

L'impugnazione degli atti amministrativi incidenti sull'ambiente: il ruolo delle associazioni ambientaliste e il requisito della “vicinitas”



di Emanuele Quadraccia

Magistrato presso il Tribunale di Como

It

Lo scritto affronta il nodale profilo della vicinitas nell'ambito del contenzioso amministrativo in materia ambientale. Nell'illustrare i più recenti approdi dottrinali e giurisprudenziali sul tema, l'A. si sofferma sull'azionabilità dei rimedi processuali da parte degli enti collettivi e, in particolare, sui presupposti della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e sul ruolo da queste svolto nei giudizi in cui si contestano atti amministrativi contenenti prescrizioni lesive dell'ecosistema.



Ambiente; Associazioni ambientaliste; Legittimazione; Vicinitas; Pregiudizio

Eng

The paper addresses the crucial profile of “vicinitas” in the context of administrative litigation in environmental matters. In illustrating the most recent doctrinal and jurisprudential approaches on the subject, the A. focuses on the enforceability of procedural remedies by collective bodies and, in particular, on the assumptions of the legitimacy of environmental associations and the role they play in judgments in which administrative acts containing prescriptions harmful to the ecosystem are contested.



Environment; Environmental associations; Legitimation; Vicinitas; Prejudice

Sommario

1. Inquadramento generale; 2. L'attribuzione della legittimazione processuale alle associazioni ambientaliste; 3. Il requisito della c.d. vicinitas nell'ambito del processo amministrativo (in generale); 3.1. (Segue) La vicinitas nell'ambito dei giudizi di impugnazione di atti amministrativi incidenti sull'ambiente e il ruolo degli enti collettivi; 4. Osservazioni conclusive

1. Inquadramento generale

Dottrina e giurisprudenza si sono a lungo interrogate sulla legittimazione degli enti collettivi a proporre ricorsi a tutela di interessi ambientali.

Com'è noto, infatti, la protezione degli interessi diffusi, anche detti "adespoti", è stata in principio negata in ragione della mancanza del requisito della differenziazione che vale tradizionalmente a qualificare la posizione giuridica di interesse legittimo. La giurisprudenza, sino agli anni '70 del Novecento, ne escludeva ogni tutela, argomentando proprio sulla loro distinzione dagli interessi legittimi.

Nei decenni a seguire si è fatta strada l'opzione ermeneutica secondo cui, in virtù del dettato dell'art. 24 della Costituzione, l'esistenza di un interesse legittimo di natura collettiva potesse essere imputabile ad un ente che, per via del possesso di taluni requisiti individuati in via pretoria (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e non occasionalità, collegamento con il territorio, ecc.), fosse idoneo ad assumerne la titolarità.

Il legislatore è successivamente intervenuto con alcune disposizioni speciali, ammettendo la cura di determinati interessi diffusi e demandandola, in concreto, ad enti o associazioni. È il caso degli interessi ambientali, la cui custodia, ai sensi degli artt. 13 e 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349 (istitutiva del Ministero dell'ambiente), è stata rimessa alle associazioni di difesa ambientale maggiormente rappresentative, individuate con apposito decreto ministeriale (cfr., oggi, artt. 309 e 310 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

Sicché, per il tramite di un ente esponenziale, l'interesse collettivo ha conseguito i caratteri della differenziazione, in quanto categoria giuridica soggettiva imputabile direttamente al gruppo organizzato (e non ai suoi singoli componenti), e della qualificazione, poiché, seppure in via mediata, ha finito per essere preso in considerazione dall'ordinamento.

