

LA LEGITTIMAZIONE PROCESSUALE DELLE ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE:

ALCUNE QUESTIONI ANCORA GIURISPRUDENZIALI

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema - 2. La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste. - 3. I provvedimenti oggetto di impugnazione: la necessità dell'interesse ambientale. - 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. *Introduzione al tema.*

Il tema della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste¹ è oggetto di un ormai tradizionale dibattito dottrinale e giurisprudenziale a cui, tuttavia, non è corrisposto un adeguato e articolato intervento sistematico del legislatore che ha approvato il d.lgs. n. 152/2006, il cd. Codice dell'ambiente (d'ora in poi « Codice »)².

In sintesi sembrano quattro i profili di maggiore interesse del tema di cui si scrive e che, pur nell'economia di questa trattazione, si tenterà di sviluppare nel prosieguo.

Innanzitutto occorre analizzare le diverse interpretazioni prospettate dalla giurisprudenza in ordine alla legittimazione delle associazioni ambientaliste

¹ Sulle associazioni ambientaliste, cfr. A. MAESTRONI, *Associazioni ambientaliste e interessi diffusi*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS, a cura di, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 435 ss., Aggiornamento, 2011, in corso di pubblicazione; ID., *I recenti orientamenti dei giudici amministrativi sulla partecipazione al procedimento amministrativo e sulla legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 308 ss.; A. CROSETTI, R. FERARRA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008, 157 ss.; P. DELL'ANNO, *Principi di diritto ambientale*, Padova, 2008; S. NESPOR, *Legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: questioni nuove e vecchie*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 137 ss.; ID., *Accesso alla giustizia nelle controversie giudiziarie in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 862 ss.; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; M.R. SPASIANO, *I soggetti della politica ambientale*, in questa *Rivista*, 2005, 205 ss.; M. CALABRÒ, *Sui presupposti della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste*, in *Foro amm.-TAR*, 2003, 412 ss.; P. BRAMBILLA, *Poteri delle associazioni ambientali nella direttiva e alla luce dell'evoluzione della legislazione comunitaria*, in *La responsabilità ambientale. Diritto e economia dell'ambiente*, Milano, 2005; L. LAFRANCHI, a cura di, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foto. it.*, V, 1987, 9 ss.; M. AINIS, *Questioni di democrazia ambientale: il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 217 ss..

² Sul Codice dell'ambiente, v. S. NESPOR, A.L. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009 e Aggiornamento, 2011, in corso di pubblicazione; N. LUGARESÌ, S. BERTAZZO, *Nuovo codice dell'ambiente*, Rimini, 2009.

riconosciute dal Ministero dell'ambiente, ai sensi dell'art. 13 della l. n. 349/1986³ e di quelle, di contro, non espressamente riconosciute; in secondo luogo si farà riferimento alla legittimazione processuale con riguardo alla tipologia del provvedimento impugnato o meglio con riguardo alla qualificazione dell'interesse che delimita l'ambito dei provvedimenti amministrativi che possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni stesse.

Ancora, si avvanzerà una breve riflessione sul tema aperto del necessario carattere nazionale delle associazioni ambientaliste e il relativo riconoscimento ministeriale ai fini della *legitimatio ad causam*, con contestuale esclusione della legittimazione ad agire di comitati e gruppi associativi locali⁴.

Infine, si prospetteranno delle osservazioni sul Codice, il quale, decidendo di non dedicare un autonomo articolato al tema delle associazioni ambientaliste, e quindi anche alla loro legittimazione processuale, pare porsi in contraddizione con i suoi principi ispiratori e con i principi costituzionali ed europei.

2. La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste.

Il problema della legittimazione processuale delle associazioni portatrici di un interesse superindividuale come l'ambiente⁵ è stato oggetto, come si diceva, di un

³ Recante « *Istituzione del ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale* », in G.U. n. 162 del 15 luglio 1986.

Per una ricostruzione anche storica dell'evoluzione legislativa in materia ambientale, v. F. FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, in questa *Rivista*, 2007, 97 ss..

⁴ A. MAESTRONI, *La legittimazione ad agire delle articolazioni territoriali di associazioni individuate ex art. 13 l. n. 349/1986. Un falso problema: il caso di Legambiente Lombardia onlus*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 601 ss..

⁵ È d'obbligo osservare, per quanto in questa sede possibile, che il problema intorno all'individuazione dei « soggetti e/o associazioni » legittimati ad agire in giudizio a tutela di un determinato bene della vita, si è posto in termini analoghi anche per le associazioni dei consumatori.

Invero, anche *l'interesse del consumatore* (inteso sotto il duplice profilo dell'interesse alla genuinità dei prodotti e di un loro costo equo) è annoverato tra le figure tipiche di interesse diffuso: dottrina e giurisprudenza, pertanto, si sono interrogate sulla legittimazione processuale delle associazioni dei consumatori soprattutto dopo l'introduzione nel Codice Civile, ad opera della legge 6 febbraio 1996 n. 52, del capo XIV *bis* (intitolato « Dei contratti dei consumatori ») che all'art. 1469 *sexies* consente alle « associazioni rappresentative dei consumatori e dei professionisti » di proporre l'azione inibitoria nei confronti di coloro che utilizzano condizioni abusive.

La l. 30 luglio 1998, n. 281 ha, poi, previsto l'istituzione di un elenco di associazioni dei consumatori rappresentative degli utenti a livello nazionale (art. 5).

Tale legge è stata sostituita dal d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (in G.U. 8 ottobre 2005, n. 235) recante « Codice del Consumo » che ha dettato una disciplina puntuale ed organica in materia di tutela dei consumatori. Per quanto qui interessa, si veda in particolare la parte V relativa alle associazioni dei consumatori e all'accesso alla giustizia (artt. 136 – 141 che hanno confermato la scelta di riservare in via

intenso dibattito sia dottrinale sia giurisprudenziale, ancora prima dell'entrata in vigore delle l. n. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente.

In proposito vennero elaborati i diversi e, per certi versi, concorrenti criteri del *collegamento ambientale*, secondo il quale la legittimazione processuale poteva essere riconosciuta in via esclusiva agli enti, alle organizzazioni e ai soggetti residenti nell'ambito territoriale soggetto alla sfera di operatività del provvedimento da impugnare⁶; della *personalizzazione giuridica degli interessi diffusi in un ente rappresentativo*, in forza del quale il ricorso poteva essere promosso solo da un'associazione privata riconosciuta e statutariamente deputata al perseguimento delle finalità di protezione di siffatti interessi⁷; della *rappresentatività*, secondo cui, a prescindere dal riconoscimento o meno, la legittimazione processuale doveva considerarsi in capo a tutti gli enti, anche di fatto, che fossero stabilmente collegati con il territorio e muniti di effettiva rappresentatività⁸; e, infine, della *partecipazione procedimentale*, secondo cui la legittimazione in sede giurisdizionale doveva essere strettamente connessa alla possibilità per l'associazione ambientalista di partecipare al procedimento amministrativo, come sarà previsto, dopo la l. n. 349/1986, dall'art. 9 della l. n. 241/1990⁹, a prescindere dal possesso o meno della personalità giuridica¹⁰.

esclusiva alle sole associazioni iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 la legittimazione ad agire a tutela degli interessi collettivi de consumatori e degli utenti).

