

Vicinitas e interesse a ricorrere: il Consiglio di Stato amplia la tutela dei residenti

Per Palazzo Spada, la distanza tra abitazioni e intervento non può essere valutata con criteri astratti: quando sono coinvolti impianti con sostanze pericolose, anche residenti non confinanti possono avere piena legittimazione ad agire

di Redazione tecnica – 12.05.2026

Quando un cittadino può realmente contestare un intervento urbanistico senza essere proprietario confinante? E soprattutto: la nozione di **vicinitas** può essere applicata sempre con gli stessi criteri oppure deve necessariamente adattarsi alla natura e agli effetti dell'opera contestata, soprattutto nei casi in cui gli interventi autorizzati producono effetti anche sulla sicurezza, sull'ambiente e sulla salute dei residenti?

A fare chiarezza in merito è il **Consiglio di Stato**, con la **sentenza del 18 marzo 2026, n. 2324**, superando una lettura "geometrica" della vicinitas e valorizzando invece le reali conseguenze che un determinato intervento può produrre sul territorio circostante.

Vicinitas e interesse a ricorrere: per il Consiglio di Stato conta l'impatto reale dell'intervento

La vicenda riguarda un complesso caso di ricollocazione di **depositi chimici** in ambito portuale attraverso una modifica del **Piano regolatore portuale** realizzata mediante **adeguamento tecnico funzionale (ATF)**.

Alcuni residenti della zona avevano impugnato gli atti amministrativi sostenendo che il nuovo insediamento avrebbe comportato un aggravamento dei **carichi ambientali** e un incremento dei rischi connessi alla presenza di sostanze chimiche e infiammabili in prossimità delle abitazioni.

Dall'altra parte, le amministrazioni e la società coinvolte avevano sostenuto che i cittadini non fossero titolari di una posizione sufficientemente qualificata per agire in giudizio, evidenziando come le abitazioni dei ricorrenti si trovassero a una distanza compresa tra circa 300 e 350 metri dall'area interessata dall'intervento.

Secondo tale impostazione, una simile distanza non sarebbe stata sufficiente a integrare la **vicinitas** in termini di stabile collegamento con l'area oggetto dell'intervento che la giurisprudenza amministrativa tradizionalmente richiede per riconoscere la **legittimazione ad agire** nei giudizi edilizi e urbanistici.

Il TAR aveva già respinto in primo grado questa tesi, specificando:

- una distanza compresa fra i 300 ed i 350 metri dal sito dell'intervento sarebbe stata *"forse insufficiente per concretizzare la condizione di vicinitas in una "normale" controversia edilizia"*, ma avrebbe consentito *"sicuramente di configurare una posizione differenziata che legittima all'impugnazione"* data l'importanza dell'impianto;
- sarebbe stato sussistente un pericolo di pregiudizio e quindi l'**interesse ad agire**, dato l'unico dato oggettivo disponibile, ovvero il piano di emergenza *"che prevede una proiezione dei frammenti in un raggio variabile fra i 500 e gli 800 metri, comunque tale da includere le loro abitazioni"*.

La questione è quindi approdata al Consiglio di Stato dove il tema della **vicinitas** è stato nuovamente riproposto.

Vicinitas, legittimazione e interesse a ricorrere: cosa cambia dopo l'Adunanza Plenaria n. 22/2021

Nella questione rileva quindi un aspetto fondamentale del processo amministrativo, rappresentato dal rapporto tra **vicinitas**, **legittimazione ad agire** e **interesse a ricorrere**, concetti che spesso vengono sovrapposti ma che, sul piano giuridico, hanno contenuti e funzioni differenti.

La legittimazione ad agire riguarda infatti la titolarità di una posizione giuridica qualificata e differenziata rispetto alla generalità dei cittadini. In altri termini, serve a verificare se il soggetto che propone il ricorso sia realmente inciso dall'esercizio del potere amministrativo e possa quindi distinguersi dal semplice *quisque de populo*.

Diverso è invece l'interesse a ricorrere, che richiede la prospettazione di un **pregiudizio concreto, attuale e specifico**, suscettibile di essere eliminato attraverso l'annullamento del provvedimento impugnato.

È proprio all'interno di questo rapporto che si colloca la nozione di **vicinitas**. La prossimità territoriale rispetto all'area interessata dall'intervento edilizio o urbanistico costituisce certamente un elemento rilevante per dimostrare l'esistenza di una posizione qualificata e differenziata, ma non può essere considerata automaticamente sufficiente anche a fondare l'interesse al ricorso.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha ormai assunto un orientamento consolidato, chiarito dall'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021**, secondo cui la vicinitas, nei giudizi aventi ad oggetto titoli edilizi o atti urbanistici, non comporta automaticamente la dimostrazione dell'interesse a ricorrere.

Quest'ultimo richiede infatti la concreta allegazione di un pregiudizio derivante dall'intervento contestato.

