

TAR VENETO, sez. II, sentenza 17 ottobre 2014, n. 1317. Pres. SETTESOLDI; Antonio Zilio, Mauro Squarcina e Dino Squarcina (Avv. BESTETTI, ZARAMELLA) c. Comune di Abano Terme, Arpav di Venezia, Telecom Italia spa (Avv. TUDOR).

Il Tar Veneto torna sulla questione della *vicinitas*: limiti d'accesso alla tutela giurisdizionale in ambito urbanistico-ambientale.

Il TAR Veneto, sez. II, con la sentenza n. 1317 del 17 ottobre 2014, ritorna sul tema della *vicinitas*, ribadendo il proprio punto di vista circa l'ammissibilità dell'impugnazione di previsioni urbanistiche e titoli edilizi, da parte di soggetti che risiedono in area vicina a quella deputata ad ospitare l'intervento contestato.

Prima di soffermarsi sul contenuto della sentenza in esame, è necessario ricordare che il raggio d'applicazione del criterio della *vicinitas* va individuato sulla scorta dell'art. 31, comma 9, legge urbanistica n. 1150 del 1942, secondo cui *“chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione”*.

Interpretando tale disposizione, la giurisprudenza ha per lungo tempo ammesso pacificamente l'utilizzazione della *vicinitas*, quale criterio esclusivo idoneo a legittimare l'impugnazione di singoli titoli edilizi da parte dei proprietari *stricto sensu* confinanti con l'area oggetto dell'intervento. Secondo tale orientamento, la legittimazione ad impugnare compete ai proprietari di fondi confinanti con l'area interessata, trovandosi questi in una situazione di stabile collegamento, senza che sia necessario dimostrare ulteriormente la sussistenza di un interesse qualificato alla tutela giurisdizionale. Si ritiene che tale circostanza sia sufficiente a radicare una posizione di interesse qualificato rispetto al *“quisque de populo”*⁽¹⁾.

Tale orientamento viene giustificato dunque sulla scorta del radicamento territoriale dell'interesse, il quale emerge come autentica situazione giuridica soggettiva – e dunque

¹ In questo senso, *ex multis* Cons. di Stato, sez. VI, 20 maggio 2004, n. 3263, 30 novembre 2009, n. 7491, Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2565, 17 settembre 2012, n. 4926, 15 febbraio 2013, n. 922; Cons. di Stato, sez. V, 7 maggio 2008, n. 2086; Cons. di Stato, sez. IV, 26 luglio 2001, n. 4123, 15 luglio 2010, n. 3744, 6 agosto 2013, n. 4148 e 30 maggio 2013, n. 2974.

tutelabile in giudizio – in tutti quei casi in cui l'attività della P.A. incida su un determinato spazio-territorio, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche urbanistiche, edilizie, paesaggistiche, monumentali, nei confronti del singolo o della collettività ivi radicata.

Tuttavia, parte della giurisprudenza di primo grado – anche con l'avallo talora del giudice di appello – da qualche tempo si è mostrata riluttante nei confronti di suddetta tesi, enucleandosi così un filone giurisprudenziale parzialmente differenziato, orientato in senso diverso dalla giurisprudenza tutt'ora prevalente del Consiglio di Stato, che ha dichiarato inammissibili, per carenza di legittimazione, i ricorsi giustificati dalla sola *vicinitas*, la quale se pur giustifica una potenziale legittimazione non può configurarsi come un effettivo interesse a rimuovere l'atto impugnato.

La *vexata questio*, che ha impegnato i Giudici investiti del problema accennato, concerne dunque se, a giustificare un gravame (contro i permessi di costruire, ad esempio) sia sufficiente la *vicinitas* come legittimazione ed altresì come interesse ad agire.

