



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

Dipartimento di Giurisprudenza

Master di II livello in Diritto dell'Ambiente e
Gestione del Territorio

ANTONINO LANDRO

Il ruolo delle associazioni ambientaliste nel
procedimento amministrativo e la loro legittimazione ad
agire innanzi al giudice amministrativo.

Project Work

Tutor Didattico: Chiar.ma Prof.ssa Marisa Meli

ANNO ACCADEMICO 2018/19

Sommario

Premessa	pag. 1
1. Le associazioni ambientaliste come portatori di interessi diffusi	pag. 2
1.1. La legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente	pag. 5
1.2. La convenzione di Aarhus	pag. 8
1.3. Il codice dell’ambiente	pag. 10
2. Intervento e partecipazione nel procedimento amministrativo: gli artt. 9 e 10 della legge 241/1990	pag. 12
2.1. Il procedimento di valutazione di impatto ambientale come modello di partecipazione	pag. 15
2.2. Il diritto di accesso alle informazioni in possesso della P.A.	pag. 16
3. La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste dopo la legge 349/1986	pag. 20
3.1. Il progressivo riconoscimento dei comitati territoriali	pag. 22
3.1.1. La legittimazione ad agire delle associazioni locali secondo l’interpretazione del diritto europeo e alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale	pag. 24
3.1.2. I quattro indirizzi giurisprudenziali sul principio di sussidiarietà orizzontale	pag. 28
3.2. Il riconoscimento della legittimazione ad agire avverso atti di pianificazione territoriale	pag. 31
3.3. Una breve comparazione con altre esperienze estere: tutela di <i>environmental interests</i> nella <i>judicial review</i> statunitense	pag. 35
Conclusioni	pag. 38
Bibliografia	pag. 40
A. Dottrina	pag. 40
B. Giurisprudenza	pag. 42
C. Siti internet	pag. 43

Premessa

L'obiettivo di questo studio è quello di individuare il ruolo delle associazioni ambientaliste nella tutela del bene ambiente complessivamente considerato, quale ruolo gli attribuiscono il legislatore, le amministrazioni, la dottrina, la giurisprudenza e quali prospettive sono possibili.

L'interesse "diffuso" costituisce le fondamenta sulle quali si è sviluppato il ruolo delle associazioni ambientaliste, in *primis* dal punto di vista processuale riconoscendogli la legittimazione ad agire.

La prima parte analizzerà l'evoluzione normativa e come essa sia stata condizionata e (in molti casi) avviata grazie al diritto internazionale e comunitario.

La seconda parte sarà dedicata all'intervento delle associazioni ambientaliste nel procedimento amministrativo, con esame del procedimento di VIA, come recentemente riformato, che rappresenta l'esempio più importante del diritto di partecipazione nei procedimenti amministrativi. Sarà esaminato il diritto di accesso delle informazioni in possesso della P.A. in materia ambientale, la sua centralità tra gli strumenti di prevenzione e tutela dell'ambiente e come esso sia concretamente esercitabile da parte delle associazioni di tutela ambientale.

L'ultima parte sarà dedicata al diritto di legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste da parte della giurisprudenza e come essa sia stato oggetto non solo di intervento legislativo, ma vi è stato un forte contrasto giurisprudenziale ancora non definito.

Si esamineranno le pronunce giurisprudenziali più interessanti nel tempo, ma soprattutto le più recenti del giudice amministrativo: lo studio sarà centrato sulle soluzioni ermeneutiche utilizzate per estendere la legittimazione attiva delle organizzazioni non governative a tutela dell'ambiente.

In tutte le fasi del percorso di questo studio verranno analizzati in quali ambiti sono intervenute e potrebbero intervenire le associazioni ambientaliste, con le posizioni dominanti.

Infine, sarà dato un piccolo esame comparativo della disciplina in materia.

1. Le associazioni ambientaliste come portatori di interessi diffusi.

Quasi tutte le incertezze sul ruolo delle associazioni ambientaliste nell'ordinamento italiano derivano dall'interesse che vogliono tutelare¹.

L'interesse ambientale è contraddistinto dal suo carattere diffuso con notevoli difficoltà ad individuare un soggetto portatore al quale possa attribuirsi la sua titolarità.

