GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

La legittimazione a impugnare gli atti di finanziamento

Nota a T.a.r. Lazio, Sez. III, 1° giugno 2026, n. 10083

di Andrea Crismani

15 ottobre 2026

ABSTRACT

La pronuncia dichiara inammissibile, per difetto di legittimazione ad agire, il ricorso dei proprietari di immobili interessati dal tracciato di un'opera pubblica avverso il decreto ministeriale che ne finanzia la realizzazione. La conclusione processuale è coerente con l'orientamento tradizionale. Muovendo da questo rilievo, la nota argomenta che la vicenda non rivela l'esistenza di un interesse assolutamente privo di titolare: la corretta allocazione delle risorse può essere dedotta in giudizio dalle amministrazioni concorrenti, quando la scelta incida sulla loro posizione differenziata; non è invece azionabile dal cittadino-contribuente *uti singulus* davanti al giudice amministrativo. Il limite della giurisdizione soggettiva non consiste dunque nell'assenza assoluta di protezione, ma nella mancanza di un portatore

generale e necessario, legittimato ad attivare il sindacato ogni volta che l'allocazione risulti illegittima.

Sommario: 1. **Il caso** – 2. **Legittimazione, interesse a ricorrere e lesività** – 3. **Il tentativo di superare il difetto di legittimazione** – 4. **L'interesse alla corretta allocazione delle risorse: qualificazione e criteri distintivi** – 5. **Dalla mancanza di titolare al sindacato intermittente** – 6. **Un riscontro convergente dalla giurisdizione contabile** – 7. **Le soluzioni a confronto** – 8. **Conclusioni**

1. Il caso

Un gruppo di proprietari di immobili collocati lungo il tracciato di una cabinovia metropolitana – l'impianto destinato a collegare il centro urbano di Trieste al comprensorio di Porto Vecchio e al Carso – impugna il decreto con cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha assegnato al Comune la somma di 48.768.102,54 euro per la realizzazione dell'opera, a valere sulle risorse ordinarie di cui all'art. 1, comma 14, della legge n. 160 del 2019**[1]**. Il decreto interviene dopo che il progetto, dapprima finanziato con risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza, era stato dichiarato non ammissibile a quel canale per contrasto con il principio del *do no significant harm* ; il Ministero ha perciò sostituito il finanziamento europeo con un finanziamento statale ordinario, riallocando sul progetto triestino le risorse ordinarie già assegnate al Comune di Padova, che nel frattempo aveva ottenuto, per il proprio intervento, il finanziamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza. I ricorrenti – che si affermano lesi in quanto proprietari di immobili destinati all'espropriazione o all'asservimento – censurano, tra l'altro, il difetto di istruttoria e la violazione della *par condicio*, per avere il Ministero preferito il finanziamento del progetto triestino allo scorrimento della graduatoria dei progetti idonei non finanziati. I ricorrenti sono undici persone fisiche, proprietarie di immobili collocati lungo il tracciato e potenzialmente interessati dall'espropriazione o dall'imposizione di servitù: è a questa loro qualità – e non ad altra – che si àncora l'intera questione di legittimazione.

Il Tar accoglie l'eccezione – qualificata "assorbente e decisiva" (punto 18) – di difetto di legittimazione: il decreto di finanziamento si colloca in un procedimento "distinto e autonomo" (punto 23) rispetto alla sequenza espropriativa; le norme che lo governano «non sono poste a presidio della posizione soggettiva del proprietario espropriando, ma a tutela dell'interesse pubblico alla corretta allocazione delle risorse statali e, in via mediata, delle amministrazioni concorrenti nella ripartizione dei fondi» (punto 25); e in ogni caso la sopravvenuta assunzione dell'onere finanziario da parte del Comune, con risorse proprie**[2]**, priva i ricorrenti anche dell'interesse concreto e attuale, giacché l'eventuale annullamento non impedirebbe la realizzazione dell'opera.

2. Legittimazione, interesse a ricorrere e lesività

La pronuncia interessa soprattutto per il tipo di iniziativa processuale che vi è sottesa: il tentativo, rimasto senza successo, di dimostrare che il denaro costituisce il presupposto di "un'opera lesiva", e che perciò l'atto che lo eroga sarebbe impugnabile da chi di quell'opera subisce l'incidenza. Il punto di partenza della motivazione è costituito dalla qualificazione dell'atto impugnato: il finanziamento «si colloca in una fase anteriore e presupposta» rispetto alla sequenza ablatoria, ha natura «essenzialmente programmatoria e gestionale» ed è «privo di efficacia lesiva diretta» (punto 29); solo la dichiarazione di pubblica utilità determina secondo la formula, tradizionale ma dogmaticamente discussa, impiegata dal Collegio – l'affievolimento del diritto di proprietà, e la legittimazione a impugnare gli atti della procedura espropriativa spetta al solo titolare del diritto reale «direttamente ed univocamente compresso o inciso»**[3]**. Rispetto al procedimento di finanziamento il proprietario è «soggetto terzo ed estraneo» (punto 26). Va, tuttavia, precisato che tra i due procedimenti intercorre un rapporto di antecedenza economico-fattuale, non di presupposizione giuridica: il finanziamento rende concretamente possibile la realizzazione dell'opera, ma non costituisce un atto presupposto, in senso tecnico, della dichiarazione di pubblica utilità, che non ne rappresenta né l'applicazione né l'esecuzione. La qualificazione del finanziamento come fase «anteriore e presupposta» deve, pertanto, essere riferita al nesso funzionale che, nella concreta sequenza procedimentale, collega il reperimento delle risorse alla successiva realizzazione dell'opera. In termini generali, il principio risulta chiaramente delineato: la circostanza che un atto costituisca un presupposto necessario dal punto di vista economico-finanziario dell'opera «non è di per sé sufficiente a radicare la legittimazione ad agire dei proprietari interessati dall'opera, quando tale atto sia privo di efficacia lesiva diretta e le norme che lo disciplinano non siano poste a presidio della loro

posizione soggettiva» (punto 40), in linea con l'indirizzo che nega al privato l'interesse a sindacare i profili di copertura finanziaria dell'opera, «estranei al rapporto tra amministrazione e privati» (T.a.r. Veneto n. 693/2023, richiamato al punto 28)[4].

Sul crinale tra interesse legittimo e interesse di mero fatto la pronuncia si muove entro coordinate consolidate: l'interesse di fatto alla caducazione dell'atto «può sussistere in capo a qualunque soggetto che, per ragioni personali, auspichi che l'opera non venga realizzata», mentre l'interesse legittimo «presuppone che la norma violata sia posta a tutela di una posizione differenziata e qualificata del ricorrente»; e l'utilità che i ricorrenti trarrebbero dall'annullamento è «riflessa e di mero fatto, non diversa da quella che potrebbe invocare qualsiasi cittadino contrario alla realizzazione della cabinovia» (punto 39). Conviene tenere distinti, in questo passaggio, i due requisiti che essa accosta: la differenziazione attiene alla posizione di fatto del soggetto rispetto al bene inciso, la qualificazione all'assunzione di quell'interesse da parte della norma che disciplina il potere.