In giurisprudenza, cfr., Trib. Palermo, 10 gennaio 2000, in *Contratti*, 2000, 670 ss.; Corte Appello, Roma, Sez. II, 24 settembre 2002, in *Giur. it.*, 2003, 119 ss., ove è messo in rilievo che « nei procedimenti introdotti prima dell'istituzione dell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, per quanto attiene alla legittimazione a proporre l'azione inibitoria prevista dall'art. 1469 *sexies* c.c. è demandato al giudice l'accertamento della rappresentatività in concreto dell'associazione istante (nella specie si è attribuito rilievo all'oggetto statutario, alla partecipazione ad organismi pubblici ed al reiterato riconoscimento della rappresentatività da parte dei giudici di merito) »; Cons. Stato, Sez. IV, 30 giugno 2003, n. 3876, in *Foro amm.- C.d.S.*, 2003, 1867 ss.; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 6 settembre 2005, n. 6582, in *Foro amm.- TAR*, 2005, 2821 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 3 febbraio 2005, n. 280 in *Corr. giur.*, 2005, 479 ss.; TAR Lazio, Roma, 8 agosto 2006, n. 7103 in *www.lexitalia.it*.

In dottrina, P. SIRENA, *Il Codice Civile e il diritto dei consumatori*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2005, 277 ss.; R. CONTI, *Codice del Consumo. Una pagina nuova nella tutela consumeristica. Prime riflessioni sulla tutela in materia di clausole abusive*, in *Corr. giur.*, 2005, 1749 ss.; G. DE CRISTOFARO, *Il Codice del consumo*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006, 747 ss.; A. BELLELLI, *La tutela inibitoria collettiva*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006, 471 ss..

⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 15 settembre 1998, n. 1155, in *Cons. Stato*, 1998, I, 1267 ss..

⁷ Detta impostazione, peraltro cassata dalle Sezioni Unite (8 maggio 1978 n. 2207), venne aspramente criticata dalla dottrina in quanto attribuiva importanza prevalente alla sola formalità del riconoscimento della personalità giuridica, senza porre attenzione all'aspetto sostanziale delle effettiva rappresentatività.

⁸ La prima sentenza, in tale senso, fu pronunciata dal Cons. Stato, Ad. Plen., 19 ottobre 1979, n. 24, in *Foro amm.*, 1980, I, 613 ss..

⁹ Si veda, sul punto, M. RAMAJOLI, *Commento all'articolo 9*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 517 ss..

Il dibattito parve, tuttavia, sopito dall'entrata in vigore della l. n. 349/1986¹¹, attraverso la quale il legislatore tentò di affrontare il problema della legittimazione processuale.

In particolare, dalla combinata lettura degli articoli 13, che disciplinava il riconoscimento da parte del Ministero dell'ambiente delle associazioni ambientali in possesso di determinati requisiti specificatamente indicati dalla legge¹², e 18, c. 5, quest'ultimo non abrogato per espressa previsione dell'art. 318, c. 2, del Codice, sembrava emergere la volontà del legislatore di riconoscere alle sole associazioni ambientaliste inserite negli elenchi ministeriali il diritto d'intervento nei giudizi per danno ambientale e la legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi.

La giurisprudenza amministrativa e la dottrina si sono interrogate sul significato e sulla portata dell'art. 18 citato e, quindi, sull'ampiezza della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste¹³.

¹⁰ Secondo siffatto criterio fondato sul collegamento della legittimazione processuale a quella procedimentale, quando un'associazione o un comitato o un ente sono ammessi dalla legge a partecipare alla fase di formazione dell'atto, in seno al procedimento, devono considerarsi automaticamente titolari di un interesse qualificato ed, in quanto tale, legittimati ad impugnare il provvedimento qualora illegittimo. Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 maggio 1985, n. 176, in *Cons. Stato*, 1985, I, 550 ss..

¹¹ Con la citata legge ha trovato compimento l'istituzionalizzazione delle associazioni di protezione ambientale e con essa l'emersione degli interessi ambientali dal limbo dell'anonimato, proprio degli interessi diffusi, alla soglia della tutela giurisdizionale tipica degli interessi legittimi.

Sul punto, v. M. BROCCA, *Le Associazioni ambientaliste al cospetto del giudice amministrativo: questioni di legittimazione processuale*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 573 ss..

¹² Detti requisiti sono: il carattere nazionale dell'associazione ovvero sovraregionale, il perseguimento a livello statutario di finalità ritenute meritevoli, il carattere democratico dell'ordinamento interno, la continuità dell'azione e la sua rilevanza esterna.

Cfr. V. TRIGGIANI, *Le prerogative di natura sostanziale delle associazioni di protezione ambientale: partecipazione al procedimento ed accesso ai documenti*, in *www.lexitalia.it*.

¹³ Sul tema, v. L. BUTTI, *La legittimazione ad agire delle associazioni di cui all'art. 13 della L. 349/1986 secondo un recente orientamento giurisprudenziale*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 873 ss.; F. PUGLIESE, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: il limite è nella legge*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 511 ss.; R. BUCCINI, *La tutela giuridica dei beni ambientali*, in *Giust. civ.*, 1994, I, 3282 ss.; M. DE PALMA, *Legittimazione a ricorrere degli organismi collettivi e delle persone fisiche in materia ambientale*, nota a TAR Piemonte, Sez. II, 6 maggio 2009, n. 240, in *www.lexitalia.it*; J. DIMENTO, *Recenti sviluppi in materia di legittimazione ad agire nelle cause ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 2, 409 ss.; S. BELTRAME *Conferenza di servizi, valutazione di impatto ambientale e funzionalità della circolazione delle informazioni sull'ambiente alla protezione dell'ecosistema*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 2, 645 ss.; P. BRAMBILLA, *Legittimazione ad agire. L'impugnativa dei provvedimenti ambientali di locazione: i nuovi vincoli giurisprudenziali della legittimazione e dell'interesse ad agire, dalla nozione di vicinitas a quella di collegamento stabile*, nota a Cons. Stato, Sez. IV, 1 agosto 2001, n. 4206, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 61 ss.; M. SILVIA, *Associazioni ambientaliste. Legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste riconosciute nel processo amministrativo e concetto giuridico di ambiente*, nota a Cons. Stato, Sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1382, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 526 ss.; B. DELFINO, *La legittimazione processuale delle articolazioni locali delle associazioni di protezione ambientale tra*

In forza di un'interpretazione sin troppo letterale della normativa, inizialmente e per lungo tempo, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la legittimazione processuale alle sole associazioni cd. ministeriali: la mancata inclusione negli elenchi ministeriali era, infatti, causa d'inammissibilità della domanda.