Il principio trova la propria spiegazione nella natura stessa del **processo amministrativo**, che mantiene carattere eminentemente soggettivo e non è finalizzato a garantire un controllo generalizzato sulla legittimità dell'azione amministrativa. Il giudizio amministrativo serve infatti a tutelare specifiche situazioni giuridiche soggettive collegate a un bene della vita effettivamente inciso dal provvedimento impugnato.

Proprio in questa prospettiva assume rilievo la decisione del Consiglio di Stato nel caso dei depositi chimici: il Collegio, infatti, non si è limitato a valorizzare la mera vicinanza geografica delle abitazioni rispetto all'intervento, ma ha collegato la sussistenza dell'interesse a ricorrere ai possibili effetti concreti derivanti dalla natura dell'opera, quali l'incremento dei carichi ambientali, i rischi per la salute e la sicurezza e le potenziali ricadute sulla qualità della vita dei residenti.

La vicinitas non dipende solo dalla distanza ma dagli effetti concreti dell'intervento

Nel caso esaminato, i giudici hanno infatti evidenziato che non si era in presenza di una comune trasformazione edilizia o di un ordinario intervento urbanistico, ma della ricollocazione di **depositi chimici contenenti sostanze infiammabili e potenzialmente pericolose**, soggetti alla disciplina del **D.Lgs. n. 105/2015** e del **D.M. 31 luglio 1934**.

È proprio questa caratteristica ad assumere un ruolo decisivo nel ragionamento sviluppato da Palazzo Spada. La pronuncia osserva infatti che interventi di questo tipo, per loro natura, sono suscettibili di produrre effetti che si estendono ben oltre l'area immediatamente confinante con il sito interessato dall'opera.

Di conseguenza, una distanza che potrebbe risultare insufficiente in una "ordinaria" controversia edilizia può invece diventare pienamente rilevante quando l'intervento presenta profili di **rischio ambientale**, sanitario o di sicurezza pubblica.

La **vicinitas** non può essere valutata in modo astratto, ma deve essere parametrata alla concreta capacità dell'intervento di incidere sulla sfera giuridica dei soggetti residenti nell'area interessata.

Rischio ambientale, salute pubblica e qualità della vita: quando nasce l'interesse al ricorso

Allo stesso modo il Collegio ha collegato il tema della legittimazione ad agire alla tutela dell'**ambiente** e della **salute**.

Secondo i giudici d'appello, il possibile incremento dei carichi ambientali, il rischio di emissioni nocive, la presenza di sostanze pericolose e perfino la potenziale perdita di valore degli immobili rappresentano elementi sufficienti a fondare l'**interesse al ricorso**.

Non è quindi necessario attendere il verificarsi di un danno concreto o materialmente già manifestato quando l'intervento contestato presenta, per sua natura, un potenziale effetto negativo sulla sicurezza e sulla qualità della vita dei residenti.

È quindi sufficiente la prospettazione di un possibile pregiudizio serio e non meramente ipotetico per riconoscere la sussistenza dell'interesse a ricorrere.

In questo modo la **vicinitas** perde progressivamente il carattere di nozione esclusivamente topografica e diventa invece uno strumento attraverso cui valutare l'effettiva esposizione dei residenti agli effetti ambientali e territoriali dell'intervento contestato.

Ricorso collettivo: nessuna differenza tra proprietari e semplici residenti

La decisione affronta anche un ulteriore profilo particolarmente interessante, relativo all'ammissibilità del **ricorso collettivo**.

Le appellanti avevano sostenuto che il ricorso dovesse essere dichiarato inammissibile perché proposto da soggetti portatori di posizioni differenti, dal momento che alcuni erano proprietari delle abitazioni mentre altri risultavano semplicemente residenti.

Anche questa tesi è stata respinta, in quanto il bene giuridico tutelato è comune a tutti i residenti dell'area interessata, indipendentemente dal titolo di proprietà dell'immobile occupato.

Ambiente, salute, sicurezza e qualità della vita costituiscono interessi omogenei riferibili all'intera comunità locale esposta agli effetti dell'intervento e, proprio per questa ragione, non può ritenersi esistente alcun conflitto tra proprietari e semplici residenti.

Vicinitas e interesse a ricorrere: il Consiglio di Stato supera il criterio della semplice distanza

Il Consiglio di Stato ha respinto integralmente gli appelli, confermando la decisione del TAR e, soprattutto, ribadendo che il **concetto di prossimità** non può essere letto attraverso criteri rigidi, standardizzati o meramente geometrici, perché il perimetro della tutela cambia inevitabilmente in funzione della natura dell'intervento e della sua potenziale capacità di incidere su ambiente, salute e sicurezza pubblica.

Più aumenta la capacità dell'opera di produrre effetti territoriali diffusi, **più si amplia anche la platea dei soggetti** che potrebbero essere coinvolti dall'intervento e, quindi, legittimati a contestarlo davanti al giudice amministrativo.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*