

## **La dimostrazione dell'interesse a ricorrere nel rito avverso il silenzio. La posizione del terzo pregiudicato dalla SCIA**

di Gianmarco Poli\*

27 maggio 2022

Sommario: 1. La rinnovata attenzione per l'interesse a ricorrere. – 2. L'interesse a ricorrere nel codice del processo amministrativo. – 3. (segue) ...e nell'impugnazione dei titoli edilizi. – 4. Interesse a ricorrere e giudizio avverso il silenzio. Il caso della SCIA.

### **1. La rinnovata attenzione per l'interesse a ricorrere**

Da qualche anno a questa parte, una rinnovata attenzione per l'istituto dell'interesse a ricorrere, calato nel sistema del processo amministrativo, ha animato il dibattito tra gli studiosi della materia.

Non è del tutto chiaro se sia stata la recente fase di assestamento giurisprudenziale a riaccendere l'interesse della dottrina sull'istituto o se, all'inverso, è l'insoddisfazione di quest'ultima per l'impostazione tradizionale (ribadita da più di qualche sentenza e non più coerente con l'innovazione apportata dal c.p.a. e la spinta marcatamente soggettivistica del giudizio innanzi al g.a.) ad aver innescato nelle corti un percorso di rimediazione, ma è certo che nell'ultimo periodo si è assistito a un fiorire di studi e pronunce che hanno affrontato *ex professo* il problema dell'interesse ad agire per l'annullamento di un provvedimento amministrativo.

È stato lasciato in disparte – trascurato o solo accennato nei contributi più recenti –, tuttavia, il problema dell'interesse a ricorrere in relazione alle altre tipologie di azioni (pur proponibili innanzi al g.a.)<sup>1</sup>; un'assenza, quest'ultima, che fa tanto più rumore nella materia edilizia, dove il principale strumento di tutela processuale del terzo è costituito dal ricorso avverso il silenzio (sull'istanza di autotutela avverso la SCIA presentata *ex art. 19, l.n. 241/90*) e dove l'Adunanza plenaria, intervenuta assai di recente a dare il

---

\* Avvocato; Professore a contratto, Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> Storicamente, il condizionamento esercitato dall'azione di annullamento sulle elaborazioni intorno alla nozione di interesse a ricorrere era il frutto della centralità che quell'azione ricopriva nella precedente legislazione processual-amministrativistica (cfr. B. Spampinato, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2004, 7 ss.).

suo contributo sul tema generale (dell'interesse a contestare l'altrui titolo edilizio), ha taciuto ogni specifica considerazione al riguardo.

## 2. L'interesse a ricorrere nel codice del processo amministrativo

Fin dagli esordi, quello dell'interesse a ricorrere si è rivelato un argomento ancipite, sospeso tra l'obiettivo di mitigare (razionalizzando l'accesso alla giustizia e limitando le interferenze del giudice sulle scelte dell'amministrazione) gli effetti collaterali di un giudizio amministrativo rientrante nel modello della giurisdizione oggettiva<sup>2</sup> e l'esigenza, più radicale, di conferire al processo un'impronta inequivocabilmente soggettiva, incentrata, cioè, sulla situazione soggettiva dedotta in giudizio e ispirata al principio di effettività della tutela<sup>3</sup>.

Il riflesso di questa primigenia tensione<sup>4</sup> lo si ritrova anche nelle ultime prospettazioni sul tema che vedono confrontarsi, tra loro, impostazioni neo-soggettivistiche (ispirate alla logica del processo di parti tipica del diritto civile<sup>5</sup>) e "reazionarie" letture del codice, inclini a conservare – anche sulla spinta del principio di effettività del diritto europeo – taluni caratteri e corollari del giudizio di stampo oggettivo, calibrando la funzione di filtro propria dell'interesse a ricorrere<sup>6</sup>.