Trovava così spazio, forte del sostegno dell'ordinanza n. 1162/1988 della Corte costituzionale¹⁴, un rigido criterio di tassatività che imponeva al giudice amministrativo di rigettare tutti i ricorsi promossi dalle associazioni che, sebbene di fatto avessero quale unico fine la tutela dell'ambiente in ordine ad un territorio delimitato e circoscritto, non avevano ottenuto il riconoscimento ministeriale¹⁵.

Non è difficile pensare che tale orientamento determinava effetti contrari rispetto a quelli probabilmente perseguiti dalla stessa l. n. 349/1986 volta a dettare una serie di norme finalizzate proprio alla tutela dell'ambiente, giacché restringeva fortemente la possibilità delle associazioni ambientaliste d'intervenire avverso provvedimenti illegittimi anche qualora le stesse, per natura, fossero idonee a rappresentare il « collettivo » interesse alla tutela dell'ambiente¹⁶.

Solo, infatti, determinate associazioni con requisiti specifici e delineati potevano accedere alla giustizia amministrativa.

divisioni giurisprudenziali e disposizioni dimenticate, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2004, 2192 ss.; L. SALVEMINI, *Il Consiglio di Stato ridefinisce i limiti di intervento delle Associazioni Ambientaliste*, nota a Cons. Stato, Sez. V, 17 luglio 2004, n. 5136, in www.ambientediritto.it; S. NESPOR, *L'accesso alla giustizia nelle controversie giudiziarie in materia ambientale: considerazioni su due recenti volumi*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 861 ss.; D. RECCHIA, *Accesso alla giustizia in materia ambientale: progressi verso l'attuazione della convenzione di Aarhus*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 787 ss.; S. NESPOR, *Legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: questioni nuove e vecchie*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 137 ss.; G. LANDI, *Nota a T.A.R. Veneto, Sez. I, 30 maggio 2005*, n. 2234, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 112 ss..

¹⁴ Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1162, in www.giurcost.org., la quale, nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18 della l. n. 349/1986, promosso dal Procuratore generale della Corte dei conti, aveva affermato che spettava al solo legislatore nazionale l'apprestamento dei mezzi di tutela dei beni che soddisfano pubblici interessi anche di carattere primario quale l'ambiente « specie per quanto riguarda l'eventuale ampliamento delle legittimazione ad agire ad altri Enti e comunità interessate ».

¹⁵ *Ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 5 dicembre 2002 n. 6657, in questa *Rivista*, 2003, 781 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 1995, n. 77, in *Cons. Stato*, 1995, 111 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 18 novembre 1997 n. 1325, in *Cons. Stato*, 1997, 1554 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 16 luglio 1990, n. 728, in *Giur. it.*, 1992, III, 1, 518 ss., che qualifica il riconoscimento come *condicio juris* della legittimazione ad agire, con esclusione di un potere concorrente del giudice amministrativo

Conferma questo orientamento anche il giudice di *prime cure*. Cfr. TAR Trentino Alto Adige, 2 giugno 1987, n. 314 in *Foro amm.*, 1987, 2653 ss.; TAR Valle D'Aosta, 21 marzo 1989 n. 19, in *T.A.R.*, 1989, I, 1700 ss.; TAR Toscana, Sez. I, 21 gennaio 1989 n. 20, in *TAR* 1989, I, 972 ss.; TAR Lazio, 11 dicembre 1990 n. 1064 in *Riv. giur. amb.*, 1992, 164 ss.; TAR Trentino Alto Adige, 23 ottobre 1991, n. 161, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 905 ss.; TAR Lazio, Sez. II, 16 marzo 1993 n. 302, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 275 ss.; TAR Marche, 23 novembre 2001, n. 1223, in *Foro amm.*, 2001, 2963 ss.; TAR Liguria, Sez. I, 12 ottobre 2005, n. 1349, in *Foro amm.-TAR*, 2005, 3117 ss..

¹⁶ G. DE MINICO, *Brevi note sulle associazioni ambientali ex art. 18, L. n. 349 del 1986*, in questa *Rivista*, 1994, II, 25 ss..

A siffatta interpretazione restrittiva si è affiancato, a partire dal 2000, l'orientamento, oggi di certo prevalente, secondo cui la legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste può discendere tanto dal riconoscimento da parte del Ministero dell'ambiente quanto dalla valutazione operata caso per caso dal giudice amministrativo, il quale deve, in tal modo, accertare l'esistenza, in concreto e in capo all'associazione ambientalista, dei requisiti atti a fondare la sua legittimazione processuale¹⁷.

Vengono così, oggi, ripresi dalla giurisprudenza, i criteri formulati in via pretoria prima dell'istituzione del Ministero dell'ambiente volti, s'è detto, all'individuazione di soggetti legittimati ad impugnare provvedimenti lesivi del « bene » ambiente¹⁸.

A fondamento di tale orientamento l'articolata giurisprudenza amministrativa argomenta sostenendo determinati principi e, al contempo, definendone i limiti.

Partendo dai limiti, la giurisprudenza amministrativa è concorde nell'escludere la legittimazione ad agire delle associazioni e dei comitati istituiti in forma associativa temporanea, con scopo specifico e limitato, costituenti una mera proiezione degli interessi dei soggetti che ne fanno parte e che quindi non sono portatori in modo continuativo di interessi diffusi radicati nel territorio. Diversamente si consentirebbe una sorta di azione popolare ritenuta non ammissibile nel nostro ordinamento¹⁹.

Pertanto, il riconoscimento giurisdizionale della legittimazione ad impugnare atti amministrativi, a tutela dell'interesse diffuso alla conservazione dell'ambiente, può e deve avvenire caso per caso, secondo l'applicazione di indici di rappresentatività. In

¹⁷ La dottrina ha parlato in proposito di « doppio binario » della tutela giurisdizionale dell'ambiente. Cfr. M. AINIS, *Questioni di democrazia ambientale: il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 234 ss..

¹⁸ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151, in *www.lexitalia.it*, che sottolinea come l'art. 18 della l. n. 349/1986 nel prevedere il preventivo riconoscimento delle associazioni ambientaliste quale presupposto per il riconoscimento in loro favore della legittimazione ad intervenire nei giudizi per danno ambientale ed a ricorrere in sede giurisdizionale per l'annullamento di atti illegittimi, « definisce un titolo ulteriore di legittimazione, senza tuttavia far venire meno i criteri selettivi in presenza a tal fine elaborati dalla giurisprudenza ».