Il proprietario è differenziato rispetto alla futura ablazione, ma non è per ciò solo qualificato rispetto all'allocazione delle risorse: è su questo secondo versante che la sua pretesa si blocca[5]. La legittimazione a ricorrere spetta a chi sia titolare di una posizione giuridica qualificata e differenziata rispetto alla generalità dei consociati (tale essendo l'interesse che la norma attributiva del potere assume a proprio oggetto), mentre l'interesse ad agire, richiesto dall'art. 100 c.p.c. per il tramite del rinvio esterno dell'art. 39, comma 1, c.p.a., esige un'utilità concreta e attuale ricavabile dalla pronuncia e si scompone nei corollari della personalità, dell'attualità e della concretezza del pregiudizio. I due difetti operano perciò su piani distinti: la carenza di legittimazione attiene alla titolarità della situazione, il difetto di interesse all'utilità del rimedio. La linea di confine non di rado è di difficile tracciamento, tanto più che l'interesse legittimo «non ha una sua fattispecie autonoma» e di rado la legge regola i conflitti di interesse fra amministrati [6].

La sentenza sviluppa due distinti ordini di argomenti. Il primo riguarda la posizione originaria dei ricorrenti: le norme che disciplinano il finanziamento non qualificano l'interesse dei proprietari e il relativo decreto, estraneo alla sequenza espropriativa, non incide direttamente sul loro diritto. Il secondo attiene all'utilità concreta della pronuncia: la successiva decisione del Comune di sostenere l'opera con risorse proprie rende l'annullamento del finanziamento statale inidoneo a impedirne la realizzazione. Più che una sovrapposizione tra categorie processuali, si configura, dunque, il concorso di una ragione originaria, riferibile alla legittimazione, e di una ragione sopravvenuta, relativa alla persistenza dell'interesse al ricorso.

In questa prospettiva, il richiamo alla deliberazione comunale (del novembre 2025) richiede una considerazione. Essa non può incidere retroattivamente sulla titolarità della situazione dedotta al momento della proposizione della domanda; può, invece, confermare che il finanziamento statale non costituisce un passaggio giuridicamente necessario della sequenza ablatoria e, soprattutto, che il suo annullamento non procurerebbe più ai ricorrenti alcuna utilità concreta. L'affermazione del Collegio secondo cui la sopravvenienza rileverebbe anche «sul piano della legittimazione» può pertanto, a mio avviso, essere intesa come un argomento di conferma dell'originaria assenza di lesività diretta, non come un'autonoma causa sopravvenuta del difetto di legittimazione. Sul piano processuale, resta ferma la distinzione tra la carenza originaria di legittimazione, che determina l'inammissibilità del ricorso, e il successivo venir meno dell'utilità della decisione, riconducibile alla sopravvenuta carenza di interesse.

3. Il tentativo di superare il difetto di legittimazione

Esclusa, secondo le regole ordinarie del processo amministrativo, la legittimazione dei proprietari a impugnare il decreto di finanziamento, i ricorrenti hanno tentato di superare tale preclusione sul piano costituzionale e sovranazionale. Essi hanno sostenuto, in sostanza, che l'impossibilità di contestare l'atto con cui erano state destinate le risorse all'opera fosse incompatibile con le garanzie della tutela giurisdizionale e del diritto di proprietà. Le richieste di rimessione alla Corte costituzionale e alla Corte di giustizia erano dunque funzionali a ottenere l'estensione della tutela a un atto che, secondo il Collegio, non incideva direttamente sulla loro sfera giuridica.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale, il Tar la dichiara manifestamente inammissibile, osservando che «non sussiste alcuna norma di legge che priva i proprietari della legittimazione ad agire, essendo tale carenza frutto dell'applicazione dei principi generali in tema di interesse ad agire e di lesività degli atti amministrativi». Il punto è semplice: i proprietari non sono esclusi dall'azione in forza di una specifica disposizione legislativa, ma difettano di legittimazione rispetto a quel determinato atto, perché il decreto di finanziamento non produce effetti direttamente lesivi nei loro confronti e le norme sull'allocazione delle risorse non sono poste a tutela della loro posizione. Nella formulazione riportata dalla sentenza i ricorrenti non avevano, pertanto, individuato una specifica disposizione legislativa dalla quale derivasse l'esclusione contestata. Il Collegio aggiunge che non si verifica alcun vuoto di tutela, poiché i proprietari potranno impugnare gli atti direttamente ablativi e, secondo la stessa pronuncia,

dedurre in quella sede anche i vizi derivanti dagli atti presupposti. La richiesta mirava, quindi, non a evitare una definitiva esclusione dalla tutela giurisdizionale, ma ad anticiparla alla fase del finanziamento.

La richiesta di rinvio alla Corte di giustizia perseguiva la medesima finalità. Il Tar la dichiara parimenti inammissibile, rilevando che l'art. 6, § 1, CEDU e l'art. 1 del Protocollo n. 1 non impongono di riconoscere ai proprietari la possibilità di impugnare qualsiasi atto anteriore all'espropriazione, purché sia assicurata una tutela effettiva contro gli atti che incidono concretamente sul diritto di proprietà. Anche sotto questo profilo, dunque, le garanzie invocate non valgono a trasformare il decreto di finanziamento in un atto direttamente lesivo né ad attribuire ai proprietari una legittimazione che le ordinarie condizioni dell'azione non riconoscono.

4. L'interesse alla corretta allocazione delle risorse: qualificazione e criteri distintivi

La stessa motivazione indica il destinatario della protezione: le norme sul finanziamento sono poste «a tutela dell'interesse pubblico alla corretta allocazione delle risorse statali» e, con formula più densa, «a tutela di interessi pubblici di carattere generale (corretta gestione della finanza pubblica, efficiente impiego delle risorse, selezione delle opere prioritarie)» (punti 25 e 48). Esiste dunque un interesse protetto, e non è quello del proprietario. Conviene però intendere in che senso esso possa dirsi «adespota». L'interesse pubblico alla corretta allocazione non è privo di presidio: la sua cura è istituzionalmente affidata all'amministrazione competente e al sistema dei controlli. Ciò che manca non è un titolare, ma un soggetto (privato) generalmente legittimato a farne valere in giudizio la violazione. Se ne ricava che la collettività è il referente assiologico dell'interesse finanziario; l'amministrazione ne cura istituzionalmente la realizzazione; il cittadino-contribuente o la pluralità di essi non ne sono titolari *uti singulus*; l'ordinamento non configura un portatore processuale generale. La formula dell'interesse «adespota» va perciò riferita non all'assenza di un titolare sostanziale, ma alla mancanza di un portatore processuale necessario.