A fronte di quanti hanno accolto con favore interventi legislativi o giurisprudenziali che avessero come scopo di assicurare un accesso alla giustizia in fattispecie in cui manchi una vera e propria situazione soggettiva da tutelare o di uno

---

<sup>2</sup> Come, tuttora, sostenuto da più di un autore, che ravvisa, all'interno del processo amministrativo, la permanenza di profili di giurisdizione oggettiva, sul postulato che l'elemento essenziale della decisione finale rimane la legge (così, ad es., F. Saitta, *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, in *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione*, a cura di C. Cudia, Torino, 2020, 74; V. Domenichelli, *La trasformazione in senso soggettivo della giurisdizione amministrativa: una conquista irrinunciabile del processo amministrativo*, in *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa*, a cura di F. Francario, M.A. Sandulli, Napoli, 2017, 329 ss; V. Cerulli Irelli, *L'amministrazione "costituzionalizzata" e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*, Torino, 2019, 235).

<sup>3</sup> S. Torricelli, *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, in *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso*, cit., 81.

<sup>4</sup> Per una rassegna delle posizioni sull'interesse a ricorrere (anteriori al c.p.a.) con evidenza del condizionamento esercitato dall'adesione a una concezione oggettiva o soggettiva della giurisdizione amministrativa, B. Spampinato, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, passim.

<sup>5</sup> E per i quali, in assenza di una chiara distinzione tra situazione protetta dal diritto sostanziale e requisiti di azionabilità della pretesa, non basta considerare l'interesse a ricorrere come elemento necessario del giudizio amministrativo per dimostrare il carattere soggettivo della giurisdizione amministrativa (così, invece, E. Follieri, *Giustizia amministrativa*, a cura di F.G. Scoca, Torino, 2020, 313 ss.).

<sup>6</sup> Che viene, così, a essere trasformato in strumento di legittimazione: per G.F. Ricci, *Principi di diritto processuale generale*, Torino, 2010, 135, infatti, il «distacco del giudizio di legittimità da qualsiasi rapporto sostanziale», rende l'interesse a ricorrere «l'unico elemento rilevante per poter giudicare della possibilità del ricorrente di impugnare un determinato atto». Critico nei confronti di questa tendenza, L. Ferrara, *Un errore di fondo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 926.

specifico pregiudizio per l'individuo<sup>7</sup>, si collocano coloro i quali difendono – per accedere al processo amministrativo – la centralità della situazione riconosciuta dalla norma sostanziale e dedotta in giudizio dal ricorrente<sup>8</sup>.

In via di estrema approssimazione, per i primi l'interesse a ricorrere può (e deve) rappresentare un volano che consente di differenziare a valle (e in relazione al concreto atteggiarsi della vicenda) interessi che normativamente non sono stati differenziati o qualificati<sup>9</sup> o di imputare a un singolo (sotto forma di specifico pregiudizio) la lesione di un interesse (pubblico o collettivo) non ricompreso nella sua sfera giuridica<sup>10</sup>. Un'impostazione, dunque, che per favorire un più intenso controllo sull'agire amministrativo, si spinge a considerare l'interesse a ricorrere come strumento che, al ricorrere di particolari condizioni, abilita ad agire – fino alle soglie dell'azione popolare – anche i titolari di interessi di fatto o attinti, solo di riflesso, a un proprio bene.

Non così per i secondi, che rilevando nelle tesi su esposte una confusione tra piani e tra istituti<sup>11</sup>, hanno ribadito l'appartenenza del giudizio amministrativo al *genus* del processo sui diritti, con conseguente centralità del ricorrente ma, soprattutto, della situazione soggettiva di cui egli è titolare. Una centralità che, filtrata alla luce della Costituzione (e in particolar modo dell'art. 24), implica una considerazione dell'interesse a ricorrere che vada di pari passo con la valutazione della situazione sostanziale: se questa esiste, in quanto consacrata dalle norme, deve sempre garantirsi l'azionabilità, senza che il giudice si addentri a misurare il grado o il tipo di beneficio che l'azione può offrire a chi (liberamente) la propone<sup>12</sup>. Mentre se, all'opposto, questa non esiste, è inaccettabile che sia il giudice, attraverso l'impostura

---

<sup>7</sup> Cfr. P. Urbani, "Vicinitas" e interesse al ricorso, in corso di pubblicazione su *Giorn. dir. amm.*, 2022; G. Leone, *Legittimazione ed interesse ad agire tra giurisdizione soggettiva e oggettiva del giudice amministrativo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2019, 2, 73-83; S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018, 375 ss., che si rifà all'art. 118 Cost. e alla sussidiarietà orizzontale per giustificare la creazione di nuovi interessi sostanziali, differenziati e giuridicamente qualificati, e la consequenziale proliferazione delle posizioni legittimanti riconosciute *uti civis* dalla giurisprudenza.