Così, in primo grado, cfr. TAR Liguria, Sez. I, 22 luglio 2005, n. 1080, in *Foro amm.-TAR*, 2369 ss.; TAR Liguria, Sez. I, 7 giugno 2006, n. 531, in *www.ambientediritto.it*, che in forza del criterio della rappresentatività nega la legittimazione processuale ad « un comitato, in quanto associazione temporanea di soggetti e, quindi, non qualificabile come soggetto esponenziale radicato nel territorio ».

¹⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 18 marzo 2008, n. 1159, in questa *Rivista*, 2008, I, 1158; Cons. Stato, Sez. VI, 11 luglio 2008, n. 3507; Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 2007, n. 1830; Cons. Stato, Sez. V, 14 giugno 2007, n. 3192; TAR Toscana, Sez. II, 1 aprile 2011, n. 567; TAR Toscana, Sez. I, 2 dicembre 2010, n. 6710; TAR Lazio, Latina, 8 luglio 2009, n. 670; TAR Puglia, Bari, Sez. III, 15 aprile 2009, n. 866, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it*.

altri termini, il riconoscimento della legittimazione processuale è da attribuirsi ad enti associativi o comitati, purché questi non soltanto abbiano fra i propri scopi statutari la tutela ambientale ed operino nell'area geografia sulla quale il provvedimento contestato incide, ma rivestano in concreto una posizione differenziata. Tale posizione è il risultato di un adeguato grado di rappresentatività, di un collegamento stabile nel tempo con il territorio di riferimento e di un'azione dotata di apprezzabile consistenza, anche tenuto conto del numero e della qualità degli associati²⁰.

Il possesso, da dimostrare, degli indici di rappresentatività legittima così le associazioni di protezione ambientale a proporre anche un ricorso, a prescindere dal

²⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 8 novembre 2010, n. 7997; Cons. Stato, Sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554; Cons. Stato, Sez. VI, 25 giugno 2008, n. 3234; Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 2007, n. 1830, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. IV, 9 novembre 2004, n. 7246, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2004, 3157 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 20 maggio 2005, n. 2534, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2005, 1557 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 21 novembre 2005, n. 6467, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2005, 3270 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182, nota di A. MAESTRONI, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 694 ss. e in *Foro amm.*, 1996, 589 ss..

In primo grado, cfr., TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 11 marzo 2011, n. 398; TAR Toscana, Sez. II, 1 aprile 2011, n. 567; TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 1 luglio 2010, n. 2411, TAR Puglia, Bari, Sez. III, 15 aprile 2009, n. 866; TAR Piemonte, Sez. I, 2 settembre 2009, n. 2292; TAR Toscana, Sez. II, 6 ottobre 2009, n. 1505, tutte in *www.ambientediritto.it*; TAR Liguria, Sez. I, 22 luglio 2005, n. 1080, in *Foro amm.-TAR*, 2005, 2368 ss.; TAR Veneto, 4 giugno 1998, n. 858, in *Dir. Regione*, 1998, 873 ss., nota di FURLANETTO; TAR Veneto, 12 agosto 1998, n. 1414, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 364, nota di S. CIVITARESE MATTEUCCI e in *Dir. e giur. agr.*, 1999, 110 ss.; TAR Lombardia, Brescia, 19 settembre 2000, n. 696, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 639 ss., nota di S. BELTRAME.

Inoltre, v. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 5 aprile 2005, n. 1847, nota di L. FUMAROLA, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 322 ss., secondo cui « il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi a tutela dell'ambiente ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica) purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità ed un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa ».

TAR Liguria, Sez. I, 12 ottobre 2005, n. 1349, in *Foro amm.- TAR*, 2005, 3117 ss., sottolinea come « in ordine all'accertamento della sussistenza della vantata legittimazione delle associazioni ambientali, deve ritenersi esclusa l'operatività di ogni automatismo positivo o negativo, per cui la valutazione sull'esistenza delle condizioni dell'azione deve essere sempre effettuata caso per caso, non solo con riferimento all'accertamento della ineludibilità delle associazioni ricorrenti nel novero dell'art. 13 l. n. 349/1986, ma anche in relazione alla individuazione dell'ambito in cui riconoscere la tutela giudiziale, seppur con la prudenza richiesta dalla necessità di non creare spazi alla giustiziabilità di interessi non motivati con solidi e concreti riferimenti alla realtà sostanziale sottostante; conseguente, la medesima legittimazione va concretamente verificata alla luce delle caratteristiche della fattispecie concreta e delle censure dedotte attraverso le quali deve essere fatto valere un interesse comunque connesso alla finalità di tutela del bene ambientale ».

Inoltre, cfr., Trib. Palermo, Sez. III penale, ordinanza 22 giugno 2009, in *www.ambientediritto.it*, in cui si afferma che le « le associazioni di protezione dell'ambiente, ivi comprese quelle a carattere locale non riconosciute ex art. 13 della l. n. 349/1986, possono intervenire nel processo penale e costituirsi parti civili, in quanto abbiano dato prova di continuità della loro azione, aderenza al territorio, rilevanza del loro contributo, ma soprattutto perché formazioni sociali nelle quali si svolge dinamicamente la personalità di ogni uomo, titolare del diritto umano all'ambiente ».

Sul punto, v. A. FIALE, *La tutela degli interessi superindividuali lesi dal reato ambientale fra intervento e costituzione di parte civile dell'ente collettivo*, in questa *Rivista*, 2003, 35 ss..

riconoscimento ministeriale. Infatti, un diverso orientamento sarebbe non conforme a Costituzione, e quindi al principio della effettività della tutela, artt. 24, 103, 111 e 113, e all'art. 1, d.lgs. n. 104/2010, Codice del processo amministrativo²¹, se si intendesse attribuire in via esclusiva all'amministrazione il potere di selezionare i soggetti legittimati ad agire in giudizio, così impedendo l'accesso alla tutela giurisdizionale ad enti esponenziali di posizioni soggettive differenziate e qualificate, definibili quali interessi legittimi.

Allo stesso tempo, tale orientamento si porrebbe in contrasto, come ribadito dalla Corte di Giustizia²², con gli artt. 1, n. 2, e 10 *bis* della direttiva europea 85/337/CEE, come modificata dalla direttiva 2003/35/CE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati e che riconosce alle associazioni ambientaliste la legittimazione a ricorrere contro i provvedimenti che autorizzano progetti con impatto ambientale. Tale direttiva non consente, infatti, che il legislatore nazionale possa limitare l'accesso al ricorso giurisdizionale ad associazioni con un numero minimo di componenti, a tal punto da comprimere indebitamente la legittimazione al ricorso e così impedendo di fatto che gli interessi collettivi possano essere azionati in giudizio²³.

Dall'analisi della giurisprudenza amministrativa emerge un terzo argomento, oltre a quello dell'effettività della tutela e a quello del rispetto del diritto europeo, a favore della legittimazione processuale anche delle associazioni ambientaliste non riconosciute, purché, si torna a ripetere, in possesso degli indici di rappresentatività.