La concezione tradizionale distingue gli interessi pubblici da quelli privati: i primi, attribuiti agli enti pubblici, ed i secondi sono attribuiti ai singoli individui, riconosciuti come titolari dello specifico interesse.

L'interesse alla cura e protezione dell'ambiente naturale a carattere diffuso matura nel contesto storico e culturale negli anni Settanta perché "il bene ambiente" non appartiene agli individui ma alla collettività².

La tutela contro la violazione di tale interesse assume caratteristiche del tutto particolari ed un'importanza fino ad allora ignota nella storia delle civiltà e del diritto.

La tradizionale dicotomia interesse pubblico/privato è andata mitigandosi con un progressivo riconoscimento della possibilità per i cittadini di farsi portatori di istanze collettive.

Più precisamente gli interessi diffusi si distinguono da quelli collettivi perché i primi sono riferibili ad una pluralità di soggetti, più o meno determinata/determinabile: per questa ragione, autorevole dottrina³ ha definito "adespoti" gli interessi diffusi in quanto quando si prese consapevolezza della loro esistenza si è verificato che non sarebbero di appartenenza a nessuno.

La dottrina e la giurisprudenza hanno orientato i propri sforzi a dimostrare che un interesse di molti riguardasse in concreto la vita dei singoli individui, identificandolo nel c.d. interesse diffuso, e che quest'ultimo sia rappresentato dalle associazioni (o le c.d. formazioni sociali, come afferma la nostra Costituzione) al fine di garantire un'adeguata tutela, nell'iniziale assenza di un intervento del Legislatore.

Lo spunto primordiale alla legittimazione processuale (e non solo) attiva delle associazioni ambientaliste deve essere sicuramente riconosciuto all'associazione Italia Nostra: quest'ultima è una associazione che prevede tra i suoi scopi statutari la tutela dell'ambiente.

¹ Come si vedrà più avanti, soprattutto dal punto di vista processuale, ai sensi dell'art. 100 c.p.c. per proporre una domanda in giudizio è necessario avervi interesse.

² Delsignore M., La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense, *Diritto processuale amministrativo*, 2013, pag. 734.

³ Romano A., Interessi individuali e tutela giurisdizionale amministrativa, *Foro Italiano*, 1973, 269: mentre ha commentato la sentenza Consiglio di Stato, Sez. VI, 14 luglio 1972, n. 475, relativa all'insediamento di impianti inquinanti nel golfo di Gaeta.

In una prima occasione, il Consiglio di Stato⁴ ha ritenuto ammissibile un suo ricorso avverso un progetto di costruzione di una strada all'interno di un Parco naturale, ma solo qualche anno dopo, il Supremo organo giudicante amministrativo⁵ ha affermato che Italia Nostra non sia titolare di una posizione qualificata, non ritenendo più sufficienti i fini statuari a riconoscere un interesse differenziato rispetto a quello generale.

La Corte di Cassazione⁶ ha adottato un orientamento fortemente restrittivo, ritenendo improponibile un ricorso di un'associazione per difetto assoluto di giurisdizione.

La giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto una parziale apertura a favore di coloro che siano proprietari di un terreno confinante in un luogo in cui si sarebbe dovuta costruire una centrale nucleare: *“In relazione al procedimento per la localizzazione delle centrali nucleari, è configurabile, oltre alla titolarità di interessi cosiddetti diffusi, da parte di collettività unitariamente considerate, anche la titolarità di interessi individuali, da parte dei singoli coinvolti dal procedimento stesso. Tali ultimi interessi hanno natura e consistenza di veri e propri diritti soggettivi, quando riguardino la tutela del bene della salute, non disponibile e non degradabile per l'intervento dell'amministrazione, ovvero la tutela di disponibilità esclusive di determinati beni, i quali traggano dall'ambiente il loro pregio e la loro potenzialità economica, e, quindi, potrebbero venire sostanzialmente perduti per effetto delle scelte concretamente adottate per detta ubicazione”* (Cassazione Civile, Sez. Unite, 9 marzo 1979, n. 1463; Cassazione Civile, Sez. Unite, 6 ottobre 1979, sent. n. 5172).