<sup>8</sup> Cfr. S. Torricelli, *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, in *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso*, cit., 79 ss.; G. Mannucci, *Legittimazione e interesse a ricorrere (dir. amm.)*, in *Treccani.it – Diritto on line*, 2018: «la centralità rivestita dall'interesse a ricorrere nel processo amministrativo, sconosciuta al processo civile, è il frutto della persistente tendenza a connotare in senso meramente processuale l'interesse legittimo e a mantenere in vita tratti oggettivi del giudizio per favorire un più pervasivo controllo sul potere pubblico».

<sup>9</sup> F. Trimarchi Banfi, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 1009.

<sup>10</sup> R. Lombardi, *Interesse ad agire e giustiziabilità delle pretese del privato: una lettura oggettivistica del processo amministrativo*, in *Foro amm.-TAR*, 2004, 2182; analogamente, R. Ferrara, *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubb.*, VIII, Torino, 1993, 474.

<sup>11</sup> G. Mannucci, *Legittimazione e interesse a ricorrere (dir. amm.)*, cit.: «perdendosi in questo modo la linea distintiva tra sostanza e processo e, prima ancora, tra rilevanza e irrilevanza giuridica». L'indebita sovrapposizione è ricordata, altresì, da L. Ferrara, *Conclusioni*, in *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso*, cit., 328 ss.

<sup>12</sup> Salvo il caso limite in cui sia certo che il processo non riesca ad offrire alcuna utilità. Così, S. Torricelli, *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, cit., 92.

dell'interesse a ricorrere, a consentire che interessi di mero fatto facciano breccia nel processo<sup>13</sup>.

Le ricadute – sul piano pratico – di questo diverso modo d'intendere il rapporto tra sostanza e processo si apprezzano anche sotto il profilo della dimostrazione in giudizio dell'interesse a ricorrere. Se, infatti, richiedere una prova rigorosa (da parte del ricorrente) dell'esistenza della lesione concreta e di una specifica utilità in capo al ricorrente rappresenta, per i primi, il logico corollario della mancanza di una situazione sostanziale riconosciuta a monte dalla legge, altrettanto naturale appare ai secondi – attingendo alle riflessioni maturate attorno all'art. 100 c.p.c. – ridimensionare la questione, ponendosi un problema di accertamento in corso di causa dell'interesse nei soli casi in cui, in base a un giudizio di regolarità causale, possa apparire dubbio che il tipo di azione proposta non offra alcuna utilità<sup>14</sup>.

### 3. (segue) ...e nell'impugnazione dei titoli edilizi

Il dibattito ora sinteticamente tratteggiato ha avuto, da ultimo, il suo punto di caduta in una delle fattispecie che, per tradizione, ha rappresentato il terreno di emersione degli opposti modi di considerare l'interesse a ricorrere e offerto una rappresentazione plastica dei differenti punti di vista: l'impugnazione (da parte di un terzo) dei titoli edilizi.

È proprio nell'ambito dei poteri di controllo del territorio, infatti, che si è manifestata nella giurisprudenza – indotta da un quadro normativo non privo di ambiguità – l'esistenza di questo dualismo, quasi ontologico, nel modo di concepire l'interesse ad agire.

In particolar modo, si è iniziato a mettere in dubbio il *leitmotiv* secondo il quale nelle cause in cui si lamenti l'illegittimità del titolo autorizzatorio edilizio sia il requisito (fattuale) della *vicinitas* a fondare – e assorbirne l'accertamento – l'interesse a impugnare<sup>15</sup>, domandandosi se, invece, non si dovesse richiedere un elemento in più, consistente nello specifico pregiudizio derivante dalla lesione (a opera dall'atto impugnato) a una situazione protetta a monte dal diritto<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> G. Mannucci, *Legittimazione e interesse a ricorrere (dir. amm.)*, cit.