²¹ Sul Codice del processo amministrativo, v. M.A. SANDULLI, a cura di, *Nuovo processo amministrativo*, Milano, 2010; F. CARINGELLA, M. PROTTO a cura di, *Codice del nuovo processo amministrativo*, Roma, 2010, Aggiornamento, 2011, in corso di pubblicazione; R. CHIEPPA, *Il codice del processo amministrativo*, Milano, 2010; G. FERRARI, *Il nuovo codice del processo amministrativo*, neldirittoeditore, 2010; E. PICOZZA, a cura di, *Codice del processo amministrativo*, Torino, 2010; R. CARANTA, a cura di, *Commento al codice del processo amministrativo*, Bologna, 2010.

²² Cfr. Corte di Giustizia, Sez. II, 16 luglio 2009, in causa C-427/07, nota di M. CERUTI, *L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di Giustizia e la lunga strada per il recepimento della convenzione di Aarhus da parte dell'Italia*, in *Riv giur. amb.*, 2010, 114 ss..

²³ Corte di Giustizia, Sez. II, 15 ottobre 2009, in causa C-263/08, in www.ambientediritto.it; TAR Veneto, Sez. III, 9 maggio 2011, n. 803, *ivi*; TAR Toscana, Sez. II, 1 aprile 2011, n. 567, *ivi*, in cui si afferma che « l'interesse diffuso si trasforma in interesse collettivo, e diventa, quindi, interesse legittimo tutelabile in giudizio, solo nel momento in cui, indipendentemente dalla sussistenza della personalità giuridica, l'ente dimostri la sua rappresentatività rispetto all'interesse che intende proteggere ». Sull'influenza del diritto europeo sul diritto ambientale, v. S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 1265 ss..

Si richiama il principio della cd. sussidiarietà orizzontale come emergente dall'art. 118, c. 4, Cost.²⁴ - a seguito della modifica del Titolo V operata dalla l. cost. n. 3/2001 - che sancisce un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più propriamente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario²⁵.

L'art. 118, c. 4, Cost., infatti, elegge a rango di principio costituzionale un principio, vigente a livello di Unione europea e già noto nella legislazione italiana con la l. n. 59/1997, volto a stabilire un criterio di riparto delle funzioni amministrative in virtù del quale l'intervento pubblico istituzionale risulta sussidiario rispetto all'iniziativa privata, nel senso che il primo si giustifica in quanto i privati cittadini e le loro libere associazioni non siano in grado di soddisfare appieno interessi di ordine generale²⁶.

Si è ritenuto, pertanto, che detto principio si ponesse come rinforzo al ruolo svolto dalle formazioni sociali sul territorio²⁷, così consentendo una più ampia tutela ambientale. Ne segue che nel dubbio si deve affermare, e non negare, la legittimazione ad impugnare un provvedimento amministrativo da parte di una realtà rappresentativa di cittadini associati, pur non istituzionalizzata con decreto, in quanto si tratta di realtà che i pubblici poteri devono promuovere e non ostacolare²⁸.

Il rispetto delle disposizioni costituzionali sul diritto di difesa, art. 24 Cost., sulla sussidiarietà orizzontale, art. 118, c. 4, e sul rapporto tra diritto europeo e diritto nazionale, art. 117, c. 1, ci permette di fare una considerazione su un ulteriore profilo problematico, non ancora risolto in sede giurisprudenziale, inerente il tema fin qui trattato. Si ha riguardo del tema della titolarità o meno della legittimazione processuale

²⁴ Sul tema, v. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in questa *Rivista*, 2007, 37 ss.; P. DURET, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 688 ss..

²⁵ Sul concetto di *vicinitas*, v. R. GUBELLO, *Nota a Consiglio di Stato, Sez. V, 26 febbraio 2010, n. 1134 e a TAR Toscana, Sez. II, 12 gennaio 2010, n. 17*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 800 s..

²⁶ L. FUMAROLA, nota a TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 5 aprile 2005, n. 1847, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 322 ss..

²⁷ G. VIVOLI, *Il parametro della sussidiarietà orizzontale nella valutazione giurisprudenziale della legittimatio ad causam delle formazioni sociali non 'individuate' per la tutela dell'ambiente*, in www.ambientediritto.it.

In giurisprudenza, v. Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2006, 2751 ss., in cui si afferma che « in caso di chiusura, ovvero di rigetto delle istanze provenienti dal 'basso', le località e le relative popolazioni, interessate da 'attentati' alla salute pubblica e/o all'ambiente di ambito locale e circoscritto, ove questi ultimi non siano presi in considerazione da associazioni riconosciute, ma assenti 'in loco', rimarrebbero prive di protezione ».

²⁸ In questi termini, v. TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 11 marzo 2011, n. 398, in www.ambientediritto.it.

delle sezioni locali delle associazioni ambientaliste rispetto alla capacità di stare in giudizio delle strutture di livello nazionale delle medesime associazioni²⁹.

La giurisprudenza sul punto non è pacifica, registrando, nel silenzio del Codice, il sostegno di orientamenti opposti non solo tra i giudici di *prime cure* e il Consiglio di Stato, ma persino nell'ambito dello stesso grado di giurisdizione.

Il contrasto giurisprudenziale si risolve in modo tradizionale tra un orientamento ampliativo e uno restrittivo sul tema *de quo*.

Secondo il primo orientamento³⁰ sono legittimate alla proposizione del ricorso giurisdizionale anche le associazioni prive di riconoscimento e con rilevanza locale, purché esse perseguano statutariamente e non in maniera occasionale obiettivi di tutela ambientale, abbiano un elevato grado di stabilità e rappresentatività ed un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene che si assume lesa.

Pertanto, non basta il mero scopo associativo a rendere differenziato un interesse diffuso o adespota, facente capo alla popolazione nel suo complesso, quale interesse alla salvaguardia dell'ambiente, specie quando tale scopo si risolva senza mediazione alcuna di altre finalità, nell'utilizzazione di tutti i mezzi leciti per non consentire la realizzazione di un determinato progetto e, quindi, in definitiva, nella stessa finalità di proporre l'azione giurisdizionale³¹.

A questo orientamento di minoranza la giurisprudenza amministrativa ne oppone uno maggioritario³² e di tipo restrittivo secondo il quale deve essere considerato incontestabile l'assunto della non azionabilità di ricorsi giurisdizionali per l'annullamento di atti ritenuti illegittimi da parte delle associazioni ambientaliste di

²⁹ Sul tema, v. A. MAESTRONI, *La legittimazione ad agire delle articolazioni territoriali di associazioni individuate ex art. 13, l. n. 349/1986. Un falso problema: il caso di Legambiente Lombardia onlus*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 601 ss.; M. POTO, *Un semplice comitato di cittadini nulla può avverso la decisione di costruire una discarica*, in *Resp. civ. e prev.*, 2007, 1343 ss..