2. L'attribuzione della legittimazione processuale alle associazioni ambientaliste

Recentemente, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, affrontando il (diverso ma assonante) caso di un'azione proposta, ai sensi dell'art. 32 *bis* del d.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58, a tutela dei risparmiatori, ha avuto modo di ribadire come la legittimazione riconosciuta alle associazioni iscritte negli elenchi di cui all'art. 13 della l. 8 luglio 1986 n. 349 non abbia carattere di esclusività, chiarendo, al contempo, come a salvaguardia degli interessi ambientali siano legittimati a ricorrere anche gli altri enti collettivi per i quali sia stata concretamente accertata la concomitante sussistenza di tre requisiti: a) perseguire statutariamente, in modo non occasionale, obiettivi di conservazione degli habitat naturali; b) possedere un adeguato grado di rappresentatività e di stabilità; c) avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa. In altri termini, viene ammessa la possibilità per il giudice amministrativo di valutare, nella singola fattispecie, la legittimazione – aggiuntiva, si badi, e non sostitutiva rispetto ai criteri ordinariamente individuati per l'azionabilità degli interessi collettivi – ad impugnare i provvedimenti amministrativi in materia di ambiente (e, conseguentemente, ad intervenire nei relativi giudizi), anche in capo ad associazioni locali, indipendentemente dalla loro natura giuridica, purché concorrano i tre ordini di requisiti citati.

Ciò posto, la (pre)condizione dello stabile collegamento con il territorio – su cui si tornerà, *amplius, infra* – esclude la legittimazione di quei comitati "occasionalisti", costituiti all'esclusivo fine di ostacolare circoscritte iniziative asseritamente lesive dell'ambiente o per impugnare specifici atti. Di talché, è stata a più riprese esclusa l'ammissibilità di azioni giurisdizionali proposte da comitati di cittadini caratterizzati da una forma associativa temporanea, aventi come peculiare finalità statutaria l'opposizione alla realizzazione del tale impianto o della tal altra discarica.

Neppure l'ampliamento delle finalità dell'associazione o del comitato, quale portato di una modifica statutaria approvata nel corso del giudizio, può evitare, coerentemente con l'impostazione secondo cui le condizioni dell'azione debbono sussistere già al

momento della presentazione dell'atto introduttivo di primo grado, l'inammissibilità dell'impugnazione per carenza di legittimazione a ricorrere.

3. Il requisito della c.d. vicinitas nell'ambito del processo amministrativo (in generale)

Il tema della c.d. *vicinitas* – intesa quale stabile collegamento tra un determinato soggetto e il territorio o l'area su cui sono destinati a prodursi gli effetti dell'atto contestato – è da sempre molto dibattuto.

In particolare, tutt'altro che pacifica è la questione relativa al rapporto tra il criterio della *vicinitas*, la legittimazione ad impugnare e l'interesse a ricorrere. Sul punto si segnalano, in seno alla giurisprudenza amministrativa, tre distinti orientamenti interpretativi. Il primo di essi, sino ad oggi il più diffuso, ritiene che lo stabile collegamento con un immobile ubicato nei pressi del luogo interessato dall'intervento in ordine al quale si controverte sia sufficiente a fondare tanto la legittimazione quanto l'interesse a ricorrere, senza che sia necessario provare uno specifico pregiudizio per effetto dell'attività, in ipotesi illegittima, intrapresa sul fondo finitimo.

Un indirizzo più restrittivo, al contrario, esclude che la sola prossimità fisico-spaziale possa ritenersi atta a supportare il requisito dell'interesse a ricorrere, essendo viceversa necessario che il ricorrente dimostri, altresì, il vantaggio ritraibile dall'annullamento dell'atto impugnato.

Infine, un terzo orientamento interpretativo perviene a soluzioni meno categoriche, da ponderare, caso per caso, a seconda che l'impugnativa giurisdizionale afferisca a titoli autorizzatori edilizi, ovvero concerna altre materie. Si pensi, a titolo esemplificativo, al ricorso proposto dai titolari di attività commerciali concorrenti, ovvero, per quel che in questa sede maggiormente interessa, all'azione proposta avverso gli atti di localizzazione di impianti per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti.

