiente della repubblica austriaca in base alla legge nazionale, va considerata

portatrice di un interesse qualificato ed è legittimata ad impugnare gli atti amministrativi emessi da autorità italiane, potenzialmente lesivi per l'integrità del paesaggio e dell'ambiente";

v19) sulla legittimazione secondo le previsioni della Convenzione di Aarhus, si registra *"una difformità di indirizzo a seconda che la Corte debba occuparsi di impugnazioni di atti delle istituzioni europee da parte di organizzazioni non governative (Ong) per la tutela ambientale, o piuttosto debba pronunciarsi sulla conformità della disciplina interna degli Stati membri alle garanzie di ampio accesso alla giustizia richieste dal diritto UE in recepimento della Convenzione di Aarhus"* (così, S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit.):

- per la prima ipotesi (approccio restrittivo) si vedano, Corte di giustizia UE, grande sezione, 13 gennaio 2015, C-404/12 e C-405/12, *Consiglio c. Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe*; 2 aprile 1998, C-321/995 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e a. c. Commissione delle Comunità europee* (in *Riv. giur. ambiente*, 1998, 903, con nota di GRATANI), sentenze in linea con Corte di giustizia UE, 15 luglio 1963, C-25/62, *Plaumann & Co. contro Commissione della Comunità economica europea*;
- per la seconda impostazione (nel senso di una più agevole accessibilità alla giustizia) si vedano Corte di giustizia UE, sez. II, 20 dicembre 2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation c. Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, in *Riv. giur. ambiente*, 2018, 96 (m), con nota di GRATANI; sez. V, 16 aprile 2015, C-570/13, *Karoline Gruber c. Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten e a.*, in *Giur. it.*, 2015, 1476 (m), con nota di POTO; sez. V, 12 maggio 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV c. Bezirksregierung Arnsberg*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2012, 26, con nota di MASTRODONATO; *Dir. proc. amm.*, 2012, 91, con nota di GOISIS; sez. II, 15 ottobre 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening c. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 498, con nota di CORTESE;

w) diverse sono le disposizioni che nel nostro ordinamento (come ricordato da Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4, cit.) fondano la legittimazione a impugnare e ad intervenire di enti e associazioni e quelle che determinano eccezioni alla legittimazione sostanziale;

w1) sono di particolare rilievo:

- art. 6, comma 10, della l. 9 maggio 1989, n. 168 che ha attribuito al Ministro dell'Università e della Ricerca il potere di diretta impugnazione degli statuti

dei singoli atenei che non si adeguino ai rilievi di legittimità dallo stesso formulati;

– art. 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287 in tema di poteri dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato sugli atti amministrativi che determinano distorsioni della concorrenza;

– art. 52, comma 4, d. lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 che ha riconosciuto al Ministero delle Finanze il potere di impugnare per qualsiasi vizio di legittimità i regolamenti comunali in materia di entrate tributarie;

– artt. 14 comma 7, 110 comma 1, 121 comma 6 (da ultimo modificato dall' art. 4, comma 3, d.lgs. 25 novembre 2019, n. 165) e 157 comma 2 del d. lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 con cui la Banca d'Italia e la Consob sono state legittimate ad impugnare le deliberazioni delle società vigilate adottate in violazione di alcune disposizioni sul diritto di voto in materia di intermediazione finanziaria;

– artt. 9 e 70 d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267, riguardanti le azioni popolari e la legittimazione del Prefetto a far valere, in via giurisdizionale, la decadenza dalla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale;

– artt. 61 e 63 del d. lgs. n. 165 del 2001 (inerenti, rispettivamente, al potere del Dipartimento della funzione pubblica di intervenire nelle controversie di lavoro ex art. 105 c.p.c. e alle controversie *“promosse da organizzazioni sindacali, dall'ARAN o dalle pubbliche amministrazioni, relative alle procedure di contrattazione collettiva”*);

– artt. 4 e 5 d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215, in tema di azione in giudizio avverso atti e comportamenti di discriminazione diretta o indiretta;

– art. 4, l. 1° marzo 2006, n. 67, la quale prevede la legittimazione ad agire delle associazioni di tutela delle persone con disabilità nei giudizi per danno subito dalle stesse persone, compresa la legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti lesivi degli interessi delle persone stesse;