<sup>14</sup> S. Torricelli, *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, cit., in partic. 102 ss. Propone un'interpretazione meno restrittiva dell'interesse a ricorrere nel processo amministrativo, in quanto più in linea di giudizio che deve guardare al rapporto e con i bisogni dello sviluppo e della ripresa economica, F. Caporale, *Interesse a ricorrere e nuovi modelli di regolazione dei mercati: alcune considerazioni a partire dalla determinazione della tariffa del servizio idrico*, in *Federalismi.it*, n. 5/2022, 32 ss.

<sup>15</sup> Cfr., sul tema, P. Urbani, *L'interesse a ricorrere avverso i titoli edilizi: i legittimati dalla vicinitas*, in *Urb. e app.*, 2015, 92 ss.

<sup>16</sup> Per Cons. St., sez. II, 8 giugno 2021, n. 4375, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ad es., non risulta raggiunta la prova dell'interesse ad agire se le «affermazioni [...] rimangono su un piano eccessivamente astratto, non essendo supportate da elementi di fatto atti a dimostrare il concreto vantaggio che discenderebbe all'appellante dall'adozione».

Così, è accaduto che il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana prendesse coscienza della presenza, anche nelle diverse articolazioni del g.a. di ultima istanza, di due contrapposti orientamenti e decidesse di rimettere la questione all'Adunanza plenaria, che si è trovata investita del compito di decretare quale fosse, a diritto positivo vigente, la vera identità dell'interesse a ricorrere nel processo amministrativo<sup>17</sup>.

Prendendo le mosse dall'orientamento secondo il quale la circostanza (di fatto) che il ricorrente viva abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o abbia uno stabile e significativo collegamento con esso (in ciò consistendo la cd. *vicinitas*) sarebbe elemento di per sé idoneo a legittimare l'impugnazione di singoli titoli edilizi<sup>18</sup>, assorbendo in sé anche il profilo dell'interesse all'impugnazione, l'A.P. ravvisa come detta tesi – formatasi nel vigore dell'art. 10 della legge n. 765 del 1967 (che consentiva a “*chiunque*” la legittimazione a “*ricorrere contro il rilascio della concessione edilizia*”) – non possa più ritenersi coerente con l'assetto ordinamentale attuale, che ha eliminato la previsione in materia di una legittimazione diffusa (non riconfermandola nel testo del d.P.R. n. 380 del 2001)<sup>19</sup>.

Il tema dell'interesse a ricorrere, pertanto, sarebbe da ricostruire entro gli schemi generali ricavabili dal c.p.a. (e, in particolare, alla luce del comb. disp. tra l'art. 39 c.p.a. e 100 c.p.a.); schemi in ossequio ai quali, riconosciuto nell'art. 873 c.c. la norma generale di copertura che qualifica l'interesse del vicino legittimandolo a impugnare, è sempre necessario che quest'ultimo (per differenziarsi) allegghi – ma senza bisogno di dimostrare – l'esistenza di un pregiudizio attuale alla sua proprietà<sup>20</sup> e di un'utilità concreta ricavabile (anche in termini futuri e ipotetici) dalla decisione<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> C.G.A. Sicilia, 27/07/2021, n. 759, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>18</sup> Sul consolidarsi di un orientamento giurisprudenziale che ammette la legittimazione dei terzi a ricorrere contro un provvedimento autorizzatorio destinato ad altri ogni qual volta essi si trovino (*sic et simpliciter*) in rapporto di vicinanza con l'attività o l'intervento assentito, mettendo in luce le ragioni della sua non divisibilità, G. Mannucci, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo. Dalla legalità ai diritti*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 291 ss. (che spiega come «fuori dalle ipotesi in cui il terzo agisce a tutela di un suo diritto, questi non è legittimato a far valere la violazione della disciplina (amministrativa) posta in essere dall'esercente»).

<sup>19</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 09 dicembre 2021, n. 22, in *Urb. e app.*, 2022, 166 ss., con note di B. Giliberti, *Vicinitas e interessi diffusi. Legittimazione ed interesse ad agire nel processo amministrativo alla luce di due recenti pronunce dell'Adunanza Plenaria*; B.G. Di Mauro, *Note alla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021: tra insufficienza e liquidità del criterio della vicinitas e definitiva emersione dell'interesse al ricorso*; G. Franchina, *Criterio della vicinitas ed interesse al ricorso al vaglio dell'Adunanza Plenaria*.