³⁰ Cfr., inoltre, TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 23 marzo 2011, n. 546; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 16 luglio 2010, n. 638/o; TAR Piemonte, Torino, Sez. II, 15 aprile 2010, n. 1912; TAR Toscana, Firenze, Sez. II, 3 marzo 2010, n. 591; TAR Puglia, Bari, Sez. III, 19 aprile 2004, n. 1860; TAR Veneto, Sez. III, 1 marzo 2003, n. 1629; TAR Marche, 30 agosto 2001, n. 987, tutte in www.ambientediritto.it.

³¹ In questi termini, v. Cons. Stato, Sez. IV, 16 febbraio 2010, n. 885, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2010, 305 ss..

³² Cfr., inoltre, Cons. Stato, Sez. VI, 9 marzo 2010, n. 1403; Cons. Stato, Ad. Plen., 11 gennaio 2007, n. 11; Cons. Stato, Sez. IV, 10 ottobre 2007, n. 5453; Cons. Stato, Sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151; Cons. Stato, Sez. V, 17 luglio 2004, n. 5136; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 4 maggio 2011, n. 800; TAR Veneto, Sez. II, 12 aprile 2010, n. 1323; TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 28 ottobre 2010, n. 4456; TAR Piemonte, Sez. I, 25 settembre 2009, n. 2292; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 19 ottobre 2009, n. 1633, tutte in www.ambientediritto.it

carattere locale, sia pur costituenti articolazioni periferiche di associazioni nazionali riconosciute con decreto del Ministro dell'ambiente.

A tale conclusione parte della giurisprudenza perviene dalla lettura del combinato disposto degli artt. 13 e 18 della l. n. 349/1986, da cui emergerebbe che la legge ha operato una selezione delle associazioni che possono ambire al riconoscimento ministeriale (funzionale, tra l'altro, ad ottenere la legittimazione processuale), individuando a tal fine le sole associazioni nazionali e quelle presenti in almeno cinque ragioni³³.

In virtù delle disposizioni costituzionali sopra citate, l'orientamento secondo cui va riconosciuta la legittimazione processuale anche alle sezioni locali delle associazioni di tutela ambientale pare maggiormente conforme alla *littera legis* e alla *ratio* delle disposizioni degli artt. 13 e 18 della l. n. 349/1986 e oggi ai principi ispiratori del Codice e del diritto europeo, in termini di effettività della tutela e di accesso alla giustizia amministrativa. Infatti, tali articoli si limitano ad attribuire alle associazioni ambientaliste riconosciute in via generale la legittimazione processuale, senza porre distinzioni fra il livello nazionale e le articolazioni locali dell'associazione, che deve, pertanto, ritenersi nella facoltà di regolamentare in concreto la propria capacità di stare in giudizio. Tale orientamento appare anche più in linea con il principio secondo il quale non è precluso al giudice, al di là del requisito formale del riconoscimento ministeriale, il potere di accertare caso per caso la sussistenza della legittimazione della singola associazione, in quanto rappresentativa di interessi diffusi sul territorio di riferimento, nonché con il principio europeo di « ampio accesso alla giustizia » in materia di ambiente³⁴, per come introdotto dalla Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 e dalla direttiva 2003/35/CE.

3. I provvedimenti oggetto di impugnazione: la necessità dell'interesse ambientale.

Individuate le associazioni ambientaliste legittimate a reagire ai provvedimenti illegittimi a tutela dell'ambiente, risulta opportuno soffermarsi brevemente su altro

³³ In questi termini, v. Cons. Stato, Sez. VI, 7 aprile 2010, n. 1960, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151, in questa *Rivista.*, 2006, 1415 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 17 luglio 2004, n. 5136, *ivi*, 2005, 308 ss..

³⁴ Corte di Giustizia, Sez. IV, 17 giugno 2010, in causa C-105/09; Corte di Giustizia, Sez. II, 15 ottobre 2009, in causa C-263/08, entrambe in www.ambientediritto.it.

vivace dibattito relativo alla qualificazione dell'interesse che delimita l'ambito dei provvedimenti amministrativi che possono essere oggetto di impugnazione.

In altri termini l'oggetto di indagine riguarda quali provvedimenti le associazioni ambientali possano impugnare dinanzi al giudice amministrativo.

L'argomento non può prescindere da un rapido cenno ai diversi orientamenti intorno al significato giuridico da attribuire alla nozione di ambiente sviluppatasi nel corso degli anni in ambito dottrinale e giurisprudenziale³⁵.

Ad un approccio inizialmente più restrittivo che considerava l'ambiente in senso strettamente naturalistico se ne sono affiancati altri volti ad ampliarne sempre più il significato, sino a ricomprendere nello « spazio ambiente » anche aspetti legati ai beni culturali, all'assetto del territorio e al suo governo, alla sanità e all'agricoltura.

Più recentemente, invece, si è riconosciuto all'interesse ambientale, sia in senso stretto sia in senso lato³⁶, un valore e un significato trasversale così da ritenere che, imprescindibilmente, esso permea più settori³⁷.

In verità il dibattito intorno al significato proprio da attribuire alla nozione di ambiente come categoria giuridica di diritto sostanziale ha riflessi anche sotto il profilo processuale: proprio attraverso il significato da attribuire all'ambiente dottrina e giurisprudenza hanno cercato di definire i limiti entro i quali le associazioni

³⁵ Sul tema, v. G. PERICU, voce *Ambiente (tutela dell')* nel diritto amministrativo, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, 187 ss.; M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.; E. CAPACCIOLI, G. DEL PIAZ, *Ambiente. Parte generale e diritto amministrativo*, in *Novissimo Digesto*, Appendice, Torino 1982, I, 258 ss.; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 ss..

³⁶ In tal senso, v. TAR Toscana, Sez. II, 12 gennaio 2010, n. 17, in www.giustizia-amministrativa.it, in cui si afferma che « un'associazione di protezione ambientale sussumibile nella previsione di cui all'art. 13 della l. n. 349/1986, è come tale legittimata ad agire in giudizio per la tutela degli interessi ambientali sia in senso stretto (gli aspetti fisico-naturalistici di una certa zona o di un certo territorio), sia in senso lato, comprendenti questi ultimi la conservazione e valorizzazione dei beni culturali, dell'ambiente in senso ampio, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti e dei centri storici e della qualità della vita, intesi tutti come beni e valori ideali idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale rispetto ad ogni altro ambito geografico e territoriale e pertanto capaci di assicurare ad ogni individuo che entra in contatto con tale ambito una propria specifica utilità che non può essere assicurata da altro ambiente ».

In senso conforme, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5365, in www.ambienteditto.it.