L'orientamento del TAR Veneto è decisamente in senso negativo: in più occasioni è stato statuito da detto Tribunale che il requisito della *vicinitas* non giustifica *ex se* l'impugnazione del permesso di costruire del vicino-confinante proprietario e non risulta pertanto sufficiente a configurare anche l'interesse al ricorso in senso proprio che presupporrebbe una concreta e specifica lesione del bene del ricorrente, dovendo quindi parte attrice dare prova concreta della specifica lesione alla propria sfera giuridica, inferta dagli atti impugnati ⁽²⁾, aldilà ed oltre la *vicinitas*, che peraltro deve sussistere.

A rigore di tale impostazione, il requisito della *vicinitas*, pur continuando indubbiamente a rappresentare il criterio di principale rilievo ed essendo pur sempre richiesto, da solo non è di per sé sufficiente a consentire la valida proposizione del gravame ⁽³⁾ ed appare degradato – a ben vedere – a mero presupposto di fatto.

I Collegi amministrativi continuano quindi a riconoscere l'idoneità del criterio della *vicinitas*, ma escludendo che il solo dato oggettivo della *vicinitas* costituisca sempre un sicuro elemento di individuazione dell'interesse e della legittimazione ad agire, dovendosi comprovare piuttosto il concreto pregiudizio che potrebbe derivare dalla realizzazione dell'intervento assentito ⁽⁴⁾.

² Cfr. Tar Veneto, 3 aprile 2013, n. 469.

³ Cfr. Tar Veneto, 16 gennaio 2013, n. 15.

⁴ Cfr. Tar Veneto, 15 gennaio 2014, n. 22.

Detto orientamento trova la propria ragion d'essere nel convincimento dei Giudici della necessità di evitare un'eccessiva dilatazione e generalizzazione del concetto in questione, consentendo l'impugnazione anche a soggetti titolari di un interesse meramente generico, non differenziato rispetto al *quisque de populo* ⁽⁵⁾ e quindi di una riconduzione dell'interesse a un mero presupposto.

Anche il Consiglio di Stato si è parzialmente avvicinato a suddetta concezione, approfondendone le motivazioni e i presupposti e affermando – nel tentativo di fornire anche concilianti indicazioni – come la legittimazione attiva sussista ogniqualvolta il progettato intervento urbanistico-edilizio incida negativamente sulla proprietà o sul godimento del bene vicino sì da comprometterne la fruizione o il valore ⁽⁶⁾.

Il pregiudizio dunque, ai fini di ravvisare l'effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti l'azione, dovrebbe concretarsi in uno specifico *vulnus, sub specie* o della sussistenza di un detrimento economico - patrimoniale al ricorrente ⁽⁷⁾ e/o di conseguenze sulla qualità della vita di coloro che per residenza, attività lavorative e simili ragioni, si trovino in durevole relazione con la zona interessata dall'intervento ⁽⁸⁾.

In siffatto contesto interpretativo si colloca la sentenza in esame che in effetti svaluta alquanto la *vicinitas* a mero presupposto di fatto.

Nel ricorso introduttivo del giudizio *de quo*, il ricorrente impugnava l'autorizzazione unica ed atti connessi, rilasciati dal Comune di residenza per l'installazione di una stazione radio base della telefonia mobile. I ricorrenti giustificavano e motivavano detta impugnazione sulla base del criterio della *vicinitas* e dunque mero anche se stabile collegamento con l'area oggetto di intervento; mentre la parte contro interessata contestava la carenza di legittimazione, negando *in primis* la sussistenza stessa del requisito della *vicinitas* sul mero piano fattuale, in ragione dell'esistenza di una strada separante le unità abitative dei ricorrenti dalla stazione radiobase autorizzata.

Nella sua disamina, il Collegio si occupa in primo luogo di delimitare l'ambito della controversia, rilevando che le censure dei ricorrenti non coinvolgono direttamente la normativa

⁵ Cfr. Tar Lombardia, Milano, sez. II, 8 febbraio 2011, n. 383.

⁶ Cfr. Cons. di Stato, sez. IV, 13 novembre 2012, n. 5715.

⁷ Cfr. Cons. di Stato, 9 novembre 2010, n. 8364.