– art. 36 d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 , il quale prevede che *“le consigliere o i consiglieri di parità delle città metropolitane e degli enti di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 e regionali competenti per territorio hanno facoltà di ricorrere innanzi al tribunale in funzione di giudice del lavoro o, per i rapporti sottoposti alla sua giurisdizione, al tribunale amministrativo regionale territorialmente competenti, su delega della persona che vi ha interesse, ovvero di intervenire nei giudizi promossi dalla medesima”*;

- art. 4 della l. 11 novembre 2011, n. 180 in tema di legittimazione ad agire delle associazioni imprenditoriali di categoria);
 - art. 37, comma 2, lett. n), d.l 6 dicembre 2011, n. 201 in tema di poteri attribuiti all’Autorità di regolazione dei trasporti;
 - art. 1, comma 186, della l. 13 luglio 2015, n. 107 (la quale ha attribuito alla provincia autonoma di Bolzano la legittimazione attiva e passiva nei procedimenti giudiziari concernenti il personale docente, direttivo ed ispettivo delle scuole a carattere statale);
 - art. 19 della l. 7 aprile 2017, n. 47 in tema di intervento in giudizio delle *“associazioni iscritte nel registro di cui all’articolo 42 del testo unico”* (id est: d. lgs. n. 286 del 1998), le quali *“possono intervenire nei giudizi riguardanti i minori stranieri non accompagnati e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l’annullamento di atti illegittimi”*;
- w2) sull’impugnazione delle operazioni elettorali ex artt. 126 ss. cod. proc. amm.:
- Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 14 febbraio 2018, n. 91, secondo cui *“l’art. 83, co. 11, del d.p.r. 570/1960, ora abrogato, [...] faceva espressa menzione non solo del cittadino «diretto interessato» ma anche del (cittadino) «elettore», come anche più di recente ribadito dall’art. 130, co. 1 lett. a) del c.p.a., entrambi i dati normativi permettendo così di qualificare l’azione del cittadino elettore come un caso eccezionale di azione popolare”* (v. Cons. St., Ad pl. 24 novembre 2005, n. 10, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2005, 3238, con nota di GALLO; *Guida al dir.*, 2006, 1, 99, con nota di MEZZACAPO; *Dir. e giustizia*, 2006, 1, 86, con nota di MEDICI);
 - Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1058 (in *Giurisdiz. amm.*, 2012, I, 354), secondo cui *“In tema di contenzioso elettorale il giudicato formatosi in tale giudizio acquista autorità ed efficacia erga omnes, non essendo compatibile con la natura popolare dell’azione, con il suo carattere fungibile e con le sue funzioni e finalità, che gli effetti della pronuncia rimangano limitati alle sole parti del giudizio e non operino anche nei confronti di tutti gli altri legittimati e dell’organo collegiale cui il giudizio stesso si riferisce”*;
 - Cons. giust. amm. sic., 1° marzo 1993, n. 83 (in *Giur. amm. sic.*, 1993, 52), secondo cui *“È ammissibile l’azione popolare proposta da cittadini elettori solo nel caso in cui vengano denunciate irregolarità che, ove fondate, possano falsare il risultato elettorale; deve ritenersi, viceversa, inammissibile l’azione popolare ove i cittadini elettori denuncino vizi relativi alla competenza ed il regolare funzionamento della sottocommissione elettorale, e non già l’operato della commissione stessa che abbia escluso liste di candidati presentate o, all’opposto,*

ammesso liste che non vi avevano titolo, sì da alterare il novero delle liste tra le quali il corpo elettorale avrebbe compiuto le sue scelte”;