Secondo le teorie della contabilità pubblica, in particolare di Salvatore Buscema, con riguardo alla destinazione a fini pubblici del prelievo e alla correttezza dei criteri di gestione, la collettività si atteggia a «soggetto attivo» di un «rapporto inverso a quello d'imposta»: come il

contribuente è tenuto a versare, così lo Stato è tenuto a impiegare le risorse per i fini pubblici e secondo canoni di legalità e buon andamento[7]. La qualifica di «soggetto attivo», tuttavia, è una costruzione funzionale e descrittiva propria della contabilità pubblica, e non equivale al riconoscimento di un soggetto giuridico dotato di capacità processuale. Occorre perciò distinguere due piani: altro è l'interesse oggettivamente protetto sul piano sostanziale e orienta l'esercizio del potere, altro è la situazione soggettiva individualmente azionabile, che presuppone l'imputazione di quel bene a un soggetto determinato. L'interesse diffuso sconta infatti una duplice anomalia – portatori indeterminati a priori e bene "a godimento" non escludibile – mentre i meccanismi di tutela disegnati dagli artt. 24 e 113 Cost. «necessitano di un soggetto e di una lesione di tipo "differenziato"»[8].

Su questo terreno la dogmatica degli interessi superindividuali offre categorie utili, che la giurisprudenza del giudice contabile ha contribuito a elaborare. L'interesse diffuso «vive allo stato fluido e magmatico all'interno della collettività» ed è "adespota", perché «si coglie solo nell'appartenenza dell'individuo ad un gruppo»; diviene giustiziabile con la soggettivizzazione, quando un ente esponenziale – munito di *vicinitas*, stabilità organizzativa e finalità statutaria – ne assuma la titolarità esclusiva[9]. La ricostruzione è ribadita, sotto il profilo della necessaria mediazione di un ente esponenziale, dall'Adunanza plenaria[10]. Accanto al criterio soggettivo – imperniato sull'organizzazione del gruppo e sulla presenza di un ente esponenziale, secondo l'impostazione tradizionale – una parte della dottrina valorizza il criterio oggettivo della divisibilità o indivisibilità del bene; nessuno dei due, isolatamente, può essere assunto come discrimine univoco, e la stessa formula della "titolarità esclusiva" dell'ente descrive l'esito di un'operazione dell'ordinamento più che una qualità intrinseca della situazione[11]. Il trasferimento di questa disciplina alla corretta allocazione delle risorse non è però automatico: esso presupporrebbe di individuare il bene indivisibile e non escludibile di cui si tratta, i suoi portatori, il criterio che distingue l'interesse finanziario della collettività dall'interesse pubblico già affidato all'amministrazione e la ragione per cui un ente esponenziale potrebbe soggettivizzarlo. In difetto di tale dimostrazione, la categoria dell'interesse adespota resta, in questa sede, uno strumento descrittivo e non la premessa di una diversa legittimazione. Quanto alla sua genesi, la giurisdizione contabile ne è stata una delle sedi di emersione: fu la Corte dei conti, tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, ad allargare la nozione di danno pubblico sino a ricomprendervi la lesione degli interessi della collettività, senza che ciò esaurisca la più ampia matrice – amministrativistica, processuale e civilistica – della categoria[12].

5. Dalla mancanza di titolare al sindacato intermittente

Il Collegio afferma infatti che le norme allocative proteggono, “in via mediata”, le amministrazioni concorrenti nella ripartizione dei fondi; e aggiunge, esaminando la censura sulla par condicio, che i progetti pretermessi «avrebbero potuto impugnare» il decreto «per lesione della propria posizione qualificata di concorrenti nella ripartizione delle risorse», non avendolo però fatto entro il termine[13].

La legalità dell’allocazione delle risorse non è, dunque, radicalmente sottratta al sindacato del giudice amministrativo: può esservi sottoposta in via occasionale, attraverso la posizione differenziata delle amministrazioni concorrenti, quando la scelta incida su di esse. Ciò che manca, come detto, non è la protezione dell’interesse pubblico istituzionalmente affidata all’amministrazione e ai controlli, ma un portatore generale e necessario, legittimato ad attivare il sindacato giurisdizionale ogni volta che l’allocazione risulti illegittima. Il problema, propriamente, non è l’assenza di tutela dell’interesse, bensì la natura contingente e condizionata della sua sindacabilità in sede di annullamento, dipendente dall’esistenza di un soggetto portatore di una distinta posizione qualificata e dalla sua scelta di agire. Nel caso di specie tale soggetto esisteva e non ha agito: decorso il termine, la scelta allocativa non è più contestabile, in sede di annullamento, da parte delle amministrazioni pretermesse, pur restando assoggettata ai controlli finanziari, all’eventuale autotutela e alla responsabilità.

Al di fuori di questa sindacabilità occasionale, il presidio dell’interesse è affidato alle “garanzie obiettive” dell’interesse finanziario della collettività: il controllo della Corte dei conti, il circuito politico-parlamentare, la trasparenza e l’accesso civico; e, sul piano costituzionale, il giudizio di parificazione, sede nella quale la Consulta ha riconosciuto che gli interessi erariali alla corretta spendita «non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto»[14]. Che quelle sedi esistano non equivale però a dire che siano un equivalente della tutela di annullamento mancante, e i loro modi di funzionamento vanno tenuti distinti: il controllo preventivo copre solo alcune categorie di atti; il controllo sulla gestione si esprime in valutazioni prive di effetto caducatorio; la giurisdizione di responsabilità presuppone un danno erariale e un elemento soggettivo qualificato e opera entro i limiti di recente tracciati, e non intercetta la mera scorrettezza allocativa che non si traduca in danno accertabile; la trasparenza rende conoscibili gli atti e le modalità di impiego delle risorse e consente un controllo diffuso, ma non produce di per sé tutela; l’accesso civico, a sua volta, richiede di norma l’iniziativa di un soggetto. Alcuni di questi presidi operano perciò in via istituzionale e automatica, altri a presupposti specifici o su impulso: in ciò consiste, insieme, la loro forza e il loro limite.