Orbene, per ciò che attiene la contestazione in sede giurisdizionale degli interventi edilizi, si segnala la recente, chiarificatrice pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che, in una controversia avente ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento abilitativo edilizio per violazione delle norme sulle distanze tra le costruzioni, ha fornito puntuale risposta ai quesiti deferiti da Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 27 luglio 2021, n. 759. Il Supremo consesso della giustizia amministrativa, nell'affrontare il nodale profilo, dianzi tratteggiato, attinente alla definizione delle condizioni per l'accesso alla tutela giurisdizionale – e chiamato, più in generale, ad individuare il punto di equilibrio (e di autonomia) fra le nozioni di legittimazione e di interesse a ricorrere nel processo amministrativo – è pervenuto alla soluzione secondo la quale «è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato». A ciò consegue, dunque, che l'interesse al ricorso del vicino contro i provvedimenti ampliativi della posizione giuridica dei terzi in materia urbanistica ed edilizia presuppone l'allegazione e la dimostrazione di un effettivo nocumento che quell'atto reca alle facoltà dominicali della parte che agisce in giudizio.

Discorso a parte, come accennato, meritano i giudizi nei quali si controverte su questioni che non riguardano, in senso stretto, alla materia edilizia e in cui i temi della protezione ambientale ricevono, per converso, preminente attenzione.

3.1. (Segue) La vicinitas nell'ambito dei giudizi di impugnazione di atti amministrativi incidenti sull'ambiente e il ruolo degli enti collettivi

Con precipuo riferimento alla legittimazione ad impugnare gli atti amministrativi propeedeutici alla realizzazione di un'opera pubblica, in tesi, nociva per l'ecosistema, oc-

corre anzitutto prendere le mosse dalla nozione c.d. allargata di ambiente – in essa ricomprendendovi la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, il paesaggio urbano, rurale e naturale, i monumenti e i centri storici e, conseguentemente, la qualità stessa della vita in un dato ambito territoriale – da tempo maturata in seno alla più avvertita giurisprudenza amministrativa.

Ciò premesso, le Sezioni unite della Corte di cassazione, recentemente chiamate a pronunciarsi in un giudizio di impugnazione nei confronti di una decisione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, hanno ribadito come la legittimazione dei proprietari dei fondi contermini a quello, nella specie, interessato da un intervento idraulico, possa desumersi anche dal solo requisito della *vicinitas*. Pertanto, secondo il giudice nomofilattico, la circostanza che la parte ricorrente viva abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'opera o abbia uno stabile e significativo collegamento con esso, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative, rappresenta, di per sé, un elemento qualificante dell'interesse a ricorrere, non potendosi altresì pretendere la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere. Il requisito della *vicinitas* aggiunge, in tale prospettiva, *«l'elemento della differenziazione ad interessi qualificati, che appartengono a tanti soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale ed evolvono in situazioni giuridiche tutelabili in giudizio, allorché l'attività conformativa della Pubblica Amministrazione incida in un determinato ambito geografico, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non solo urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità, e venga nel contempo denunciata come foriera di rischi per la salute»*.

Tanto chiarito in ordine all'esperibilità dell'impugnazione dei provvedimenti lesivi delle matrici ambientali da parte delle persone fisiche le quali, trovandosi in posizione differenziata sulla base del criterio del vicinior collegamento territoriale, ne lamentano la lesività, il discorso va ora esteso agli enti associativi esponenziali.

Il patrimonio ambientale, culturale, storico e artistico della Nazione (art. 9 Cost.) sarebbe infatti esposto a gravissimi rischi di sopravvivenza nell'ipotesi in cui la legittimazione ad agire fosse circoscritta ai singoli cittadini direttamente ed autonomamente lesi da provvedimenti amministrativi.