⁸ Cfr. Cons. di Stato, sez. IV, 17 ottobre 2012, n. 4926.

edilizia, ma i criteri di localizzazione delle stazioni radio base; puntualizzando altresì che l'interesse di quest'ultimi a non vedere realizzata la stazione non trovi giustificazione tanto nel rapporto di *vicinitas* con l'intervento in oggetto, quanto in un generico interesse di natura strettamente sanitaria, coinvolgendo in tal modo anche la sfera c.d. ambientale.

Alla luce di ciò, il Collegio, richiamando la giurisprudenza in tema di legittimazione delle associazioni ambientaliste all'azione giudiziale, ritiene che un'analogha legittimazione sussista anche per comitati – costituiti allo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti in un ambito territoriale ben circoscritto – nonché, in particolare, per persone fisiche legate da un rapporto di *vicinitas*. Un siffatto riconoscimento assume una rilevanza necessaria affinché la tutela dell'ambiente non sia riservata, in modo discriminatorio, a associazioni riconosciute, escludendo chiunque altro non possieda tale qualificazione.

E tuttavia il Tar Veneto, dopo aver pagato il suo contributo ai principi in modo astratto, trasporta – ciò nonostante – anche in sede ambientale, quel filone poc'anzi analizzato, per cui risulta necessaria, al fine di radicare la legittimazione ad agire del ricorrente, la convivenza del requisito della *vicinitas* con un più incisivo requisito soggettivo, costituito da un diretto e concreto pregiudizio alla sfera giuridica.

Pertanto il Collegio ha dichiarato il ricorso inammissibile, in quanto ha ritenuto indispensabile, per dimostrare la sussistenza di un interesse da parte dei singoli, l'allegazione di un danno specifico, affinché non venga surrettiziamente plasmata un'azione c.d. popolare, in realtà non prevista dall'ordinamento.

Gli argomenti utilizzati nella pronuncia in oggetto offrono molteplici spunti di riflessione in merito alla tematica della legittimazione ad agire e dell'interesse a ricorrere nel giudizio amministrativo, sotto lo specifico profilo dei limiti di accesso alla tutela giurisdizionale.

Si ricorda infatti che la proposizione del ricorso giurisdizionale è subordinata all'esistenza di due condizioni: la legittimazione ad agire e l'esistenza di un interesse ad agire, le quali spesso nelle pronunzie giurisprudenziali vengono accavallate e confuse, ma in realtà attengono a due profili differenti.

La legittimazione ad agire (o *legitimatio ad causam*), sul lato attivo, individua il soggetto cui spetta il diritto di azione, cioè il titolare di una posizione specificatamente qualificata in

ragione del rapporto giuridico che viene in rilievo, tale da differenziarlo dal semplice *quisque de populo*.

La legittimazione dunque, pur riguardando un profilo processuale, è ancorata alla situazione giuridica soggettiva sostanziale che si fa valere: la verifica della legittimazione va fatta in relazione all'affermazione del ricorrente, dal momento che è legittimato chi affermi la lesione della situazione giuridica soggettiva, non chi l'abbia effettivamente subita, perché quest'ultima si verificherà eventualmente alla conclusione del processo (⁹).

È chiaro che la legittimazione mira a verificare l'attitudine dei soggetti ad essere parti, sulla base di una prospettazione astratta, senza scendere in merito della lesione potenzialmente subita; deve escludersi quindi che la legittimazione abbia il trattamento del presupposto: l'assenza di quest'ultima infatti impedisce la riproposizione della domanda e, pertanto, è da ascrivere piuttosto tra le condizioni dell'azione.

L'interesse al ricorso invece, corrispondente all'interesse ad agire di cui all'art. 100 c.p.c., costituisce l'utilità concreta che la sentenza favorevole può recare alla situazione giuridica soggettiva di cui si affermi la lesione (¹⁰). L'interesse al ricorso è anch'esso condizione dell'azione, non valuta il merito della controversia, ma considera un profilo che attiene alla pretesa: l'azione è data per la tutela della situazione giuridica soggettiva, il ricorso dunque sarà ammissibile solo laddove la decisione favorevole possa recare una obiettiva utilità (¹¹).