Nel caso di specie la scelta di riallocare le risorse è espressione di «amplissima discrezionalità amministrativa», «non già finalizzata alla scelta della migliore fra una pluralità di offerte, ma alla valutazione di un interesse pubblico» (punto 76). Conviene qui distinguere due piani. Un conto è la legittimazione dei proprietari a impugnare l'atto di finanziamento negata, perché la loro è posizione di mero fatto; altro è la decisione dell'amministrazione sulla destinazione delle risorse, che il Collegio esamina *ad abundantiam* (punto 51) e non *sub specie* di legittimazione, bensì come contenuto di un potere connotato da amplissima discrezionalità. Il Tar, cioè, non riconosce ai proprietari una posizione azionabile su quel versante: ne scrutina la sola logicità e non pretestuosità (punto 54), sicché l'interesse alla corretta destinazione resta un interesse obiettivo della collettività. È qui che riaffiora la duplice garanzia obiettiva su cui poggia la sua tutela: non soltanto la correttezza dei criteri di gestione, ma prima ancora la destinazione dei mezzi ai fini pubblici, secondo la ricostruzione già richiamata.

6. Un riscontro convergente dalla giurisdizione contabile

Una conferma indiretta, e non una vera e propria controprova, proviene da una vicenda esaminata in sede contabile su iniziativa pubblica, poiché il giudizio di responsabilità contabile e il ricorso di annullamento differiscono per oggetto, struttura e titolarità dell'azione. Nel giudizio di responsabilità per il danno erariale asseritamente derivante dalla gestione di strumenti derivati sul debito pubblico, tre associazioni di consumatori sono intervenute per dare voce all'interesse della collettività alla corretta gestione delle risorse; la Corte dei conti ne ha dichiarato inammissibile l'intervento, per difetto di legittimazione fondato sulla carenza di interesse**[15]**. Il passaggio decisivo coglie la questione: l'azione risarcitoria «non involge interessi dei consumatori, bensì l'interesse diffuso dei contribuenti», e riconoscere la legittimazione delle associazioni significherebbe ammettere «una forma di controllo generalizzato su qualunque attività della Pubblica Amministrazione suscettibile di determinare oneri per la finanza pubblica».

Pur nella diversità delle sedi, l'orientamento è convergente: anche davanti al giudice contabile l'interesse alla corretta gestione delle risorse è ricondotto all'«interesse diffuso dei cittadini-contribuenti», affine per matrice finanziaria, non per identità di oggetto e di azione a quello che, davanti al giudice amministrativo, nessun proprietario può azionare perché privo di posizione qualificata, e che, davanti al giudice contabile, un privato può farlo valere solo alle condizioni, restrittive, dell'intervento ex art. 85 c.g.c., dimostrando un interesse specifico e

immediato della categoria rappresentata[16]. Con l'avvertenza che la sede contabile non restituisce l'azione mancante in quella amministrativa.

La motivazione contabile merita di essere ripresa, perché offre la chiave anche del caso in esame. La Corte dei conti muove da una nozione formale: «l'interesse diffuso è categoria [...] che identifica una situazione giuridica soggettiva», la quale però vive «allo stato potenziale e pre-giuridico finché non [...] trovi il proprio centro di coagulo e di imputazione in un'organizzazione»; è l'ente esponenziale di un gruppo non occasionale che «diviene concretamente il centro di imputazione di siffatti interessi superindividuali», mentre senza di esso gli interessi «sarebbero diffusi e, quindi, adespoti». Di qui il rigetto dell'intervento: alle associazioni difettava «l'interesse a partecipare ad un giudizio che non attiene all'ambito delle finalità statutarie». Il principio è trasferibile alla vicenda in esame: l'interesse alla corretta allocazione delle risorse è superindividuale e, per divenire azionabile, esige un portatore organizzato che ne sia il centro di imputazione, non un singolo che lo faccia valere *uti singulus*.

7. Le soluzioni a confronto

Il quadro sin qui ricostruito consente di confrontare le soluzioni astrattamente praticabili. Per una prima impostazione, la mancanza di un portatore necessario non costituisce una lacuna legislativa, ma un tratto proprio di un modello processuale imperniato sulla lesione individuale. Una diversa ricostruzione ritiene, invece, che l'assenza di un titolare possa essere colmata in via interpretativa, poiché la titolarità degli interessi superindividuali deriva da una scelta dell'ordinamento ed è la soggettivizzazione a rendere l'ente esponenziale titolare esclusivo. Fra le due si colloca una terza via, che conserva la natura soggettiva della giurisdizione ma rimette al legislatore l'introduzione di legittimazioni istituzionali o settoriali circoscritte, affidate a soggetti pubblici o a enti qualificati, come già avviene, in forza dell'art. 21-*bis* della legge n. 287 del 1990, per l'AGCM, con una legittimazione speciale e funzionale alla tutela della concorrenza, non con un'azione generale di legalità.

La seconda impostazione viene talora invocata a sostegno della lettura che riconoscerebbe la legittimazione al proprietario nel caso di specie e nei procedimenti di espropriazione in generale: se la legittimazione a ricorrere si ricostruisce come mera affermazione della titolarità dell'interesse legittimo, rimettendo al merito l'accertamento della titolarità effettiva[17], e se il proprietario fosse nominativamente individuato nel piano particellare, la sua posizione si distinguerebbe da quella del *quisque de populo*. Il collegamento, tuttavia, non è dirimente:

ricostruire la legittimazione come mera affermazione sposta al merito la verifica della titolarità, ma non crea la qualificazione sostanziale che qui difetta. Nella medesima direzione possono richiamarsi, ma come categorie generali e non come soluzione specifica del caso, la proposta di leggere la *vicinitas* in chiave assiologica**[18]** e la difesa della specialità pubblicistica della giustizia amministrativa contro la sua "civilizzazione"**[19]**.

Questa lettura, tuttavia, non supera l'obiezione decisiva: l'individuazione del proprietario non implica la qualificazione normativa del suo interesse. L'individuazione nominativa nel piano particellare differenzia il proprietario sul piano fattuale, ma non dimostra che le norme sul finanziamento siano poste anche a protezione della sua posizione: differenziazione e qualificazione, come si è visto, sono requisiti distinti, e la seconda non si lascia surrogare dalla prima. Il proprietario è differenziato rispetto alla futura espropriazione, non rispetto all'allocazione delle risorse; e senza qualificazione normativa la sua pretesa resta, su questo versante, interesse di mero fatto.

Va inoltre considerato che l'apertura della legittimazione individuale, oltre a non superare l'obiezione appena descritta, condurrebbe a esiti difficilmente governabili: seguendo la logica dei ricorrenti, come osserva il Collegio, «dovrebbe riconoscersi la legittimazione dei proprietari ad impugnare qualsiasi atto presupposto alla realizzazione dell'opera» (punto 41), con conseguenze "palesemente" incompatibili con la certezza del diritto. Il divieto di azione popolare non è un residuo da superare, ma un limite coerente con la struttura soggettiva della giurisdizione; anche il giudice contabile nelle pronunce richiamate era del pari avviso.