La tutela degli interessi qualificati di cui si discorre, proprio per la loro dimensione collettiva, è, perciò, sovente demandata ad associazioni o comitati, strutturati e rappresentativi, potendo questi vantare – non un diritto altrui, bensì – una situazione giuridica propria e, dunque, un interesse legittimo a se medesimi riconducibile. Cosicché, come da tempo segnalato dagli interpreti, deve escludersi la tassatività del riconoscimento ministeriale e affermarsi, di contro, l'esistenza, nel nostro ordinamento, di un duplice sistema di accertamento della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste (e dei comitati), la cui asserzione (o riconsiderazione) si risolve nella possibilità, per il giudice, di valutare caso per caso l'applicabilità dell'art. 18 l. n. 349/1986, ovvero di stabilire la sussistenza della legittimazione in capo ad una determinata associazione, continuamente impegnata sul fronte della preservazione dell'ecosistema e dotata di una struttura sufficientemente estesa e radicata sul territorio, ad impugnare provvedimenti lesivi di interessi ambientali.

In proposito, va osservato come l'ultimo comma dell'art. 118 Cost. – e, in particolare, il principio di sussidiarietà orizzontale – abbia sancito (e, in un certo senso, concluda) un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della c.d. entificazione, bensì correlato, più semplicemente, alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario.

Deve infine essere ricordato come, per costante giurisprudenza, la speciale legittimazione delle associazioni di protezione ambientale a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi ai sensi dell'art. 18, co. 5, l. n. 349 cit. riguardi l'associazione ambientalista nazionale (o ultraregionale) formalmente riconosciuta, e non le sue appendici territoriali, le quali non possono ritenersi munite di autonoma legittimazione processuale neppure per l'impugnazione di provvedimenti ad efficacia territorialmente limitata. Ne consegue che le articolazioni locali non possono ritenersi munite di legittimazione processuale autonoma neppure per l'impugnazione di un provvedimento ad efficacia territoriale limitata.

Mette infine conto precisare come, in linea di principio, possa ritenersi ammissibile, laddove statutariamente prevista, una sorta di "delega" ai presidenti regionali affin-

ché si sostituiscano, a livello decentrato, all'organo rappresentativo nazionale. Questo implicherebbe che il soggetto agente sia comunque rappresentato dall'associazione nazionale-delegante e non (anche) dalla sua propaggine locale.

4. Osservazioni conclusive

All'esito della compiuta disamina si palesano, conclusivamente, i tentativi della giurisprudenza di ampliare i confini dell'impugnativa giurisdizionale per estendere la tutela a posizioni giuridiche non individuali attraverso l'elaborazione di indici qualificanti gli enti esponenziali ad essa preposti. In particolare, il carattere fluido e adespotato degli interessi di recente e progressiva emersione nel tessuto sociale, come quelli di matrice ambientale, conduce alla conclusione secondo cui la previsione della legittimazione a ricorrere delle associazioni ecologiste è essenziale al fine di fornire agli stessi una tutela piena ed effettiva. Diversamente argomentando, la fondamentale attività di salvaguardia degli interessi relativi a beni collettivi e comuni – essenzialmente assicurata nel panorama nazionale proprio dal sistema della giustizia amministrativa – risulterebbe gravemente menomata in conseguenza della preclusione dell'accesso ai suddetti rimedi giurisdizionali da parte delle associazioni predette le quali, in generale molto meglio delle singole persone fisiche, sono in grado di cogliere la dimensione superindividuale degli interessi tutelati e delle relative lesioni ascrivibili ad atti amministrativi supposta-mente illegittimi.

La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste, pur connotata, alla luce di quanto chiarito, da particolare latitudine, non può peraltro espandersi oltre i limiti invalicabili segnati dalla natura del giudizio amministrativo come processo di parti. Riconoscere, difatti, una loro legittimazione a fronte di qualunque, anche indiretta interferenza, di atti amministrativi con gli interessi ambientali, varrebbe a trasformare il ruolo di dette associazioni in un sorta di "ministero pubblico", posto a presidio dell'indifferenziato e trasversale valore-ambiente. Un tale ruolo non è tuttavia attribuito dall'ordinamento alle associazioni di cui si discorre, le quali rimangono, in ogni caso, una parte privata del giudizio amministrativo e, come tali, sono legittimate a ricorrere e a resistere – fatte salve le ipotesi di legittimazione straordinaria tipizzate dal Legislatore – nei limiti della diretta correlazione tra le illegittimità denunciate e gli interessi dalle stesse istituzionalmente protetti. In altri termini, le associazioni ambientaliste possono impugnare qualunque atto amministrativo contenente prescrizioni asseritamente lesive delle risorse naturali, ma la specialità della loro legittimazione a ricorrere, condizionata a monte dagli scopi da esse perseguiti, consente loro unicamente la deduzione di censure funzionali al soddisfacimento di precisi interessi ambientali, nella pur ampia accezione del bene protetto cui si è fatta menzione *supra* (v. 3.1.).