<sup>20</sup> In termini di «possibile deprezzamento dell'immobile, confinante o comunque contiguo, ovvero nella compromissione dei beni della salute e dell'ambiente in danno di coloro che sono in durevole rapporto con la zona interessata», un'indagine che il giudice deve svolgere in relazione “al tipo di provvedimento contestato e all'entità e alla destinazione dell'immobile edificando o edificato».

<sup>21</sup> È stata ritenuta utilità apprezzabile l'esistenza di «conseguenze conformative al momento [della decisione] non prevedibili poiché legate all'applicazione, a valle dell'annullamento giurisdizionale, dell'art. 38 del t.u. 380/2021 che come noto contempla diversi scenari possibili [...] e dove quanto meno la riduzione in pristino, anche solo parziale, sarebbe misura certamente utile e vantaggiosa nella prospettiva demolitoria-ripristinativa di parte ricorrente».

Nel processo amministrativo, secondo l'A.P., la presenza di un effettivo pregiudizio dev'essere verificata secondo il criterio della "prospettazione", prescindendo, cioè, «dall'accertamento effettivo della (sussistenza della situazione giuridica e della) lesione che il ricorrente afferma di aver subito»<sup>22</sup> e verificando se «"la situazione giuridica soggettiva affermata possa aver subito una lesione" ma non anche che "abbia subito" una lesione, poiché questo secondo accertamento attiene al merito della lite». Col risultato, calando il tema generale nella materia edilizia, che lo specifico pregiudizio derivante dall'intervento edilizio debba ricavarsi «dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso, suscettibili di essere precisate e comprovate laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o dai rilievi del giudicante».

La soluzione fatta propria dall'Adunanza plenaria, pur ponendosi dichiaratamente nel solco dell'art. 100 c.p.c. e dalle rigorose logiche del processo civile, sembra lasciare irrisolto – anzi, reiterare – l'equivoco della sovrapposizione di piani tra condizioni dell'azione e situazione sostanziale protetta. Leggendo tra le righe della motivazione, infatti, pare di intravedere che lo specifico pregiudizio di cui parla l'A.P. (e derivante dall'atto impugnato) sia in grado di radicare l'interesse a ricorrere anche indipendentemente (e a prescindere) dall'esistenza, a monte, di una situazione sostanziale protetta dalla legge; anche quando, cioè, oggetto di doglianza sia la menomazione dei valori urbanistici della zona (in termini di aumento del traffico, sovraffollamento e maggior carico urbanistico), che non sono posti a tutela di interessi di terzi individuabili<sup>23</sup>.

Il criterio per verificare la presenza dell'interesse a ricorrere, in questo modo, finisce per trasformarsi in strumento per creare in via giurisdizionale e *preater legem* interessi protetti, condizionando anche la fase – successiva – di accertamento processuale del presupposto di rito.

Sotto quest'ultimo aspetto, in particolare, l'onere della prova in capo al ricorrente viene esplicitamente alleggerito – assistito da una sorta di presunzione di esistenza – e trasferito verso una fase successiva e meramente eventuale del giudizio (qualora, cioè, dal convenuto o *ex officio* dal giudicante vengano sollevate contestazioni sull'esistenza di un reale vantaggio pratico ritraibile dalla decisione). Ma reiterando la confusione tra i due livelli di giudizio (rito e merito), posto che l'oggetto dell'accertamento rimane pur sempre un profilo – l'esistenza di una lesione concreta inferta a una situazione protetta a monte dal diritto, piuttosto che un interesse di mero fatto – attinente al merito della controversia.

---

<sup>22</sup> Come, invece, sostenuto da Cons. St., sez. II, 8 giugno 2021, n. 4375, cit.; Cons. St., sez. IV, 15 dicembre 2017, n. 5908, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>23</sup> Lo si desume dall'accezione di *vicinitas* accolta dal giudice (e fondante la legittimazione ad agire e, prim'ancora, l'interesse legittimo che ne è alla base), talmente larga nelle sue maglie (poiché non solo "fisica ma assiologica") da accordare protezione giuridica ben oltre i limiti di protezione stabiliti dalle norme sostanziali, estendendola anche a quei soggetti «toccati in un proprio interesse all'insediamento abitativo, ossia alla "radicazione in loco" dei propri "interessi di vita", familiari, economici o relativi ad altri "qualificati e consolidati rapporti sociali"».