Tale orientamento giurisprudenziale ha, in sostanza, riconosciuto la titolarità della legittimazione a ricorrere sia per interessi individuali, sia per interessi diffusi di una collettività che può ritenersi lesa.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato⁷ ha ammesso la possibilità di ottenere tutela giurisdizionale di interessi collettivi ma solo nei confronti di atti che potessero incidere su di un ambiente determinato, a condizione che questi interessi potessero assumere la qualità di interessi legittimi riferibili ad una collettività insediata in tale ambiente.

A causa di tale limite, in quell'occasione, il ricorso di Italia Nostra è stato dichiarato inammissibile perché lo scopo associativo era volto genericamente alla tutela del patrimonio artistico, storico e

⁴ Consiglio di Stato, 9 marzo 1973, sent. n. 253.

⁵ Consiglio di Stato, sez. VI, 21 gennaio 1977, ord. n. 37.

⁶ Cassazione Civile, Sez. Unite, 8 maggio 1978, n. 2207.

⁷ Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, decisione 19 ottobre 1979, n.24.

naturale del Paese in genere, senza indicare un collegamento specifico e diretto con la collettività insediata sul territorio.

In sostanza, il “bene ambiente” poteva essere tutelato solamente con l’impugnativa di specifici atti lesivi e la ricorrente doveva dimostrare un collegamento nel territorio rinunciando, di fatto, all’ambiente quale bene adespota.

In altre parole, la dottrina ha cercato di elaborare la nozione di “interesse diffuso”.

Dopo un forte dibattito su tale nozione, la sua definizione è matura ed è distinta da quella di interesse collettivo: pur essendo entrambi comuni a più soggetti, l’interesse diffuso è tale in quanto pertinente “*identicamente ad una pluralità di soggetti più o meno determinata e determinabile, eventualmente unificata*”⁸.

Esso si colloca in una posizione intermedia tra l’interesse individuale, che può essere anche di molti altri individui ma ha per oggetto beni diversi anche se uguali, e l’interesse generale, proprio della generalità dei soggetti⁹.

Ancora più chiaramente, l’interesse diffuso, pur essendo relativo ad una pluralità indeterminata di soggetti, non si riferisce a singole formazioni, bensì all’intera collettività, ed è pertanto da ritenersi indifferenziato, omogeneo e seriale¹⁰ (come è appunto l’interesse all’ambiente).

L’emersione dell’interesse alla tutela dell’ambiente quale interesse diffuso esprime, almeno in parte, la ritenuta incapacità dell’amministrazione, soprattutto quando essa cura interessi generali, di offrire la giusta considerazione e valorizzare tale pretesa, posto che, sino a quel momento, la tutela di interessi non individualizzati era affidata al potere politico.

Sebbene sia vero che moltissime amministrazioni curino (anche esclusivamente) la tutela dell’ambiente, nulla esclude che associazioni o gruppi di privati si organizzino per curare il medesimo interesse, diventando così sia un interesse pubblico (curato dalla P.A.) sia un interesse diffuso.

Ad esempio: se le P.A. competenti non dispongano la chiusura e la bonifica di una discarica satura e latamente inquinante, è probabile che si formi spontaneamente un’associazione a tutela dell’interesse ad un ambiente salubre; se il piano urbanistico prevedesse l’insediamento di una nuova zona industriale non lontano dalla spiaggia, ove la cittadinanza passa le proprie vacanze,

⁸ N. Trocker, voce Interessi collettivi e diffusi, in Enc. giur., XVII, Roma, 1989.

⁹ F. G. Scoca, Tutela dell’ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell’interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile, in Dir. soc. 1988, 655.

¹⁰ Consiglio di Stato, 26 giugno 2013, parere n. 3014.

parte degli abitanti potrebbe costituire un comitato rilevando che tale determinazione sia potenzialmente lesiva della fruibilità dell'ecosistema e del territorio.

In definitiva, l'interesse ambientale in quanto interesse diffuso non è interesse pubblico; anzi, solo in quanto tale, l'interesse diffuso è distinto e contrapposto all'interesse pubblico, sì da chiedersene la tutela davanti al giudice amministrativo¹¹.

L'interesse del legislatore, della dottrina e della giurisprudenza verso gli interessi diffusi ha avuto uno slancio con l'avvenire dell'articolato fenomeno della «partecipazione democratica» di gruppi o associazioni esponenziali di interessi che — in quanto ancora sprovvisti di tutela giurisdizionale poiché non perfettamente individualizzabili e personalizzabili — aspiravano a partecipare all'esercizio della funzione amministrativa ed ha stimolato il tema degli interessi diffusi.