All'interno di tali (ampi) confini va dunque conclusivamente tratteggiata la legittimazione degli enti collettivi ad impugnare gli atti dell'Amministrazione incidenti sull'ambiente.

Note

1. In argomento, di recente, cfr. MIRATE, S., *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018, 260 ss.; CUDIA, C., *“Legittimazione a ricorrere e pluralità delle azioni nel processo amministrativo”*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 393 ss.; SAITTA, F., *“La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione”*, in *AA.VV.*, *L'oggetto del giudizio visto dal basso*, Torino, 2020, 45 ss.; TROPEA, G., *“La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: una rassegna critica della letteratura recente”*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 440 ss..
2. L'interesse diffuso vive, infatti, «allo stato fluido e magmatico» (VIGORITI, V., *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Milano, 1979, 39; CASSESE, S., *“Gli interessi diffusi e la loro tutela”*, in LANFRANCHI, L. (a cura di), *La tutela degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003, 569), è in origine «adespota» ed è relegato a un livello pregiudiziale per il fatto di essere riferito a collettività non determinate, o non agevolmente determinabili, di cittadini (FERRARA, R., *“Interessi collettivi e diffusi”*, in *Dir. pub.*, VIII, Torino, 1993, 482, 490). Per una efficace sintesi, TRAVI, A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2021, 69.
3. Tra i più risalenti arresti giurisprudenziali sul tema, si segnalano Cass. civ., sez. un. 8 maggio, 1978, n. 2207; Cons. St., ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 24.
4. La tesi della trasformazione dell'interesse diffuso in interesse collettivo risale, nella sua primigenia formulazione, a GIANNINI, M.S., *“La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi”*, in *AA.VV.*, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Padova, 1976, 23 ss., poi ripresa e variamente articolata dalla dottrina successiva, tra cui, ex multis, NIGRO, M., *“Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza”*, in *Foro it.*, 1987, V, 7 ss., MARUOTTI, L., *“La tutela degli interessi diffusi e collettivi”*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 255 ss. e PUNZI, C., *“La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi”*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, 649 ss..
5. Cons. St., ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *Foro it.*, 2020, III, 289 ss., con nota di A. TRAVI.
6. Cons. St., sez. IV, 27 agosto 2019, n. 5887.
7. V. Cons. St., sez. IV, 22 marzo 2018, 1838, secondo cui, «nella materia della tutela ambientale, deve essere riaffermato, quale condizione per ammettere la legittimazione ad agire di comitati spontanei o di associazioni di cittadini che vogliono impugnare provvedimenti amministrativi ritenuti lesivi di interessi comuni, il requisito della cosiddetta stabilità temporale, nel senso cioè che la loro attività deve risultare protratta nel tempo e non, invece, insorta proprio e unicamente in funzione dell'impugnazione di quei provvedimenti».
8. Cons. St., sez. III, 18 settembre 2018, n. 5459.