In quest'ottica la lesione dell'interesse sostanziale ha rilievo come dato di riferimento finale, ma il giudizio verte pur sempre sull'utilità. L'interesse deve essere personale (¹²), attuale (¹³) e diretto (¹⁴). La portata di tale condizione è oggi ancora più pregnante, giusta la disciplina del

⁹ F.G.SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011, 280.

¹⁰ Questo deve essere inteso non genericamente nei termini della idoneità dell'azione a realizzare il risultato perseguito, ma più specificatamente come interesse proprio del ricorrente al conseguimento di un'utilità o di un vantaggio - materiale o, in certi casi, morale - attraverso il processo amministrativo. Cfr A.TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2008.

¹¹ Si noti che tale vantaggio può essere anche soltanto di carattere morale, secondo la giurisprudenza può pure consistere in una utilità strumentale. In tal senso E.CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2010, 808.

¹² Deve riguardare il ricorrente e per questo risulta strettamente connesso al concetto di legittimazione. Non sarà ammissibile il ricorso proposto per il conseguimento di un vantaggio di un terzo.

¹³ La lesione deve sussistere al momento della proposizione del ricorso, non può derivare dall'emanazione di altri provvedimenti rispetto a quello impugnato, non può dunque essere condizionata e deve altresì sussistere al momento della decisione.

¹⁴ Deve derivare direttamente dal provvedimento impugnato. Non può essere impugnato infatti un provvedimento soltanto perché la decisione del giudice, direttamente riferibile ad una situazione altrui, potrebbe avere effetti indiretti sulla sfera giuridica del ricorrente.

codice processo che ha introdotto l'art. 35, lett. b), in cui si fa espressa menzione dell'interesse a ricorrere quale condizione di ammissibilità dell'azione in giudizio ⁽¹⁵⁾.

Significativa, per una corretta applicazione delle definizioni di legittimazione attiva e di interesse ad agire, è una recente pronuncia del Consiglio di Stato, il quale ha affermato che in capo a chi agisce in giudizio non grava alcun onere di definire, con una qualche sacramentalità, quali siano gli elementi su cui si fondano le condizioni dell'azione. Tali condizioni possono risultare dal complesso degli elementi forniti al giudice con gli atti instaurativi del giudizio, ed in particolare essere desunti dai collegamenti (di fatto e/o di diritto) che intercorrono tra il ricorrente e l'atto impugnato ⁽¹⁶⁾.

La sentenza del Tar Veneto in commento sembra manifestare una certa tendenza a confondere le suddette condizioni rispetto ai c.d. presupposti dell'azione: indubbiamente il concetto di *vicinitas* – per la sua stessa entità – costituisce un antecedente fattuale rispetto alla decisione di merito, tuttavia è erroneo degradarne la portata ad un mero presupposto di fatto.

I presupposti processuali infatti non rilevano al fine della decisione del merito, ma consentono solamente l'instaurazione del rapporto processuale, per cui la loro eventuale carenza non impedisce la successiva riproposizione della domanda ⁽¹⁷⁾. Le condizioni dell'azione invece attengono alla pretesa e quindi sono espressione di regole sostanziali, atti ad incidere sulla stessa.

In concetto di *vicinitas* è e rimane una condizione dell'azione, che racchiude in sé, date le sue caratteristiche, sia la legittimazione che l'interesse a ricorrere.

¹⁵ L'interesse al ricorso dev'essere tenuto distinto dall'interesse legittimo, posizione giuridica soggettiva sostanziale protetta, il quale è una nozione prettamente sostanziale, che non attinente al piano processuale: sussiste già prima del processo e, cioè, nella fase procedimentale. Non mancano alcune voci contrarie alla distinzione tra interesse sostanziale e interesse processuale. In particolare, considerando quale oggetto dell'interesse legittimo un bene della vita che racchiude il risultato utile, l'insussistenza di un vantaggio concreto comporterebbe in realtà l'assenza dell'interesse legittimo. Seppur l'interesse legittimo abbia natura materiale, questo si caratterizza specificatamente per una serie di poteri strumentali (ad es. la possibilità, nel processo, di promuovere un'azione di annullamento), che non consentirebbero una pertanto una distinzione tra le due figure, in quanto l'interesse a ricorrere non sarebbe altro che l'interesse legittimo “il quale può essere azionato solo nei limiti in cui il provvedimento sia impugnabile, cioè sia direttamente lesivo di un interesse qualificato”. In tal senso Migliorini, *Ancora su interesse legittimo e interesse a ricorrere*, in Foro amm., 1981, I, 1619.