- w3) in materia di c.d. *class action* ex d.lgs. n. 198 del 2009: T.a.r. per la Sicilia, sez. III, 29 maggio 2014, n. 1358, secondo cui I) *“L’art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 198/2009, attribuisce la legittimazione a proporre una class action pubblica ai «titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori»; nonché ad «associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1» e quindi titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei tra loro”;* II) *“I soggetti cui è riconosciuta legittimazione attiva ad azionare il rimedio in parola sono dunque costituiti dagli «utenti e consumatori»: i cui interessi, rispetto alla gestione del servizio pubblico, ed alla erogazione delle relative prestazioni, giustifica l’accesso al rimedio predetto”;* III) *“In giurisprudenza si è opportunamente affermato che la legittimazione alla proposizione dell’azione per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni va sempre verificata in concreto, caso per caso, in relazione alla natura e alla tipologia dell’interesse leso, al fine di accertare se il soggetto ricorrente sia destinatario della tutela dello specifico interesse “omogeneo per una pluralità di utenti e di consumatori” (Tar Basilicata, sez. I, n. 478 del 21 settembre 2011)”;* IV) *“Analogamente, è stata negata la legittimazione attiva ai portatori di interessi rispetto ai quali fosse assente – esattamente come nel caso dedotto nel presente giudizio - il collegamento con una attività di produzione o erogazione di beni o servizi pubblici, tale da rendere almeno teoricamente ipotizzabile non solo la lesione ma anche la messa in pericolo di interessi facenti capo a categorie di consumatori ed utenti (TAR Lazio, Roma, sez. I, 18 aprile 2012 n. 3496)”;*
- w4) sull’azione popolare ex art. 9 d. lgs. n. 267 del 2000: Cons. giust. amm. sic., sez. riun., 13 marzo 2017, n. 178, secondo cui I) *“l’art. 9 d.lgs. n. 267/2000 (t.u. enti locali) configura un’ipotesi [...] di «azione popolare», promossa da parte di uno o più cittadini elettori, in sostituzione dell’ente locale e non in contrasto con lo stesso. [...] Il rimedio previsto dalla disposizione in esame è di tipo sostitutivo e non già correttivo. Ed invero, l’art. 9 d.lgs. n. 267/2000 prevede testualmente che «ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia», con la conseguenza che l’azione popolare di cui trattasi non può essere ammessa in contrasto con la volontà dell’Ente locale ma solo per il caso della sua inerzia”;* II) *“E’, quindi, necessario, affinché tale azione possa ritenersi ammissibile, che i ricorrenti–elettori non si pongano in contrasto con l’Ente stesso ma che, al contrario, facciano valere in giudizio azioni e ricorsi che spetterebbero, in teoria, all’Ente locale medesimo”;* III) *“[...] In tal senso si pone, invero, l’orientamento pacifico della giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha*

ritenuto che l'azione popolare in discussione, concessa a ciascun elettore affinché possa far valere in giudizio le azioni ed i ricorsi che spettano all'Ente locale, costituisce un'azione popolare di tipo sostitutivo o suppletivo - essendo destinata a favorire la tutela dei diritti e degli interessi dell'Ente in caso d'inerzia dei suoi amministratori, in ordine all'esercizio di tale tutela -, e non già di tipo correttivo, in cui l'attore gioca un ruolo di contrasto con l'Ente stesso al fine di rimuovere gli errori o le illegittimità da quest'ultimo commessi a danno dell'interesse collettivo, onde il presupposto necessario per l'esercizio di tale azione sostitutiva va rinvenuto soltanto nell'omissione, da parte dell'Ente, nell'esercizio delle azioni e dei ricorsi che gli competevano" (v. anche Cons. Stato., sez. V, 28 maggio 2001, n. 2889 in Foro it., 2001, III, 469, ivi citata);

- w5) sulla legittimazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ad impugnare gli statuti delle università ex l. n. 168 del 1989: Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2003, n. 6273 (in Cons. Stato, 2003, I, 2209), secondo cui *"nel procedimento di formazione degli Statuti universitari, al Ministero è ormai riconosciuto soltanto un limitato potere di controllo, che si estrinseca nella formulazione di rilievi di legittimità ed in una richiesta motivata di riesame per motivi di merito. Solo, peraltro, a fronte del mancato accoglimento dei rilievi di legittimità, al Ministro è riconosciuto non un autonomo potere di annullamento, ma semplicemente una legittimazione ex lege alla impugnazione giurisdizionale dello Statuto"*;
- w6) sui poteri di impugnativa dell'Anac dinanzi al giudice amministrativo: Cons. Stato, comm. sp., parere 26 aprile 2018, n. 1119, secondo cui I) *"si è in presenza di un peculiare strumento di vigilanza collaborativa (con le stazioni appaltanti) che si coniuga con i più generali poteri di vigilanza e controllo (delineati dall'art. 213 del Codice) per assicurare - quanto più possibile - il pieno ed effettivo rispetto dei principi su cui sono imperniati gli appalti pubblici"*; II) *"Si tratta di una funzione, cui corrispondono non solo poteri e facoltà, ma anche doveri ed obblighi, quali quelli, appunto, di agire in giudizio nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge e conformati dal Regolamento, fermo restando conseguentemente che ogni qualvolta l'Autorità, nel rispetto delle previsioni di legge e di regolamento, eserciterà in concreto quei poteri di azione eccezionalmente attribuiti dovrà concretamente motivare la relativa decisione: una diversa opzione interpretativa potrebbe dar luogo a seri dubbi anche di costituzionalità della stessa norma attributiva del potere regolamentare sotto il profilo della ragionevolezza e della razionalità"*;
- w7) sul potere di impugnativa attribuito all'Autorità garante della concorrenza e del mercato: Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2016, n. 323 (in Foro it., 2016, III, 200, con nota di CONDORELLI), secondo cui *"Ai sensi dell'art. 21 bis l.*