Se ne trae la preferenza, qui motivata, per la prima impostazione, con una precisazione: il problema non si risolve moltiplicando i legittimati individuali, ma semmai individuando un portatore che dell'interesse superindividuale sia il centro di imputazione. In questa direzione si prospettano due ipotesi. La prima è la legittimazione del procuratore contabile a impugnare gli atti amministrativi incidenti sulla finanza pubblica: ipotesi che richiederebbe una previsione legislativa espressa e imporrebbe di misurarsi con il rapporto tra controllo e giurisdizione e con il rischio di trasformare il pubblico ministero contabile in un procuratore generale della legalità amministrativo-contabile. La seconda, di ordine esponenziale, è la legittimazione di un ente collettivo (un comitato o un'associazione a ciò statutariamente preposti) che, facendosi centro di imputazione dell'interesse superindividuale, lo sottragga alla condizione di interesse adespota: ipotesi che, per non risolversi nel controllo generalizzato rifiutato dal giudice contabile, esige un portatore qualificato da una specifica finalità statutaria, e non il generico interesse del cittadino-contribuente**[20]**.

Resta, sullo sfondo, un rilievo che nessuna delle soluzioni sulla legittimazione può assorbire, e che il caso rende evidente: anche a individuare il portatore, occorrerebbe pur sempre un vizio idoneo a incidere sulla posizione fatta valere. Le censure dedotte nel giudizio, la mancata valutazione di alternative progettuali e il miglior impiego delle risorse, investono invece il merito della scelta allocativa, «connotata da amplissima discrezionalità amministrativa, non già finalizzata alla scelta della migliore fra una pluralità di offerte, ma alla valutazione di un interesse pubblico», e come tali restano sottratte al sindacato di legittimità, che non può «sconfinare in valutazioni di merito riservate all'amministrazione». Il problema della legittimazione si accompagna, così, alla necessità di individuare un effettivo vizio di legittimità, distinto dalla mera contestazione dell'opportunità della scelta.

8. Conclusioni

La conclusione cui perviene la pronuncia può essere ricondotta alle coordinate dell'orientamento tradizionale: il decreto di finanziamento è estraneo alla sequenza espropriativa e privo di lesività diretta, e nella misura in cui il proprietario invoca, rispetto all'allocazione delle risorse, una posizione qualificata che l'ordinamento non gli riconosce.

Sul piano di sistema, la vicenda non rivela tanto l'esistenza di un interesse assolutamente privo di titolare, quanto la sindacabilità soltanto occasionale, in sede di annullamento, della scelta allocativa. La legalità dell'allocazione può essere dedotta in giudizio dalle amministrazioni concorrenti, quando la scelta incida sulla loro posizione differenziata, ed è per altri versi affidata ai controlli e all'azione pubblica contabile; non è invece azionabile dal cittadino-contribuente *uti singulus* davanti al giudice amministrativo. Il limite della giurisdizione soggettiva consiste dunque non nell'assenza di protezione dell'interesse pubblico che l'amministrazione persegue e i controlli presidiano, ma nella mancanza di un portatore generale e necessario capace di sottoporne al giudice la violazione: sicché il sindacato di annullamento dipende da chi, per ragioni proprie, abbia interesse ad attivarlo, e si arresta quando costui taccia. Conviene, in chiusura, tenere distinti due piani. Sul piano ricostruttivo, nel diritto vigente non esiste un'azione generale a difesa della corretta allocazione, e ciò è coerente con la struttura soggettiva della giurisdizione. Sul piano della politica legislativa può invece discutersi se introdurre un portatore istituzionale, generale e necessario: ed è a questo secondo piano, non al primo, che va riferito l'auspicio che "manca la persona" non degradi in "manca la tutela", aspetto che i ricorrenti hanno voluto evidenziare nelle questioni di legittimità costituzionale e nella pregiudiziale

europea.

Nel caso di specie il proprietario non è, invero, un terzo: la sua vicinanza al bene è reale, poiché il tracciato dell'opera ne investe la proprietà. Ciò che difetta non è la differenziazione, ma la coincidenza tra il vizio dedotto e la sua posizione. Egli avrebbe potuto costruire il finanziamento come atto presupposto dell'esproprio, deducendone l'invalidità in via derivata; ma la sentenza ha chiuso questa via, qualificando il rapporto tra i due procedimenti come una mera antecedenza economico-fattuale e non come presupposizione giuridica (punti 23, 27 e 43): il finanziamento «non appartiene alla sequenza espropriativa» ed è «semmai una condizione di fattibilità economica [...] che non incide sul regime giuridico dei beni», sicché il presupposto necessario dell'ablazione resta la sola dichiarazione di pubblica utilità. E anche a voler discutere tale qualificazione, il proprietario, da quanto emerge dalla sentenza, non ha comunque dedotto un vizio idoneo a riflettersi sulla sua posizione: le alternative progettuali e il miglior impiego delle risorse investono ambiti di ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, sindacabili nei limiti della manifesta illogicità, irragionevolezza, incongruità, del travisamento e del difetto istruttorio, mentre la *par condicio* protegge le amministrazioni concorrenti, non lui. Vi è, anzi, un risvolto paradossale: quand'anche al proprietario si riconoscesse la legittimazione a far valere la par condicio, cioè a rimettere in discussione la priorità tra i progetti, l'eventuale accoglimento non tutelerebbe la sua posizione, ma si limiterebbe a spostare il finanziamento, e con esso l'opera e il connesso esproprio, su un diverso progetto e su un'altra collettività, egualmente esposta a un intervento non desiderato. Il singolo diverrebbe così arbitro di quale territorio debba sopportare l'opera; il che conferma, per un verso, la natura collettiva, e non individuale, dell'interesse alla corretta allocazione e, per l'altro, l'impossibilità di affidarne la cura a un privato *uti singulus*.