9. Cfr. Cons. St., sez. V, 21 aprile 2021, n. 3247, ove è stato escluso che contro l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto per la produzione di biogas fosse legittimato a ricorrere un comitato avente come distintiva finalità statutaria l'opposizione alla realizzazione dell'infrastruttura medesima.
10. V., in dottrina, CALABRÒ, M., *“Sui presupposti della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste”*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2003, 412 ss.; SAITTA, F., *“L'impugnazione del permesso di costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero e (imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere”*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 23 ss.; BOSCOLO, E., *“L'interesse legittimo oltre la vicinitas”*, in *Urb. e app.*, 1999, 8, 882 ss.; MAESTRONI, A., *“La vicinitas quale condizione per l'azione; paletti interpretativi in relazione alla questione della necessità della prova effettiva di un danno attuale e concreto in capo al gruppo di cittadini ricorrente”*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 5, 557 ss.; BRAMBILLA, P., *“L'impugnativa dei provvedimenti ambientali di localizzazione: i nuovi vincoli giurisprudenziali della legittimazione e dell'interesse ad agire dalla nozione di «vicinitas» a quella di collegamento stabile”*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, I, 61 ss.; CAROSI, A., *“Riflessioni su localizzazione di discariche e tutela giurisdizionale”*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2003, 199 ss.; TRIMARCHI BANFI, F., *“L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas”*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 771 ss..
11. Cfr., ex multis, Cons. St., sez. IV, 3 maggio 2021, n. 3480; Cons. St., sez. V, 28 dicembre 2020, n. 8401; Cons. St., sez. IV, 8 luglio 2020, n. 4383; Cons. St., sez. VI, 23 maggio 2019, n. 4383; Cons. St., sez. IV, 11 novembre 2011, n. 5986.
12. Cons. St., sez. V, 16 aprile 2013, n. 2108, secondo cui, «ai fini della configurabilità dell'interesse ad agire non è di per sé sufficiente il mero rapporto di prossimità tra chi agisce in giudizio e l'opera oggetto del provvedimento amministrativo che intende contestare, essendo necessario dedurre un danno sia pure potenziale che può derivare dall'opera in questione, danno che se può ritenersi in re ipsa in caso di realizzazione di impianti potenzialmente inquinanti per la tecnologia utilizzata (è il caso di realizzazione di un impianto di termovalorizzazione dei rifiuti), va invece specificamente dedotto in caso di impianti in sé inidonei a determinare una chiara lesione degli interessi dei ricorrenti». V., più di recente, in tema di impugnazione di titoli edilizi, Cons. St., sez. II, 23 dicembre 2020, n. 8289; Cons. St., sez. IV, 5 febbraio 2018, n. 707. In dottrina, v. GAFFURI, F., *“Note in merito alla vicinitas nell'impugnazione dei titoli edilizi”*, in *Urb. e app.*, 2020, 1, 90 ss.; l'A., attraverso un articolato commento della decisione T.A.R. Veneto, sez. II, 17 settembre 2019, n. 986, giunge ad adombrare dubbi sulla compatibilità dell'applicazione del concetto di vicinitas con la natura soggettiva ed i caratteri generali della giurisdizione amministrativa, nel cui ambito figura il “filtro” dell'interesse a ricorrere, da intendersi (anche) quale strumento di verifica della meritevolezza della situazione giuridica soggettiva azionata allo scopo di evitare abusi del processo.