La distinzione tra le due figure spiega perché, pur in presenza di un interesse legittimo, il ricorso potrebbe essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse (cfr. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2010, 809).

¹⁶ Cons. di Stato, sez. IV, 17 luglio 2013, n. 3882.

¹⁷ V. CAIANELLO, *Diritto processuale amministrativo*, Torino, 1994, 503.

Il possesso della legittimazione alla proposizione del ricorso per l'annullamento di un titolo edilizio discende pertanto indubbiamente dalla *vicinitas*, cioè da uno stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento autorizzato, tale da esimere da qualsiasi indagine sul tipo di lesione che i lavori in concreto potrebbero recare (¹⁸).

Il criterio dello stabile collegamento dunque costituisce circostanza necessaria e per giunta sufficiente a radicare in un soggetto la legittimazione a promuovere l'impugnazione, potendo prescindere da ogni indagine sull'esistenza di un ulteriore specifico interesse, postulando in tal modo l'identità tra il requisito della *vicinitas* e quello della *legitimatio ad causam*.

Nel caso oggetto della presente controversia, il Collegio, prescindendo dalle doglianze dei ricorrenti – che avevano *expressis verbis* comprovato di essere proprietari di aree in qualche misura suscettibili di essere incise dall'intervento contestato, la cui presenza avrebbe comportato un pregiudizio dei valori della salute e dell'ambiente – ritiene che gli stessi, al fine di giustificare l'interesse e la legittimazione al ricorso, avrebbero dovuto dimostrare di essere stati pregiudicati in modo differenziato (¹⁹).

Ciononostante, si ribadisce come la corretta applicazione del concetto della *vicinitas* – a rigore di quanto affermato anche dall'orientamento prevalente abbracciato dal Consiglio di Stato – comporta che la legittimazione debba essere riconosciuta al proprietario di un immobile sito nella zona interessata alla costruzione, o comunque chi si trovi in una situazione di stabile collegamento con la zona stessa, la quale non postula necessariamente l'adiacenza tra gli immobili (²⁰) essendo sufficiente la semplice prossimità, senza che sia necessario dimostrare ulteriormente la sussistenza di un interesse qualificato alla tutela giurisdizionale (²¹). Situazione *de facto* indubbiamente rinvenibile in capo ai ricorrenti.

¹⁸ In tal senso, Cons. di Stato, sez. IV, 12 maggio 2009, n. 2908.

¹⁹ A simile conclusione il Tar Veneto era già giunto con la sentenza 12 giugno 2014, n. 744, dove ha seguito pedissequamente lo stesso *iter* logico contenuto nella sentenza in esame, con la particolarità però che nel caso di specie i ricorrenti non risiedevano e non abitavano negli edifici esistenti nelle aree di proprietà poste nelle vicinanze del sito ove è previsto lo spostamento dell'impianto. Le due fattispecie dunque sono diametralmente opposte.

²⁰ Non mancano tuttavia alcune limitazioni elaborate a livello giurisprudenziale circa l'estensione del concetto di adiacenza. Tra queste si veda Cons. di Stato, Sez. IV, 1 luglio 2013, secondo cui non può ambire alla stessa tutela il proprietario confinante con edificio a sua volta confinante con quello oggetto di intervento edilizio, in quanto ciò determinerebbe una vera e propria sostituzione processuale, in violazione dell'art. 181 c.p.c., secondo il quale nessuno può far valere in giudizio in nome proprio un diritto altrui se non nei casi espressamente previsti dalla legge.