Resta da considerare, sul medesimo piano *de iure condendo*, una prospettiva più radicale, che si pone come alternativa alla teoria classica della giurisdizione soggettiva. Muovendo dall'idea di una "liberazione" della *vicinitas*, P.L. Portaluri (**v. supra, nota 20**) propone di superare l'esclusività della dimensione territoriale, affiancando alla relazione fisica con il luogo di "caduta" del provvedimento una lettura in termini di prossimità *assiologica*: di riconoscere, cioè, il diritto di ricorso anche a figure soggettive prive di collegamento materiale con il luogo d'impatto della decisione, ma «legittimate da una pluralità di vicinanze assiologiche». Di qui gli esempi di una *vicinitas* culturale (l'associazione che insorga a tutela della memoria storica di un personaggio, *cominus et eminus*, a prescindere dalla propria sede legale), di una *vicinitas*sportiva e di una *vicinitas* economica (l'associazione per la tutela dell'enologia che impugni la localizzazione di una discarica in prossimità di aree ad alta vocazione vitivinicola). La stessa

dottrina ravvisa un possibile riscontro in Ad. plen. n. 22 del 2021 (**v. supra, nota 11**), che dà conto della tesi secondo cui «si invoca una sorta di "liberazione" della *vicinitas*dal suo perimetro originario, sino a ritenerla esistente anche quando la relazione di prossimità tra il soggetto ed il bene protetto non sia fisica ma assiologica», senza che ciò ne consenta un pieno recepimento; per giungere, all'estremo, a interrogarsi sul superamento della stessa subiettivazione necessaria della pretesa e a prospettare diritti "trans-soggettivi" (*Rechte ohne Herrscher*, diritti "senza padrone"), in una rinnovata evocazione dell'*actio popularis*.

Trasponendo autonomamente questa impostazione al settore finanziario (secondo un'estensione non espressamente prospettata da Portaluri), può ipotizzarsi una *vicinitas* finanziaria, intesa come prossimità assiologica alla corretta allocazione delle risorse pubbliche: la collettività è, come si è mostrato (§ 4), il referente assiologico dell'interesse finanziario, e il cittadino-contribuente però non singolarmente considerato si atteggia a "soggetto attivo" del rapporto inverso a quello d'imposta. L'estensione incontra, tuttavia, una difficoltà strutturale: mentre negli esempi formulati da Portaluri la prossimità assiologica conserva un elemento selettivo, riferibile a figure soggettive specificamente collegate al valore protetto, la condizione di cittadino-contribuente appartiene a una platea tendenzialmente generalizzata e rischia perciò di risolversi in un titolo di legittimazione indistinto. È qui, del resto, che la ricostruzione si distacca da Portaluri: mentre la *vicinitas* assiologica presuppone ancora figure qualificate da una relazione con il valore, l'estensione al mero contribuente lambisce il superamento della necessaria soggettivazione, avvicinandosi all'azione popolare, e trova il suo banco di prova proprio nell'atto di finanziamento oggetto del giudizio.

La prospettiva, per quanto suggestiva, sconta un prezzo. Convertire la prossimità assiologica in criterio di legittimazione avvicina l'esito a quel «controllo generalizzato su qualunque attività della Pubblica Amministrazione suscettibile di determinare oneri per la finanza pubblica» che la stessa giurisdizione contabile in certe occasioni ha inteso scongiurare (§ 6), lambendo il divieto di azione popolare, e rimette al vaglio assiologico del giudice la selezione degli interessi meritevoli d'accesso. Portaluri, consapevole del rischio, affida questa apertura all'elaborazione giurisprudenziale e tenta di circoscrivere la discrezionalità del giudice prevedendone l'esercizio soltanto *ad augendum et in bonam partem*, cioè in rito e in senso ampliativo dell'accesso alla tutela. Tale limite nel nostro caso non appare, tuttavia, sufficiente a superare i rischi di indeterminatezza. Diversamente dall'impostazione dell'Autore, che àncora l'apertura all'interpretazione giudiziale (non a caso il § 2 dello scritto è intitolato "Un nuovo diritto giurisprudenziale"), si ritiene pertanto che l'eventuale introduzione di una legittimazione generale o settoriale debba essere rimessa al legislatore.

Resta da chiedersi in quale assetto l'impugnazione sarebbe, in teoria, possibile. Non attraverso il proprietario *uti singulus*, e neppure attraverso un generico portatore dell'interesse alla corretta spesa (che ricadrebbe nel controllo generalizzato rifiutato dal giudice contabile), ma attraverso un ente esponenziale il cui scopo sia l'opposizione alla realizzazione di quella specifica opera: un comitato o un'associazione costituiti per la tutela del territorio e dell'ambiente incisi dall'infrastruttura, che di tale interesse superindividuale diverrebbe, per usare le parole del giudice contabile, il «centro di imputazione», sottraendolo alla condizione di interesse adespota. In questa prospettiva il finanziamento verrebbe impugnato non per sindacare come si spende il denaro, ma perché esso è il presupposto economico che rende possibile l'opera avversata; e il vizio deducibile non sarebbe l'opportunità della spesa (ambito di ampia discrezionalità, sindacabile solo nei limiti delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere), bensì la violazione di un vincolo idoneo a incidere su quell'interesse, quale ad esempio la condizionalità ambientale (il *do no significant harm* sul sito Natura 2000) che aveva già escluso il progetto dal canale del Piano nazionale di ripresa e resilienza, ferma restando la necessità di dimostrare che tale condizionalità operi anche rispetto al successivo finanziamento statale ordinario. Solo la simultanea presenza di un portatore esponenziale così qualificato e di un vizio di scopo del genere o di altro tipo, a mio avviso, farebbe cadere la barriera; il che conferma, per converso, perché nel caso concreto essa regga.

Nel dibattito sulle origini della giustizia amministrativa si osservò, a proposito degli atti politici, che dove è «carente un interesse privato direttamente offeso, manca la materia del giudizio, manca la persona cui possa riconoscersi l'azione per promuoverlo»**[21]**. La formula coglie ancora oggi il limite strutturale del sistema: in assenza di una specifica legittimazione, l'interesse generale può accedere al giudizio soltanto quando si saldi alla posizione differenziata di un singolo.

---

[1] D.M. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 23 dicembre 2024, n. 334, adottato in sede di rimodulazione degli allegati 1 e 2 del D.M. 22 dicembre 2023, n. 345, che assegna al Comune di Trieste € 48.768.102,54 «a valere sulle risorse previste dall'articolo 1 comma 14 della legge n. 160 del 2019» per la realizzazione dell'intervento «Cabinovia metropolitana Trieste-Porto

Vecchio-Carso». Il ricorso, notificato il 20 febbraio 2025, era stato dapprima depositato presso il TAR Friuli-Venezia Giulia, che con ordinanza n. 825 del 2025 ha declinato la competenza territoriale in favore del T.a.r. Lazio, trattandosi di atto di autorità statale con effetti ultraregionali (sentenza in commento, punti 1-3).

[2] Deliberazione della Giunta comunale di Trieste 18 novembre 2025, n. 563, di variazione urgente di bilancio per la copertura dell'opera con risorse proprie, non impugnata dai ricorrenti: sentenza in commento, punto 44.

[3] Cons. St., sez. IV, n. 3201/2024, richiamata dalla sentenza in commento, punto 20: la legittimazione a impugnare gli atti del procedimento espropriativo «spetta soltanto al soggetto titolare del diritto reale direttamente ed univocamente compresso o inciso dagli atti della procedura».