13. In tema di impugnazione di un'autorizzazione all'apertura di un centro commerciale, v. Cons. St., sez. IV, 7 maggio 2015, n. 2324. Per un'attenta ricostruzione della giurisprudenza sulla vicinitas in materia di concorrenza tra operatori economici, v. TRAVI, E., "«Vicinitas» e interesse a ricorrere", in Foro it., 2018, III, 216 ss..
14. Cons. St., sez. V, 14 giugno 2007, n. 3191.
15. Cons. St., ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22, in Foro it., 2022, III, 57 ss., con nota di E. TRAVI, che definisce «epocale» la svolta impressa dall'Adunanza plenaria al complessivo assetto esegetico sino ad oggi venutosi a delineare circa il ruolo svolto dal collegamento territoriale in funzione della contestazione dei titoli edilizi.
16. Cons. St., sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760.
17. Secondo Cass. civ., sez. un., 30 giugno 2021, n. 18493, «il requisito della "vicinitas" è, invero, sufficiente al fine di radicare la legittimazione attiva e l'interesse a ricorrere avverso la realizzazione di un'opera, senza che occorra la prova puntuale della concreta pericolosità della stessa, né ricercare un soggetto collettivo che assuma la titolarità della corrispondente situazione giuridica, avendo peraltro i ricorrenti altresì allegato le paventate conseguenze dannose scaturenti, sotto il profilo della salute e dell'ambiente, dall'attuazione degli impugnati provvedimenti». Cfr., analogamente, Cass. civ., sez. un., 27 agosto 2019, n. 21740.
18. Cass. civ., sez. un., n. 18493/2021 cit. (cfr., in particolare, punto 6.2.2 dell'apparato motivazionale).
19. Cons. St., sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182.
20. Cons. St., Sez. cons. atti norm., 25 agosto 2003, n. 1440, in Foro amm.-CDS, 2003, 2343 ss..
21. V., ex aliis, Cons. St., sez. I, 6 novembre 2013, n. 951.
22. T.A.R. Lombardia, sez. IV, 15 dicembre 2008, n. 5786.
23. T.A.R. Lombardia (Brescia), sez. II, 28 ottobre 2010, n. 4456. V., altresì, T.A.R. Lombardia, sez. II, 27 febbraio 2015, n. 576, secondo cui «laddove il presidente regionale abbia agito in giudizio non già per l'associazione territoriale, bensì per quella nazionale, e ciò abbia fatto in virtù di un potere espressamente conferitogli dallo statuto della medesima associazione nazionale, non vi sono ostacoli a ritenere ammissibile il ricorso, in quanto proposto in nome e per conto del soggetto iscritto nell'apposito elenco disciplinato dalla legge. Invero, la legittimazione delle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 13 l. n. 349 del 1986 costituisce lo strumento attraverso il quale – rendendo operante la sussidiarietà orizzontale, ora prevista dall'art. 118 Cost. – l'ordinamento seleziona e tutela interessi che, pur diffusi (e quindi per loro natura indifferenziati e adespoti) presentano rilevanza costituzionale primaria. Tale legittimazione presenta carattere speciale, in quanto attribuita dalla legge in deroga all'art. 81 c.p.c. e quindi è del tutto condivisibile l'orientamento giurisprudenziale che nega la possibilità di delegarne l'esercizio a un soggetto diverso da quello cui l'ordinamento l'attribuisce. Tuttavia, tale eventualità non si verifica laddove lo statuto non preveda una delega di rappresentanza processuale in favore di un soggetto diverso, bensì attribuisca il potere di agire in giudizio, in nome e per conto dell'associazione nazionale, anche ad organi diversi dal presidente nazionale e in particolare ai presidenti regionali».
24. Cons. St., sez. IV, 13 novembre 2012, n. 5715.
25. Si ponga mente alla previsione dell'art. 146, co. 12, d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, che, in tema di impugnazione dell'autorizzazione paesaggistica, ammette l'appello di colui ("associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e [...] qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse") il quale, pur non avendo partecipato al giudizio di primo grado, possa essere qualificato come controinteressato sostanziale in quanto titolare di una posizione soggettiva giuridicamente rilevante, caratterizzata da un concreto interesse di segno opposto rispetto a quello fatto valere col ricorso di prime cure (Cons. st., sez. VI, 17 giugno 2010, n. 3853; recentemente, v. Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 4 novembre 2020, n. 1009).
26. Dalla stretta correlazione tra estensione oggettiva dell'interesse all'ambiente e ambito di legittimazione discendono, conseguentemente, i limiti stessi di proponibilità delle censure: non è pertanto configurabile la proposizione di motivi di doglianza aventi, principalmente, una valenza urbanistico-edilizia, e che solo in via strumentale ed indiretta – e non in ragione della violazione dell'assetto normativo di difesa dell'ecosistema – possano determinare un effetto utile (anche) ai fini della tutela dei valori ambientali. Per una puntuale ricostruzione, si rimanda a Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 16 ottobre 2012, n. 933.