²¹ Cons. di Stato, sez. IV, 16 marzo 2010, n. 1535.

Le conclusioni a cui giunge il Tar Veneto mostrano quindi un'incertezza nella distinzione tra mera prospettazione della titolarità della situazione (la cui assenza determina l'inammissibilità) ed effettiva lesione della stessa (la cui assenza generalmente aprirebbe la via ad una declaratoria di infondatezza del ricorso), sicché, in tal modo, il giudice nel momento in cui dichiara il difetto di legittimazione, emana una decisione che comporta un accertamento negativo della posizione giuridica e che non è meramente di rito.

Ma vi è di più. È discutibile inoltre l'affermazione del Collegio secondo cui l'allegazione, da parte dei ricorrenti, di un danno specifico sia imprescindibile affinché non venga proposta un'azione popolare.

A riguardo è necessario ricordare come, fin dalla novella dell'art. 31, comma 9, legge n. 1150/1942, a livello dottrinale si è puntualizzato – alla stregua di un filone interpretativo corroborato anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato ⁽²²⁾ – che i ricorrenti siano legittimati ad agire in giudizio in quanto portatori di interessi legittimi non semplicemente differenziati, bensì qualificati da uno stabile collegamento con l'area di intervento.

Indipendentemente dal fatto che il provvedimento impugnato possa essere lesivo anche di interessi ambientali, risulta forzato il paragone tra la legittimazione a ricorrere da parte delle associazioni ambientaliste (e di comitati) rispetto un ristretto gruppo di ricorrenti, confinanti con l'area oggetto di intervento. Per i primi infatti la *vicinitas* è vista come quel criterio che valorizza la localizzazione dell'interesse di cui l'organismo collettivo si fa portatore, cioè la possibilità di ravvisare un collegamento stabile e non occasionale tra l'area di afferenza dell'attività dell'ente ed il territorio in cui è situato il bene a fruizione collettiva ⁽²³⁾; mentre per i secondi, per le ragioni *ut supra*, è proprio lo stabile collegamento che legittima l'azione: è la situazione di *vicinitas* che costituisce di per sé quel danno “*specifico imprescindibile*” che dovrebbe – alla luce della linea interpretativa del Tar Veneto – essere allegato.

In tal senso, risulta sproporzionato addossare alle parti ricorrenti un tale onere, soprattutto nella fase di valutazione dell'ammissibilità del ricorso e non della fondatezza, in quanto finirebbe col svuotare di significato, oltre il concetto stesso di *vicinitas*, anche il principio costituzionale del

²² Cons. di Stato, sez. V, 9 luglio 1970, n. 523.

²³ F. CARINGELLA, Manuale di diritto amministrativo, Roma, 2014, 32.

diritto di difesa ex art. 24 Cost., gli stessi infatti non potranno più riproporre l'azione perché il giudice ha escluso che siano i soggetti cui ne spetti il diritto.

In conclusione, merita un breve cenno la questione circa la legittimazione a ricorrere in materia ambientale e in materia edilizio-urbanistica.

Il Tar Veneto infatti, all'esordio della pronuncia, soffermarsi su ad una sorta di *distinguo* tra i due tipi di legittimazione e tuttavia giunge ad applicare al caso di specie, coinvolgente a suo avviso una questione ambientale, lo stesso orientamento interpretativo già plasmato in campo urbanistico-edilizio.

Tale impostazione risente della decennale diatriba, su cui si sono sparsi fiumi di inchiostro, circa i confini tra i due ambiti : dovendo la disciplina urbanistica occuparsi del corretto assetto del territorio e disciplinare le sue trasformazioni, in relazione ai vari interessi pubblici esistenti, fra i quali quelli della tutela ambientale, si ritiene che potenzialmente la stessa sarebbe in grado di assolvere anche alle esigenze e alle finalità proprie della materia ambientale. In tal senso si esprime anche la nota definizione di urbanistica, contenuta nel D.P.R. n. 616 del 1977, in base alla quale è assegnato il ruolo di "*disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*". Se ne deduce dunque un'inscindibile connessione, per cui risulterebbe impossibile distinguere tra atti amministrativi a contenuto meramente urbanistico da quelli ambientali.