287/90, il ricorso dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato al giudice amministrativo, contro atti che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato, deve essere preceduto, a pena d’inammissibilità, da un parere motivato diretto all’amministrazione interessata”

- w8) sulla legittimazione del prefetto volta alla dichiarazione di decadenza dalla carica di sindaco: Cass. civ., 24 febbraio 2006, n. 4254 (in *Foro it.*, 2007, I, 234), secondo cui *“Il Ministero dell’interno non è legittimato a proporre il ricorso per la dichiarazione di ineleggibilità del sindaco, considerato che l’art. 70 del D.Lgs. n. 267 del 2000, nel prevedere l’azione popolare, in tema di ineleggibilità e decadenza alle cariche di sindaco o ad altre cariche elettive comunali, con l’espressione «chiunque altro vi abbia interesse» ha inteso riferirsi a soggetti diversi da pubbliche amministrazioni dal momento che, diversamente, non vi sarebbe stata alcuna necessità di prevedere una specifica legittimazione in capo al prefetto”*;
- w9) sulla legittimazione del Ministero dell’economia e finanze ad impugnare i regolamenti tributari degli enti locali: tra le diverse e da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 27 dicembre 2019, n. 8827, secondo cui *“l’articolo 52, comma 4, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 [...] attribuisce al Ministero dell’economia e delle finanze una legittimazione straordinaria a ricorrere, per l’annullamento, per motivi di legittimità, dei regolamenti e degli atti adottati dall’ente locale in materia di entrate. Tale legittimazione spetta ex lege a prescindere, oltre che dalla titolarità di una posizione giuridica differenziata in capo al Ministero, anche dall’esistenza di una lesione attuale e concreta alle prerogative del Ministero o agli specifici interessi istituzionali di cui lo stesso risulti portatore”*;
- w10) sulla legittimazione ed interesse ad agire degli enti territoriali:
- Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2016, n. 1058, secondo cui *“La giurisprudenza [...] ha riconosciuto legittimazione attiva in capo alle amministrazioni comunali in materia ambientale, quante volte la realizzazione di un’opera sul territorio di un comune limitrofo possa potenzialmente comportare un pregiudizio. Pertanto, a legittimazione attiva a impugnare un provvedimento che consente la realizzazione di un impianto non si può subordinare alla produzione di una prova puntuale della concreta pericolosità, reputandosi sufficiente una prospettazione delle temute ripercussioni su un territorio comunale collocato nelle immediate vicinanze dell’opera da realizzare (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 settembre 2011, n. 5193)”*;
 - T.a.r. per il Lazio, sez. I, 22 gennaio 2016, n. 778 (in *Foro it.*, 2016, III, 131, con nota di LAGHEZZA-PALMIERI), secondo cui *“Non sussiste la legittimazione attiva del comune a impugnare provvedimenti assunti al fine di debellare la diffusione del batterio Xylella fastidiosa, ove le misure riguardino*

interessi di singoli proprietari di terreni agricoli, sui quali sono state o saranno adottate specifiche iniziative, e non investano quindi gli interessi generali della collettività territoriale in tema di variazione territoriale”;

– Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 3 giugno 2013, n. 530, secondo cui *“ai fini della attribuzione di una posizione di legittimazione autonoma in capo all’ente locale si traggono argomenti anche dall’art. 9 della l. reg. sic. n. 30/2000 là dove si riconosce, al comune o ai comuni interessati, la spettanza del potere di iniziativa nei procedimenti diretti alle variazioni territoriali: se il comune è legittimato a proporre una variazione, in modo simmetrico all’ente stesso non potrà non essere riconosciuta una posizione legittimante qualificata a opporsi alla analoga richiesta, avanzata da uno o più degli altri soggetti indicati nella norma, laddove se ne contesti la validità o l’ammissibilità”;*

– Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2012, n. 1127 (in *Foro it.*, 2012, III, 497, con nota di GRASSO), secondo cui *“Per gli enti territoriali, attributari di poteri generali di tutela degli interessi rilevanti per la collettività stanziata, la legittimazione, per le materie non direttamente loro conferite dalla legge, va individuata secondo i criteri usuali, ossia quelli che discendono dall’analisi del tessuto ordinamentale (criteri, nella specie, rinvenibili nel d.leg. 30 gennaio 2006 n. 26, istitutivo della scuola superiore della magistratura, con riguardo alla localizzazione topografica delle sue sedi)”;*

– Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 27 ottobre 2006, n. 589 (in *Guida al dir.*, 2006, 47, 83, con nota di SGUEGLIA; *Dir. e pratica amm.*, 2006, 2, 52 (m), con nota di PIROCCHI), secondo cui I) *“nell’ambito dei rapporti fra ente consorziale ed enti che ne fanno parte, tenuto conto della sfera di attribuzioni pertinente ai due enti, dotati ciascuno di distinta soggettività giuridica, mentre da un lato va esclusa ogni intromissione dell’ente associato nella vita e nella gestione dell’entità soggettiva consorziale, con conseguente impossibilità per il soggetto associato di promuovere azioni che spettano solo al consorzio, dall’altro non può escludersi la legittimazione al ricorso da parte dell’ente associato ove gli atti promananti dal consorzio siano suscettivi di ledere la sfera giuridica dei suoi interessi”;* II) *“un interesse legittimante l’azione giurisdizionale può ravvisarsi nel fatto che gli atti in vertenza incidono nella organizzazione, negli obiettivi e nelle competenze del Consorzio, di cui i Comuni ricorrenti sono soci, nonché nella organizzazione e nella gestione del servizio idrico integrato che si avvale di strutture di proprietà comunale (opere idrauliche, reti di adduzione, distribuzione e raccolta delle acque potabili e reflue) e che riguarda le collettività comunali”;* III) *“in ogni caso il Comune deve intendersi titolato, quale ente esponenziale degli interessi riferibili alla collettività dei residenti nel suo territorio (come, peraltro, espressamente sancito dall’art. 3*

comma 2, d.leg. 18 agosto 2000 n. 267), all'impugnazione dei provvedimenti che hanno attitudine a produrre effetti pregiudizievoli per la comunità locale dallo stesso rappresentata";

x) sui casi di azione giurisdizionale dell'ente collettivo in materia antidiscriminatoria:

x1) in relazione agli artt. 4 e 5 d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 (*"Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica"*), Cass. civ., sez. I, 20 luglio 2018, n. 19443, con la quale sono state sottoposte alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali: 1) *"Se l'interpretazione dell'art. 9 della direttiva n. 2000/78/CE sia nel senso che un'associazione, composta da avvocati specializzati nella tutela giudiziale di una categoria di soggetti a differente orientamento sessuale, la quale nello statuto dichiara il fine di promuovere la cultura e il rispetto dei diritti della categoria, si ponga automaticamente come portatrice di un interesse collettivo e associazione di tendenza non profit, legittimata ad agire in giudizio, anche con una domanda risarcitoria, in presenza di fatti ritenuti discriminatori per detta categoria";* 2) *"Se rientri nell'ambito di applicazione della tutela antidiscriminatoria predisposta dalla direttiva n. 2000/78/CE, secondo l'esatta interpretazione dei suoi artt. 2 e 3, una dichiarazione di manifestazione del pensiero contraria alla categoria delle persone omosessuali, con la quale, in un'intervista rilasciata nel corso di una trasmissione radiofonica di intrattenimento, l'intervistato abbia dichiarato che mai assumerebbe o vorrebbe avvalersi della collaborazione di dette persone nel proprio studio professionale, sebbene non fosse affatto attuale né programmata dal medesimo una selezione di lavoro";*

x2) in relazione alla previsione ex art. 36 d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (*"Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246"*): Cass. pen., sez. VI, 5 febbraio 2009, n. 16031 (in *Mass. giur. lav.*, 2009, 772, con nota di COSTA; *Dir. relazioni ind.*, 2009, 369, con nota di CUNATI; *Nuova giur. civ.*, 2009, I, 1105, con nota di CINQUE) secondo cui *"Nel procedimento penale per il reato di maltrattamenti commessi in luogo di lavoro in danno di lavoratrici da parte di un preposto, la consigliera regionale di parità è legittimata a costituirsi parte civile";*