#### 4. Interesse a ricorrere e giudizio avverso il silenzio. Il caso della SCIA

È il caso, a questo punto, di domandarsi se quanto detto finora con riferimento alla domanda di annullamento debba valere, in egual misura, per la domanda di accertamento e condanna del silenzio serbato dall'amministrazione sull'istanza di un cittadino. Specialmente quando l'istanza sia volta a sollecitare i doverosi poteri di vigilanza urbanistico-edilizia della P.A., *quid iuris* qualora la contestazione del terzo sorga intorno alla legittimità di un titolo edificatorio di natura privata (la SCIA)?

In tal caso, più di un dubbio può sorgere in ordine all'applicabilità *tout court* del recente arresto giurisprudenziale all'azione con la quale il soggetto, che si assuma leso dalla Segnalazione certificata presenta dal vicino, chieda la condanna della P.A. a esercitare le funzioni di vigilanza fino a quel momento omesse o tralasciate.

Già le premesse sulla cui base quali la decisione è stata assunta (la decisione di rimessione circoscrive il tema al processo impugnatorio)<sup>24</sup>, così come i contenuti della motivazione (formulata in guisa da non fare mai accenni o riferimenti alle azioni diverse da quella di annullamento)<sup>25</sup>, depongono per una composizione del contrasto immaginata a uso e consumo della (sola) impugnazione di un titolo abilitativo di natura provvedimentale (il permesso di costruire), piuttosto che per una sua valenza generalizzata.

A ciò si aggiunga la particolare fisionomia del giudizio avverso il silenzio-inadempimento tenuto da un'Amministrazione e del rapporto sostanziale sottostante. Al riguardo, infatti, è convincimento ormai diffuso in dottrina che, a fronte dell'inerzia di un soggetto pubblico, al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 2, l.n. 241/90, il privato possa vantare un vero e proprio diritto soggettivo (a struttura creditizia) alla conclusione del procedimento, mediante adozione di un provvedimento espresso. In tal senso deporrebbero tanto considerazioni di carattere dogmatico (in particolare, l'esistenza di un interesse individuale alla certezza del tempo, suscettibile di refluire entro un rapporto di debito-credito)<sup>26</sup>, quanto elementi, anche recenti, di diritto positivo (come, ad es., l'art. 133, comma 1, lett. a), n. 3, c.p.a.)<sup>27</sup>. Tracce inequivocabili, a propria volta, di un passaggio di stadio compiutosi in seno al sistema, che dal principio di doverosità dell'azione amministrativa (tutto rivolto verso l'interesse pubblico e a necessità del suo perseguimento) è transitato verso la regola dell'obbligo della P.A. di provvedere, a beneficio del cittadino interessato al provvedimento<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. C.G.A. Sicilia, 27/07/2021, n. 759, cit. che, nel formulare le questioni di diritto, ha sempre fatto riferimento alla «impugnazione di singoli titoli edilizi» e all'«interesse all'impugnazione».

<sup>25</sup> Anche in Cons. Stato, Ad. Plen., 09 dicembre 2021, n. 22, come nella decisione di rimessione, il riferimento espresso è sempre al giudizio impugnatorio.

<sup>26</sup> M. Clarich, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, 28 ss.; Id., *Manuale di giustizia amministrativa*, Bologna, 2021, 194 ss.

<sup>27</sup> M. Ramajoli, *Forme e limiti della tutela giurisdizionale contro il silenzio inadempimento*, cit., 710.

<sup>28</sup> Immagine di un più generale cambio di paradigma che, nel tempo, ha interessato il rapporto tra norma e potere amministrativo, fondato non più sul binomio tra norma d'azione e norma di relazione ma sul

Dall'esistenza di un diritto al provvedimento (a cui fa da *pendant* un obbligo per l'amministrazione di provvedere in modo espresso, finanche in caso di istanze manifestamente inaccoglibili)<sup>29</sup> sembra doversi trarre, quale logico e inevitabile corollario, una rappresentazione dell'interesse a ricorrere ancora più vicina a quella del processo civile avente a oggetto un diritto di pretesa.