Per queste ragioni, diventa fondamentale uno studio sul ruolo che le associazioni ambientaliste hanno nei procedimenti amministrativi e giurisdizionali nel settore.

1.1. La legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente.

Il Legislatore ha codificato la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste con la legge 349/1986 che istituisce il Ministero dell'Ambiente con dei limiti ben specificati dalla stessa.

L'art. 18, comma 5, stabilisce: *“Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”*¹².

La norma menzionata rinvia all'art. 13 il quale specifica che *“Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta.*

Decorso tale termine senza che il parere sia stato espresso, il Ministro dell'ambiente decide”.

In sostanza, il Legislatore del 1986 ha previsto che le associazioni legittimate debbano ottenere un preventivo riconoscimento da parte del Ministero dell'Ambiente introducendo una legittimazione ad agire speciale, riconosciuta sulla base di criteri oggettivi.

Al fine di poter ottenere il riconoscimento, l'associazione deve possedere quattro requisiti:

¹¹ Delsignore M., La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense cit.

¹² Per completezza espositiva si rileva sin d'ora che il suddetto comma sia l'unico ad avere resistito all'abrogazione dell'art.18 ad opera dell'articolo 318, comma 2, lettera a) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ed è ancora in vigore.

- a. Un requisito territoriale: associazione a carattere nazionale o presente in almeno cinque regioni;
- b. Lo statuto deve rispettare due requisiti: la tutela dell'ambiente deve essere lo scopo principale e deve essere ispirato a principi democratici;
- c. L'azione associativa deve essere continua, non è possibile costituirlo al solo scopo di promuovere un giudizio;
- d. L'associazione deve avere "rilevanza esterna", ossia le finalità non devono essere meramente programmatiche, ma fattuali con attività concrete.

Secondo una interpretazione restrittiva del quinto comma dell'art. 18 della legge 349/1986, solamente le associazioni riconosciute dal Ministero dell'Ambiente hanno la legittimazione ad agire in giudizio.

Al fine di evitare ogni dubbio, occorre definire i criteri sulla base dei quali sia possibile ottenere un riconoscimento ministeriale.

Ed infatti, il Consiglio Nazionale per l'Ambiente, nella sua prima convocazione dell'11.1.1988, ha elaborato un documento sui criteri di cui all'art. 13¹³,

Per quanto riguarda il requisito territoriale, il CNA ha specificato che bisogna accertare e valutare la presenza in concreto nelle cinque regioni con almeno una sede regionale ed un concreto radicamento sul territorio nazionale.

Con riferimento ai requisiti statutari, il Consiglio Nazionale esclude a priori le associazioni che non rispettino i requisiti previsti dal titolo II c.c. per le associazioni, come le fondazioni, gli istituti di studi e ricerca, o le cooperative.

Per quanto riguarda l'ordinamento interno democratico, il CNA ha specificato che essi si ispirino ai principi costituzionali e che nel proprio statuto abbiano la protezione ambientale quale centrale.

Il requisito della continuità è individuato come attività continuativa in ambito pluriennale.

Per il requisito della "rilevanza esterna", l'amministrazione gode di maggiore discrezionalità ed il CNA l'ha interpretata quale "*la capacità dell'attività concretamente svolta a suscitare interesse e coinvolgimento dell'opinione pubblica*".

Si può individuare sin da subito che l'elaborazione del CNA degli ultimi due requisiti è consequenziale alla nozione di interesse diffuso perché l'associazione si fa portatrice di un interesse che non è la somma degli interessi individuali dei singoli iscritti, ma deve riferirsi alla categoria in modo collettivo.

¹³https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/vari/criteri_interpretativi_art13_legge_349_86.pdf

Per completezza espositiva, l'art. 18 della legge 349/1986 aveva attribuito un ulteriore ruolo alle associazioni ambientaliste: la c.d. sollecitazione ad agire: *“Le associazioni di cui al precedente articolo 13 e i cittadini, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza”*.

Lo Stato era (e come vedremo, ancora lo è) l'unico legittimato ad esercitare l'azione di danno ambientale (qualificata anche azione civile pubblica), ma le associazioni ambientaliste potevano denunciare il fatto ma non si capiva se l'ente che avesse ricevuto la denuncia fosse tenuto ad agire¹⁴.