[4] La distinzione tra antecedenza economico-fattuale e presupposizione giuridica trova riscontro nella stessa motivazione. La pronuncia colloca il decreto di finanziamento fuori dalla vicenda ablatoria, affermando che esso «non appartiene alla sequenza espropriativa» (sentenza in commento, punto 22) e qualificando i due iter come «procedimenti paralleli ma giuridicamente indipendenti» (punti 23-24); sì che ricondurre il finanziamento alla categoria dell'atto presupposto significherebbe «postulare una continuità tra finanziamento ed espropriazione che l'ordinamento non conosce» (punto 27). Coerentemente, il Collegio qualifica il finanziamento come «condizione necessaria dal punto di vista economico», di per sé priva di effetti sul diritto di proprietà (punto 30), e come «presupposto necessario dal punto di vista economico-finanziario» (punto 40), per poi escludere che esso costituisca «il primo presupposto giuridico dell'opera», individuando quest'ultimo nella dichiarazione di pubblica utilità (punto 43); del resto, essendo l'approvazione finalizzata «all'ottenimento del finanziamento», «non si produce l'effetto della dichiarazione di pubblica utilità» (punto 34).

[5] F.G. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, Giappichelli, 2017, XXI, ove si osserva che la giurisprudenza, «utilizzando locuzioni come "interesse differenziato" o "interesse

qualificato", assegna a determinati soggetti la legittimazione a tutelare interessi, che, per loro natura, sono comuni a molti (o comuni a tutti)». Le due nozioni non sono sovrapponibili: la differenziazione attiene alla posizione di fatto del soggetto rispetto al bene, la qualificazione all'assunzione di quell'interesse da parte della norma che disciplina il potere.

[6] M. Clarich, ***Situazioni giuridiche sostanziali e legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo***, in «Dir. proc. amm.», 2026, fasc. 2, spec. 188-190, il quale rileva che l'interesse legittimo «non ha una sua fattispecie autonoma», riprendendo – e la circostanza si segnala, trattandosi di citazione di seconda mano – il rilievo di B. Tonoletti, *Il dualismo dell'oggetto del processo dopo il codice amministrativo*, in P. Cerbo (a cura di), *Il processo amministrativo a (quasi) dieci anni dal codice*, Tricase, Libellula edizioni, 2019, 40; ivi anche il richiamo a M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, a cura di E. Cardi e A. Nigro, Bologna, il Mulino, 2002, 112 ss., sulla «grave difficoltà di riconoscere i casi in cui esiste una qualificazione normativa» dell'interesse. Per una recente applicazione dei due requisiti – la posizione «qualificata e differenziata rispetto alla generalità dei consociati» e l'interesse «concreto e attuale» ricavabile dalla pronuncia, nei corollari di personalità, attualità e concretezza – v. T.a.r. Sicilia, Catania, sez. III, 13 luglio 2026, n. 2058 (che richiama Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2025, n. 7325). La pronuncia è significativa perché considera il medesimo soggetto sotto due vesti distinte: come titolare di una concessione ormai scaduta esso difetta di legittimazione, non vantando più una posizione differenziata e qualificata rispetto alla generalità; come «operatore economico del settore», invece, ne è riconosciuto titolare, in vista della procedura competitiva per la gestione del bene. La decisione, per vero, valorizza una pluralità di indici – la *vicinitas*commerciale e il radicamento effettivo nel mercato di riferimento, la futura partecipazione alla procedura competitiva e la connessa perdita di opportunità economiche –, ma li riconduce pur sempre alla veste che la norma qualifica: è quest'ultima, e non la relazione di fatto con il bene, a segnare il discrimine tra interesse legittimo e interesse di mero fatto.

[7] A. Crismani, *La tutela giuridica degli interessi finanziari della collettività. Aspetti e considerazioni generali con riferimenti al diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 2000, 63-66 e 97 ss.,

sulla configurazione della collettività quale «soggetto attivo» del «rapporto inverso a quello d'imposta» e sulle due garanzie obiettive – destinazione a fini pubblici del prelievo e correttezza dei criteri di gestione; sulla loro genesi teorica, ID., *Crisi economico-finanziarie e regole giuridiche*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, §§ 4-6, che ne ricostruisce l'elaborazione risalente a S. Buscema, *Trattato di contabilità pubblica*, I (Principi generali), Milano, Giuffrè, 1979, 3 ss., cui si deve la teorizzazione, nell'ambito delle garanzie obiettive dell'interesse finanziario della collettività, del binomio tra destinazione dei mezzi ai fini pubblici e correttezza dei criteri di gestione.

[8] F. Sucameli, ***La "iurisdictio" contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione "domestica" del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio***, in «Federalismi.it», n. 21/2017, 2-3, sull'anomalia soggettiva dell'interesse diffuso – portatori indeterminati a priori e bene "a godimento" non escludibile – e sui meccanismi di tutela «di tipo soggettivo e dispositivo» che «necessitano di un soggetto e di una lesione di tipo "differenziato"»; ivi, 1, la Corte dei conti come giurisdizione "di chiusura del sistema".

[9] Corte dei conti, sez. giur. Reg. Lazio, 15 giugno 2018, n. 346, in **www.cortedeiconti.it** resa nel giudizio di responsabilità per la gestione di strumenti finanziari derivati sul debito pubblico, confermata sul punto da Corte dei conti, sez. I giur. centr. app., n. 50/2019: l'interesse diffuso «vive allo stato fluido e magmatico all'interno della collettività» ed è "adespota", divenendo giustiziabile solo per il tramite della soggettivizzazione in un ente esponenziale che ne diviene l'esclusivo titolare, munito di *vicinitas*, stabilità organizzativa e finalità statutaria. Si tratta, va precisato, di una specifica ricostruzione giurisprudenziale e non di un approdo dogmatico pacifico: la "titolarità esclusiva" dell'ente descrive l'esito di un'operazione dell'ordinamento, non una qualità intrinseca della situazione.

[10] Cons. Stato, ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in www.giustizia-amministrativa.it, sulla giustiziabilità dell'interesse diffuso per il tramite di un ente esponenziale non occasionalmente rappresentativo. Sul distinto profilo della legittimazione fondata sulla *vicinitas* e dell'onere di

allegare e provare un concreto pregiudizio, Cons. Stato, ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22, in www.giustizia-amministrativa.it (v. anche **infra, nota 20**).