x3) in relazione alla legittimazione straordinaria di cui all'art. 4 della l. 1° marzo 2006, n. 67 (*"Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni"*): in tema di parcheggi discriminatori e azione dell'Unione per la tutela delle persone con disabilità intellettiva, Cass. civ., sez. I, 7 ottobre 2019, n. 24936;

y) sulle posizioni legittimanti correlate al principio di sussidiarietà orizzontale: Cons. Stato, sez. per gli atti normativi, 25 agosto 2003, n. 1440/03 (in *Giur. it.*, 2004, 716, connota di RAZZANO), secondo cui:

y1) *“Sotto un profilo puramente teorico, si tratta di prendere atto della sussistenza di ordinamenti di base muniti di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale. In tali ordinamenti lo sviluppo delle relazioni e la scelta dei mezzi per il conseguimento di un fine giusto e adeguato è rimessa alla capacità delle organizzazioni societarie (in quanto munite della relativa cittadinanza) di interpretare e gestire i bisogni della collettività di riferimento”;*

y2) *“Il precetto costituzionale sancisce e conclude, a questa stregua, un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario”;*

y3) *“Corollario di questa concezione della sussidiarietà orizzontale è che la medesima opera esclusivamente nel proprio ambito di riferimento senza commistioni con le attività che presuppongono, invece, uno statuto di situazioni correlate all’esercizio di pubblici poteri”;*

z) sulle posizioni legittimanti discendenti dal rapporto d’utenza:

z1) Cons. Stato, sez. III, 23 febbraio 2017, n. 832, secondo cui: I) *“anche se un orientamento della giurisprudenza tende ad escludere la legittimazione dei cittadini utenti ad impugnare gli atti organizzativi del sistema sanitario, paventando altrimenti l’ingresso nella materia di una sorte di azione popolare [...], tuttavia, [...] il comitato in questione [...] risulta attivo sui temi della difesa del diritto alla salute sin dalla sua costituzione [...]”;* II) *“Sussistono quindi tutti i presupposti enucleati dalla giurisprudenza per riconoscergli piena legittimazione all’impugnazione di atti organizzativi che hanno un impatto diretto ed immediato sul locale presidio ospedaliero”;* III) *“la legittimazione di un’associazione di consumatori va verificata caso per caso, alla luce della lesività dei provvedimenti impugnati”* (v. sez. V, 9 dicembre 2013, n. 5881, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 3452, nel senso dell’insufficienza della deduzione del mero scopo associativo per legittimare alla difesa dell’interesse diffuso);

z2) Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2014, n. 1572 (in *Giur. it.*, 2014, 2006, con nota di BOSCOLO), secondo cui *“Di fronte alle decisioni comunali incidenti sulle modalità organizzative e gestionali dei servizi pubblici locali i cittadini-utenti sono portatori di interessi di mero fatto”;*

z3) Cons. Stato, sez. V, 15 settembre 2009, n. 5501 (in *Giurisdiz. amm.*, 2009, I, 1228), secondo cui *“In capo ai singoli cittadini utenti del servizio idrico integrato,*

sussiste la legittimazione processuale in capo ad impugnare una deliberazione di un comune che approva una convenzione di gestione”;

aa) in dottrina:

aa1) sul riconoscimento degli interessi diffusi e collettivi come forma di “apertura” dell’ordinamento rispetto alle rigidità delle situazioni giuridiche soggettive individuate anche a livello costituzionale, anche in ottica di politica del diritto, cfr. AA.VV, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976, nell’ambito dei quali cfr. V. DENTI, *Relazione introduttiva*, 13;

aa2) sugli effetti processuali dell’abrogazione del rito *ex art.* 120, comma 2-bis, cod. proc. amm.: d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (cd. “Sblocca cantieri”), convertito con modificazioni in l. 14 giugno 2019, n. 55 (oggetto della News normativa, n. 74 del 1° luglio 2019, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti e, in particolare, al contributo di R. DE NICTOLIS, *Le novità sui contratti pubblici recate dal d.l. n. 32/2019*, ivi richiamato) con la conseguenza che, per i processi iniziati dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione, si applicherà il rito appalti. La versione iniziale del d.l. prevedeva l’abrogazione con effetto per i processi iniziati dopo la sua entrata in vigore e dunque dal 20.4.2019; la legge di conversione n. 55 del 2019 ha invece stabilito che la nuova disciplina si applica ai processi iniziati dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l., legge di conversione pubblicata in G.U.R.I. del 17.6.2019 e in vigore dal 18.6.2019; pertanto non vi è più onere di immediata impugnazione di ammissioni ed esclusioni con il rito superspeciale per tutti i processi iniziati a partire dal 19.6.2019, anche se riferiti a gare bandite prima del 19.6.2019 e a provvedimenti di esclusione o ammissione anteriori al 19.6.2019;