³⁷ Cfr. Corte cost. 18 dicembre 2002 n. 536, in *Foro it.* 2003, I, 688 e in questa *Rivista*, 2003, I, 22 ss.; Corte cost. 26 luglio 2002 n. 407, in www.lexitalia.it. Tali sentenze riguardano, invero, il problema del riparto di competenze Stato-Regioni, ma pongono l'accento sulla trasversalità di una materia, come l'ambiente, sebbene sotto il profilo della tutela legislativa.

ambientaliste possono intervenire, ovviamente tenendo conto del contenuto del provvedimento ritenuto illegittimo³⁸.

L'adesione all'opzione ermeneutica più restrittiva conduce a negare la legittimazione processuale avverso provvedimenti che non abbiano una connotazione prettamente ambientale, bensì urbanistica, edilizia o paesaggistica³⁹.

Di converso l'opposto orientamento, che offre una lettura pan-ambientalista, consente alla giurisprudenza di dichiarare la legittimazione processuale avverso tutti i provvedimenti con contenuto urbanistico o, comunque, legato all'assetto del territorio o ai beni ambientali, purché sia idoneo a ledere il « bene ambiente »⁴⁰.

In altri termini, nell'ottica dell'art. 13 della l. n. 349/1986, la legittimazione ad agire in giudizio delle associazioni ambientaliste per fare valere interessi diffusi, sussiste quando l'interesse all'ambiente assume qualificazione normativa nei limiti tracciati positivamente dalla l. n. 349/1986, ovvero da altre fonti legislative, intese a identificare beni ambientali in senso giuridico. Il concetto di « beni ambientali o valori ambientali », pur in mancanza di specifiche indicazioni da parte della legislazione statale e regionale, viene riferito sia a quello di « ambiente », quale risulta dalla disciplina relativa al paesaggio (oggetto di tutela conservativa), sia a quello di «

³⁸ Sul tema, A. MAESTRONI, *In tema di associazioni ambientaliste. La valenza ambientale del provvedimento impugnato quale criterio di restrizione della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste al vaglio giurisprudenziale*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, n. 1, 96 ss.; ID., *La legittimazione delle associazioni ambientaliste all'impugnazione di atti urbanistici con valenza ambientale: il contrasto interno al Consiglio di Stato e il criterio dello stabile collegamento come fonte di legittimazione attiva di associazioni e privati*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 570 ss.; A. GANDINO, *Legittimazione delle associazioni ambientaliste e natura del provvedimento impugnato: gli incerti confini del valore ambiente*, in *Foro amm.-TAR.*, 2003, 876 ss.; A. MAESTRONI, *La legittimazione di associazioni locali all'impugnazione di provvedimenti di natura urbanistica*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 302; M. CALABRÒ, *Sui presupposti della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste*, nota a TAR Lombardia, Sez. II, 6 dicembre 2002, n. 5093, in *Foro amm.-TAR*, 2006, 412 ss..

³⁹ Cons. Stato, Sez. IV, 9 novembre 2004, n. 7246 in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 2001, n. 1382, in www.lexitalia.it; TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 3 dicembre 2003, n. 1979, in *Foro amm.-TAR* 2003, 3645 ss.; TAR Lombardia, Brescia, 18 marzo 2004, n. 226, in *Foro amm.-TAR*, 2004, 597 ss.; TAR Veneto, Sez. I, 19 gennaio 2006, n. 97, in *Foro amm.-TAR*, 2006, 73 ss..

⁴⁰ Cons. Stato, Sez. V, 23 ottobre 2002, n. 5824, in *Giust. civ.*, 2003, I, 1956 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5365, in questa *Rivista*, 2003, I, 1660 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 2005, n. 5205, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2005, 2564 ss.; TAR Marche, 22 febbraio 2002, n. 184, in www.lexitalia.it, nota di M. TABANO e in *Foro it.*, 2003, I, 18 ss., nota di V. MOLASCHI; TAR Liguria, Sez. I, 12 ottobre 2005, n. 1349, in *Foro amm.-TAR*, 2005, 3117 ss., che sottolinea come « le associazioni ambientaliste individuate ai sensi dell'art. 13 della l. n. 349/1986 sono legittimate ad agire in giudizio avverso qualsiasi provvedimento che leda in modo diretto e immediato l'interesse ambientale; esse sono, pertanto, legittimate ad impugnare anche atti a contenuto urbanistico purché idonei nel caso *de quo* a pregiudicare il bene dell'ambiente come definito in termini normativi. La legittimazione va concretamente verificata alla luce delle caratteristiche della fattispecie concreta e delle censure dedotte, attraverso le quali deve essere fatto valere comunque un interesse connesso alle finalità di tutela del bene ambientale ».

ambiente » preso in considerazione dalle norme poste a protezione contro fattori aggressivi (difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua) e anche a quello di « ambiente », oggetto di disciplina urbanistica e di tutela del territorio. L'elemento unificante di tutte queste elaborazioni consiste nel fatto che l'ambiente, in senso giuridico, va considerato come un insieme che, pur comprendendo vari beni o valori, quali la flora, la fauna, il suolo, l'acqua, ecc., si distingue ontologicamente da questi in quanto si identifica in una realtà priva di consistenza materiale.

Da quanto detto segue che la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste deve essere valutata secondo principi generali, per cui vanno ritenute ammissibili tutte le censure astrattamente proponibili, purché siano funzionali al soddisfacimento di uno specifico interesse ambientale⁴¹, mentre non possono essere ritenute ammissibili le censure il cui accoglimento comporti l'annullamento di una parte scindibile dello strumento urbanistico, ove non sia stato evidenziato, in ricorso, un interesse ambientale connesso all'eliminazione di detta parte della disciplina urbanistica⁴².

⁴¹ Sulla nozione di « interesse ambientale » con riflessi sul profilo soggettivo e oggettivo della tutela giurisdizionale, v. Corte cost., 22 luglio 2009, n. 225, in www.giurcost.org.