[11] Accanto al criterio soggettivo – fondato sull'organizzazione del gruppo e sull'esistenza di un ente esponenziale, secondo l'impostazione tradizionale – una parte della dottrina valorizza il criterio oggettivo della divisibilità o indivisibilità del bene: nessuno dei due, isolatamente, può considerarsi decisivo. Per la ricognizione delle sedi in cui la categoria è impiegata e per la sua critica, P. Santoro, ***Gli interessi adespoti dal giudice delle leggi ai giudici contabili***, in www.giuristidiamministrazione.com, 14 giugno 2021, §§ 3-6 e 11, il quale segnala che la nozione, «polisenso e multivalente», «nel momento in cui si intesta soggettivamente cessa di essere adespota».

[12] Per la genesi contabile della distinzione, P. Santoro, op. cit., § 4, e A. Crismani, *Crisi economico-finanziarie*, cit., § 6, cui si deve il rilievo della "primogenitura" della Corte dei conti nell'allargamento del danno pubblico: v. C. conti, Sez. I, 8 ottobre 1979, n. 61, in *Foro amm*., 1980, 825 (i beni e le utilità in uso alla collettività rientrano «in senso lato» nel concetto di «patrimonio pubblico»). La pronuncia è qui richiamata per il tramite delle sedi citate, e la circostanza si segnala espressamente.

[13] Sentenza in commento, punti 25, 48 e 77: le norme sull'allocazione sono poste a tutela dell'interesse pubblico alla corretta allocazione delle risorse «e, in via mediata, delle amministrazioni concorrenti nella ripartizione dei fondi»; e «gli eventuali progetti pretermessi avrebbero potuto impugnare il D.M. 334/2024 per lesione della propria posizione qualificata di concorrenti nella ripartizione delle risorse, ma non lo hanno fatto, e il termine per l'impugnazione è ormai ampiamente decorso».

[14] Il riferimento è a Corte cost., 6 giugno 2019, n. 138 (e già a Corte cost., 9 novembre 2018, n. 196), ove si osserva che «gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto»; nonché a Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, che riconosce al pubblico ministero

contabile un ruolo di rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria. La qualificazione del pubblico ministero come «aggregatore degli interessi adespoti» appartiene alla lettura dottrinale di tali pronunce: P. Santoro, op. cit., §§ 1-2 e 7-9.

[15] Nel giudizio contabile l'intervento è ammesso, ai sensi dell'art. 85 del codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), a «chiunque intenda sostenere le ragioni del pubblico ministero» soltanto «quando vi ha un interesse meritevole di tutela»: nel caso dei derivati la Corte dei conti ha escluso la legittimazione delle associazioni intervenute, osservando che l'azione «non involge interessi dei consumatori, bensì l'interesse diffuso dei contribuenti» e che riconoscerne la legittimazione significherebbe ammettere «una forma di controllo generalizzato su qualunque attività della Pubblica Amministrazione suscettibile di determinare oneri per la finanza pubblica» (Corte dei conti n. 346/2018, cit.).

[16] Cass., sez. un., n. 2157/2021, che afferma la giurisdizione contabile sull'azione di responsabilità per la gestione di strumenti finanziari derivati da parte di funzionari pubblici. La pronuncia attiene al riparto di giurisdizione, non alla legittimazione dei privati, e vale qui soltanto a inquadrare la sede in cui matura il precedente contabile richiamato nel testo.

[17] M. Clarich, op. cit., 210-212, per la ricostruzione della legittimazione a ricorrere come mera affermazione della titolarità dell'interesse legittimo, spettando alla sentenza di merito l'accertamento della titolarità effettiva e della lesione.

[18] In prospettiva espansiva, P.L. Portaluri, ***Immagini da un futuro possibile: il paradigma della legittimazione ad agire***, in CERIDAP, 2/2023, che propone di leggere la *vicinitas* in chiave non più soltanto materiale ma "assiologica", sino a de-soggettivare la pretesa e a configurare diritti "trans-soggettivi". Portaluri ravvisa un possibile riscontro della propria impostazione nell'Adunanza plenaria n. 22 del 2021, la quale dà conto della tesi volta a "liberare" la *vicinitas* dal suo originario perimetro territoriale, senza che ciò consenta di affermarne un pieno recepimento (v. **supra, nota 11**). Si riportano, a fondamento, i passaggi dell'Autore. Sulla sostituzione della *vicinitas* fisica con quella assiologica: «All'angusta concezione oggi accolta dal

diritto giurisprudenziale, che costringe la *vicinitas* nelle strettoie di una relazione fisica col luogo di "caduta" del provvedimento [...], si dovrebbe sostituire una lettura in termini di prossimità assiologica [...]: riconoscere il diritto di ricorso pure a figure soggettive prive di un collegamento materiale col luogo di impatto della decisione» (*ivi*, p. 229). Sulle vicinanze tipizzate: «Penso anzi tutto alla *vicinitas* culturale»; «La *vicinitas* sportiva, ancora»; «Poi la *vicinitas* di comparto economico» (*ivi*, pp. 229-230). Sul recepimento giurisprudenziale: «L'ottima *A.p.* 9 dicembre 2021, n. 22 [...] parrebbe aver recepito anche la mia prospettazione: "sempre nel quadro della tutela degli interessi meta-individuali, si invoca una sorta di 'liberazione' della *vicinitas* dal suo perimetro originario, sino a ritenerla esistente anche quando la relazione di prossimità tra il soggetto ed il bene protetto non sia fisica ma assiologica"» (*ivi*, p. 230). Sull'ulteriore approdo: «Potrebbero essere i diritti trans-soggettivi [...]. Sono *Rechte ohne Herrscher*, diritti senza padrone. Un modo nuovo e più fascinoso, in fondo, per evocare l'*actio popularis*?» (*ivi*, p. 232).

[19] In senso critico verso la «civilizzazione» della giustizia amministrativa e a difesa della sua specialità, M. Mazzamuto, *Istruttoria e principi della giustizia amministrativa*, in «Il Processo», 2/2026, spec. §§ 5-7.

[20] L'ipotesi di attribuire al procuratore contabile la legittimazione a impugnare atti amministrativi incidenti sulla finanza pubblica – prospettata, alla stregua di quanto già consentito ad alcune Autorità indipendenti, nella dottrina richiamata da P. Santoro, op. cit., § 4 – richiederebbe una espressa previsione legislativa e imporrebbe di misurarsi con il rapporto tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale, oltre che con il rischio di trasformare il pubblico ministero contabile in un procuratore generale della legalità amministrativa. Non potendo tali profili essere qui sviluppati, il riferimento va inteso come mera indicazione di una direzione di ricerca.

[21] Cons. St., sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502, in www.giustizia-amministrativa.it, che rievoca, a proposito dell'atto politico, la relazione al disegno di legge Crispi: essendo «carente un interesse privato direttamente offeso, manca la materia del giudizio, manca la persona cui possa

riconoscersi l’azione per promuoverlo».