Eppure il legislatore non ha mai portato a conclusione questo processo di "incorporazione" delle due materie. Non sono però mancati in giurisprudenza tentativi volti ad agevolare ciò.

Tra i vari interventi ⁽²⁴⁾ si rinviene una pronuncia del Tar Veneto ⁽²⁵⁾ che giunge a definire la distinzione in questione un "*equivoco, culturale ancor prima che giuridico*", ritenendo che l'urbanistica non vada considerata tanto di per sé, ma possa e debba tutelare anche il bene ambientale.

Il Tar Veneto, nella sentenza oggetto di disamina, sembra riproporre l'attualità di tale concezione, riconoscendo a sua volta la trasversalità della materia ambientale in tutti settori

²⁴ Si veda, *ex multis*, sentenza Cassazione sez. civ., 9.4.1992, n. 4362, sez. III, 28 ottobre 1993, n. 9727; Corte Cost., 10 luglio 2002, n.407.

²⁵ Cfr. Tar Veneto, sez. III, 28 ottobre 2002, n. 6118

dell'agere amministrativo; tuttavia la genuinità di tale argomentazione permane, nelle conclusioni della sentenza, solamente in modo astratto.

Secondo il Collegio il fatto che le censure dei ricorrenti, oltre a coinvolgere solamente criteri di localizzazione delle stazioni radio base, siano dettate da un timore di natura meramente sanitaria, non è sufficiente a riconoscere una legittimazione ad agire in capo agli stessi. I soggetti infatti avrebbero dovuto *“identificare, innanzitutto, il bene della vita che dalla iniziativa dei pubblici poteri potrebbe essere pregiudicato (...), dimostrare che non si tratta di un bene che pervenga identicamente ed indivisibilmente ad una pluralità più o meno vasta di soggetti, nessuno dei quali ne ha però la totale ed esclusiva disponibilità, ma che rispetto ad essi si trovino in una posizione differenziata tale da legittimarli ad insorgere uti singuli”*.

Traendo le somme da quanto finora espresso è chiaro che, in realtà, nel caso di specie, il bene delle vita fosse stato individuato (diritto alla salute dei confinanti) e che la situazione differenziata derivasse proprio dalla legame di *vicinitas* delle abitazioni dei ricorrenti con l'area in cui sarebbe sorta l'opera potenzialmente dannosa.

Tutto questo, peraltro, sarebbe stato sufficiente quanto meno a legittimare l'ammissibilità del ricorso – non riscontrata tuttavia nel caso di specie – ed avrebbe potuto eventualmente aprire la via ad una successiva declaratoria di infondatezza del ricorso, caso di insussistenza di elementi meritevoli di tutela, in sede di valutazione del merito.

Alla luce delle tematiche esaminate appare evidente che la disciplina della legittimazione ad agire nella materia urbanistica continui ad essere affrontata, a livello giurisprudenziale, con la giustificabile preoccupazione di contingentare le istanze di tutela; tuttavia il recente orientamento interpretativo, di cui si mostra pioniere il Tar Veneto, rende siffatta questione maggiormente complessa.

È evidente che l'assenza di chiari e univoci indirizzi di riferimento, spesso affidati a valutazioni discrezionali dei singoli Collegi giudicanti, allontanano sempre più le forme di tutela dai parametri di certezza, ma soprattutto di effettività, del diritto, mettendo in alcuni casi in discussione anche l'osservanza dei principi generali che regolano il ricorso giurisdizionale.

Dati anagrafici:

Giulia Tagliapietra, nata a Venezia il 9/10/1989, residente in Via Don Bosco 34, 30020, Marcon(VE).

Praticante presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, con sede in Piazza San Marco, Palazzo Reale n. 63 .Iscritta al Registro speciale per i praticanti dal 18/11/2013.

Indirizzo e-mail: lobert@hotmail.it ; cell: 347/3286547.