⁴² Sul punto la giurisprudenza si presenta pacifica. V., *ex multis*, TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 30 aprile 2009, n. 381, in www.ambientediritto.it, in cui si afferma che « nei confronti degli atti amministrativi di indirizzo e/o programmazione non si ravvisa, di regola, un interesse processuale al ricorso, in quanto in questo tipo di atti difetta, per sua natura, di un'immediata capacità lesiva di situazioni giuridiche soggettive. Tuttavia, quando ad agire sono associazioni ambientali per la tutela di un interesse diffuso e di un bene complessivamente determinato, la peculiarità dell'azione intrapresa impone la verifica in astratto di un denunciato contrasto fra un determinato criterio prescrittivo e l'interesse alla tutela di uno specifico interesse ambientale, rivolto alla cura e alla conservazione del paesaggio o di un determinato habitat naturale. Non può, infatti, escludersi, in astratto, che le censure proposte avverso i criteri enunciati dall'atto di indirizzo comunale non siano espressamente volte a dimostrare la loro potenzialità lesiva del valore ambiente e paesaggio dei territori presi in considerazione ». Inoltre, cfr., TAR Lazio, Roma, Sez. I, 1 aprile 2009, n. 3481, in www.giustizia-amministrativa.it, in cui si afferma che « le associazioni ambientaliste sono legittimate ad agire in giudizio a tutela delle aree sulle quali sono posti vincoli di tipo paesaggistico-ambientale, mentre sono prive di tale legittimazione, quando l'interesse dedotto in giudizio attiene ad aree su cui non insistono vincoli di tal genere. La qualificazione della posizione, infatti, non può avere la sua fonte nella generica valutazione degli effetti ambientali che possono derivare da una qualunque trasformazione del territorio, ma sorge quando l'intervento urbanistico insiste su un bene qualificato dalla normativa ambientale come giuridicamente rilevante, attraverso l'apposizione di specifici vincoli preordinati alla tutela ambientale ». Negli stessi termini, v. Cons. Stato, Sez. IV, 9 novembre 2004, n. 7246; TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 21 gennaio 2011, n. 49; TAR Toscana, Sez. II, 12 gennaio 2010, n. 17; TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 1 luglio 2010, n. 2411; TAR Vento, Sez. I, 19 gennaio 2006, n. 97, tutte in www.ambientediritto.it.

4. Brevi considerazioni conclusive.

Quanto detto fin qui ci consente di proporre delle brevi considerazioni riassuntive e conclusive.

Il Codice non dedica, scelta non condivisibile, alle associazioni ambientaliste un autonomo e sistematico articolato, sia per i profili più strettamente organizzativi sia per quelli processuali, in stretto riferimento al tema qui trattato della legittimazione processuale.

Fatto salvo dall'abrogazione l'art. 18, c. 5, della l. n. 349/1986, per espressa previsione dell'art. 318, agli artt. 309 e 310 del Codice si ripropone il modello originario delle legittimazioni processuali. Infatti, viene codificato il ruolo che le associazioni possono ricoprire nel processo per il risarcimento del danno all'ambiente⁴³, riconoscendo loro la legittimazione all'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo, al quale in sede di giurisdizione esclusiva viene attribuita un'ampia cognizione nella materia *de qua*. Inoltre, l'art. 309 cit. prevede in capo alle associazioni ambientaliste riconosciute (e quindi solo a queste) un potere di denuncia, nonché di presentare osservazioni al ministero competente al fine di orientare o quantomeno incentivare un'attività di prevenzione e tutela dell'ambiente.

Pertanto, il Codice nulla dispone in riferimento alle associazioni ambientaliste non riconosciute, ma in possesso dei cd. indici di rappresentatività, né tanto meno decide di sciogliere la spinosa questione della legittimazione processuale esclusiva dei livelli nazionali delle associazioni, a sacrificio, spesso non giustificato e proporzionato, della legittimazione dei livelli locali. Tale scelta pare da non condividere perché pone il Codice in palese contrasto con i suoi stessi principi ispiratori, nonché con i principi costituzionali ed europei.

Tra i principi sacrificati dalla lacuna del Codice, oltre al principio dell'azione ambientale, di cui all'art. 3 *ter*, e a quello del diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo, art. 3 *sexies*, acquista un rilievo particolare quello di sussidiarietà, nello specifico orizzontale, e di leale collaborazione, art. 3 *quinqüies* del Codice e art. 118, c. 4, Cost..

⁴³ Sul tema v. B. POZZO, *Danno ambientale*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS, a cura di, *Codice dell'ambiente*, cit., 853 ss.; G. LEONE, *Prime riflessioni sul risarcimento del danno ambientale disciplinato dal t.u. 3 aprile 2006, n. 152*, in questa *Rivista*, 2008, I, 3 ss..

Quello della sussidiarietà orizzontale è un principio costituzionale, oltre che un principio del Codice introdotto dal d.lgs. n. 4/2008, che impone di privilegiare, anche in assenza di espresse previsioni di legge, quelle opzioni interpretative più avanzate in tema di legittimazione ad agire e che garantiscano ai soggetti, individui o formazioni sociali, la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale l'esercizio della funzione amministrativa in materia ambientale da parte dei soggetti pubblici istituzionali a ciò proposti. Pertanto, non si può ammettere la soccombenza del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale al mero riconoscimento o meno con decreto di un'associazione, pur in presenza di indicatori in grado di provare l'applicazione del criterio della *vicinitas*⁴⁴ di un'associazione ambientalista rispetto ad una questione ambientale e la titolarità di una posizione giuridica soggettiva differenziata e connessa all'interesse ambientale⁴⁵. Inoltre, la mancanza di tutela della posizione soggettiva che definiamo interesse legittimo collettivo dell'associazione non riconosciuta implica la violazione del diritto di difesa e del principio di effettività della tutela garantiti dagli artt. 24, 103, 111 e 113 Cost. e, oggi così solennemente codificato dall'art. 1 del Codice del processo amministrativo.

Infine, pare di poter dire che la lacuna del Codice dell'ambiente in tema di associazioni non riconosciute e di legittimazione delle associazioni locali contrasti anche con l'ordinamento europeo. Infatti, la Corte di Giustizia, a seguito della domanda pregiudiziale posta dalla Corte di Cassazione svedese, ha affermato con la sentenza della sezione II, 15 ottobre 2009 (in causa C-263/08) che, sebbene dal combinato disposto dell'art. 10 *bis* e dell'art. 1, n 2, della direttiva 85/337 venga affidato ai legislatori nazionali il compito di determinare i presupposti che possono essere richiesti perché un'associazione possa esercitare il diritto al ricorso, tuttavia, le norme nazionali devono garantire l'obiettivo dell' « ampio accesso alla giustizia » e dell' « effetto utile ». Nel rispetto di tali obiettivi coloro i quali vantano un « interesse sufficiente » per contestare un progetto e i titolari di diritti lesi da quest'ultimo, tra cui le associazioni ambientaliste anche non riconosciute, devono poter agire dinanzi al giudice competente.

In definitiva, la scelta del Codice pare sollevare profili di illegittimità nei termini fin qui illustrati e nelle more di una sua possibile ed ennesima integrazione e

⁴⁴ Sull'applicazione di tale criterio, v. Cons. Stato, Sez. V, 26 febbraio 2010, n. 1134 e TAR Toscana, Sez. II, 12 gennaio 2010, n. 17, entrambe in *Riv. giur. amb.*, 2010, 800 ss..

⁴⁵ Sul contenuto del cd. « interesse ambientale », v. Corte cost., 22 luglio 2009, n. 225, cit..

modificazione, i temi qui affrontati rimangono ancora sostanzialmente oggetto di molteplici interventi giurisprudenziali tutt'altro che pacifici e storicamente la tutela giurisdizionale « caso per caso » è contraria alla certezza del diritto e, nel caso di specie, alla tutela dell'ambiente.

ROBERTO LEONARDI