Occorre, difatti, considerare che «la funzione del procedimento, nei casi in cui vi sia un dovere di provvedere, è anche quella di verificare se c'è o no una situazione soggettiva in capo a chi la fa valere»<sup>30</sup>; sicché, per il privato che presenta un'istanza, vi è un vantaggio anche solo nel rimuovere l'incertezza sull'esistenza della possibilità normativa di soddisfare la sua utilità sostanziale e non può certo competere al giudice misurare o pesare tale interesse, dovendo egli solo accertare, nel merito, la fondatezza del diritto e l'esistenza dell'obbligo della P.A. di rispondere.

Sul piano dello *standard* probatorio, di conseguenza, è più coerente ritenere che il ruolo di filtro dell'interesse a ricorrere – anziché seguire il modello per presunzioni indicato dall'A.P. – venga assorbito (e superato) dalla natura creditizia della pretesa azionata e dalla attrazione al *genus* delle azioni di condanna della specifica tutela prevista dal codice per contrastare il fenomeno del silenzio-inadempimento. Rendendo, di fatto, superfluo, alla stregua di quanto avviene (tra soggetti privati) nel giudizio di condanna all'adempimento di un credito, un'indagine sull'esistenza di un'utilità effettiva, concretamente ricavabile dall'adempimento della prestazione<sup>31</sup>.

L'esistenza di un interesse *in re ipsa* a ottenere una risposta espressa dall'Amministrazione, d'altro canto, è predicabile a maggior ragione nelle contese tra proprietari finitimi (sul rispetto della normativa urbanistico-edilizia), dove è il potere di vigilanza e controllo del territorio a dover valutare, in prima battuta, la titolarità in capo all'istante di un diritto protetto dalla normativa sostanziale, che lo legittimi a richiedere e – ricorrendone tutti gli altri presupposti – a ottenere il provvedimento repressivo-sanzionatorio richiesto. In questo senso, l'avvio del procedimento di verifica costituisce sempre un'utilità concreta per chi inoltra richiesta alla P.A., soddisfacendo l'interesse di quest'ultimo alla certezza dei rapporti inter-proprietari a regime amministrativo. Tutt'al più, a mancare potrebbe essere proprio il diritto a ottenere l'atto richiesto<sup>32</sup>, posto che nei poteri di vigilanza sull'attività edilizia l'obbligo a intervenire

---

monomio secondo cui tutte le norme appartengono a un unico genere, in quanto deputate (come evocano le norme di relazione) a salvaguardare un interesse contrapposto al potere. Per tutti, A. Orsi Battaglini, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa (Sonntagsgedanken)*, Milano, 2005.

<sup>29</sup> S. Torricelli, *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, cit., 93, nt. 55.

<sup>30</sup> S. Torricelli, *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, loc. cit.

<sup>31</sup> Sulla sussistenza *in re ipsa* dell'interesse ad agire nelle azioni costitutive e di condanna vd. A. Proto Pisani, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 2006, 314 ss. L'interesse ad agire, inoltre, è *in re ipsa* ogni qual volta si azioni un credito secondo Cass, sez. III, 9 dicembre 2014, n. 25841, in *Italgireweb.it*.

<sup>32</sup> L'abitudine della giurisprudenza a richiede la prova concreta di una lesione nella sfera del ricorrente (cfr. TAR Sicilia - Catania, Sez. IV, del 9 dicembre 2021, n. 3715; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 15/10/2020, n. 360, in *www.giustizia-amministrativa.it*), invece, finisce per confondere il piano

sorge in capo all'Amministrazione solo quando l'istanza proviene da un terzo che, diversamente dal *quivis de populo*, sia titolare di una situazione giuridica soggettiva riconosciuta e tutelata dalla normativa urbanistico-edilizia<sup>33</sup>.

---

dell'esistenza della situazione giuridica da tutelare (il diritto al provvedimento) con quella dell'assenza di utilità da parte della sentenza di accoglimento. Anche nella dottrina, tuttavia, è convincimento diffuso che per verificare la sussistenza dell'interesse a ricorrere il giudice sia costretto a conoscere della fondatezza della pretesa. Così, ad es., C. Guacci, *La nuova disciplina sulla tutela giurisdizionale avverso l'inerzia dell'amministrazione*, Torino, 2012, 182 ss. e 196 ss.

<sup>33</sup> Cfr. G. Mannucci, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo*, cit., 246 ss.