aa3) sul carattere dinamico delle posizioni legittimanti, con ampio approfondimento – anche giurisprudenziale – relativo all’assetto della legittimazione dinanzi al giudice amministrativo, S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018, 373 ss., laddove è evidenziato che “sono le posizioni legittimanti a fondare l’azione, riconoscendo a chi ne è titolare un potere di ricorso connesso all’esercizio di una particolare funzione tutoria di un interesse sostanziale, riconosciuto dall’ordinamento degno di tutela. [...] Occorre prendere atto della sussistenza di una indicazione aperta degli interessi che l’ordinamento giuridico nel tempo viene a valutare come meritevoli di protezione, secondo criteri e ragioni dettati dalla storicità e dall’evoluzione delle esigenze stesse di effettività della tutela giurisdizionale.[...] Se le posizioni legittimanti aumentano, incrementando di

conseguenza le fattispecie di accesso al giudice amministrativo, e dunque estendendo lo stesso concetto di legittimazione a ricorrere, è perché ciò avviene sulla spinta dell'interpretazione giurisprudenziale o per intervento legislativo, come risposta ad un'esigenza di tutela di un interesse sostanziale, che a monte viene avvertito nell'ordinamento giuridico come bisognoso di protezione. [...]";

- aa4) V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2019, 1406, ove è evidenziato che i presupposti processuali identificano le situazioni che condizionano la valida instaurazione del rapporto processuale quali *"elementi necessari che devono sussistere al momento in cui il ricorso viene proposto, affinché il giudice amministrativo possa decidere nel merito la controversia"*;
- aa5) sulle condizioni dell'azione e interessi plurisoggettivi, P.L. PORTALURI, *Spunti di ricorso e interessi superindividuali: quid noctis, custos?*, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, 5, 401, ss., secondo cui occorre *"svincolare la vicinitas anche dal radicamento in quel determinato contesto locale dove è avvenuto l'«evento scatenante» e contestato: se non si recide questo nesso, la tutela degli interessi superindividuali conoscerà sempre il paradosso di essere rimessa alla reazione di una cerchia limitata di soggetti"*;
- aa6) sulle diverse previsioni di legittimazione attiva legislativamente previste e relativa logica, N. PICA, *La tutela processuale dell'interesse pubblico: considerazioni a partire dalla legittimazione ad agire dell'AGCM*, in *Dir proc. amm.*, 2019, 3, 807 ss.;
- aa7) sul rapporto tra trasferibilità dell'interesse legittimo e posizione legittimante, M.C. D'ARIENZO, *Trasferibilità dell'interesse legittimo*, Napoli, 2017, 87 ss., con specifiche considerazioni sull'ampliamento della legittimazione ad agire e sulla tutela dell'interesse legittimo pretensivo;
- aa8) sull'interesse materiale e la situazione giuridica del terzo, F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 3, 771;
- aa9) sui soggetti responsabili, soggetti danneggiati e soggetti legittimati a far valere la responsabilità ambientale, E. MORLINO, L. CARBONARA, *Amministrazione e tutela dell'ambiente*, in *La dinamica del diritto amministrativo*, di L. TORCHIA (a cura di), Bologna, 2017, 155 ss., secondo cui *"L'ordinamento europeo [...] consente ai privati di intervenire quando il proprio interesse coincide con quello della collettività e configura in capo ad essi dei diritti di intervento in quanto però funzionali al corretto funzionamento delle amministrazioni nazionali. Come avviene anche in altri settori del diritto europeo, la sfera giuridica dei soggetti privati viene ampliata in virtù del ruolo loro attribuito"*

di «guardiani» delle amministrazioni nazionali e della corretta implementazione delle norme europee. Nell'ambito della tutela dell'ambiente questo diventa essenziale poiché la legittimazione ad egire porre fine al danno o e evitarlo è attribuita esclusivamente gli organi pubblici".