Lo Stato rimaneva (e rimane) l'unico legittimato ad agire, nonché l'unico beneficiario della somma che era liquidata a risarcimento del danno ambientale perché rappresentante dell'intera collettività. La dottrina ha discusso a lungo sul significato e la portata della legittimazione all'esercizio dell'azione prevista dall'art. 18 per i c.d. enti territoriali minori: i dubbi sono sorti per l'apparente discrasia dei commi 1 e 3 dell'art. 18: mentre il comma 1 individua il solo Stato quale destinatario del risarcimento da parte dell'autore del fatto illecito, il comma 3 del medesimo articolo attribuisce sia allo Stato, sia agli altri enti territoriali la legittimazione all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale.

In sostanza, la lettera della norma legittima due interpretazioni compatibili con il tenore dell'art. 18: sia una interpretazione che individua nello Stato l'unico titolare del diritto al risarcimento del danno con una legittimazione soltanto alternativa degli enti territoriali¹⁵; sia una ricostruzione che considera Regione ed enti locali titolari di un'autonoma potestà di ottenere un risarcimento con una legittimazione concorrente rispetto a quella dello Stato.

Un ulteriore orientamento ritiene che la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno spetti allo Stato in via primaria, ma non esclusiva, poiché la natura adespota del bene ambientale non consente che la titolarità di tale bene sia riferita in via esclusiva allo Stato poiché anche gli enti territoriali sono esponenziali della collettività, chiamati dal legislatore ad esercitare una funzione di tutela del bene ambiente¹⁶.

C'è anche chi ha sbrigativamente considerato che il termine Stato possa intendersi in senso ampio, includendo anche le altre amministrazioni pubbliche.

¹⁴ Sul punto, la dottrina aveva ipotizzato la sussistenza dell'obbligo di attivazione: Albamonte, Danno ambientale nella L. 349/86, Consiglio di Stato, III, 1988, pag. 1927 -1934; come si vedrà infra al 1.3., il codice dell'ambiente è intervenuto espressamente ed abrogando tale norma e codificando l'obbligo di attivazione.

¹⁵ TAR Veneto, sez. II, 25 gennaio 1993, n. 30.

¹⁶ R. Leonardi, L'esclusione della legittimazione ad agire degli enti locali nell'azione risarcitoria in tema di danno ambientale: la negazione del «federalismo ambientale», Foro amm. TAR, fasc.9, 2013, pag. 2925.

Il quinto comma dell'art. 18 riconosce alle associazioni la facoltà di intervenire nei giudizi di danno ambientale intrapresi dallo Stato: in sostanza, le associazioni ambientaliste potevano effettuare un intervento adesivo dipendente, anche se Taruffo ha qualificato tale intervento come litisconsortile per via della "sollecitazione ad agire"¹⁷.

In sostanza, le facoltà riconosciute alle associazioni sono molto limitate nella misura in cui non è consentito superare il limite costituito dalle domande della parte principale, né svolgere difese contrastanti o discordanti da quelle della stessa parte, dovendo subire un'eventuale rinuncia o acquiescenza di essa, senza che fosse riconosciuto il potere di impugnare autonomamente la sentenza. L'associazione interveniente può però presentare atti di impulso processuale e materiale probatorio¹⁸.

Una parziale apertura era stata introdotta dall'art. 9, comma tre, del TUEL: le associazioni di cui all'art. 13 della l. 349/1986 potevano proporre le azioni risarcitorie spettanti al Comune e/o alle Province ma l'eventuale risarcimento liquidato spettasse all'ente sostituito, mentre le spese a favore dell'associazione.

La dottrina ha individuato la c.d. azione popolare suppletiva: tale previsione fu interpretata come un segno di maggiore tutela e riconoscimento degli interessi della collettività all'integrità ambientale.

Dal punto di vista della posizione processuale, le associazioni sono state individuate quali sostituiti processuali ex art. 81 c.p.c.

In sostanza, il Legislatore aveva riconosciuto un mero diritto di azione, ridimensionando l'interesse del legittimato sul piano sostanziale.

L'art. 318 del codice dell'ambiente ha abrogato anche quest'ultima previsione.

1.2. La convenzione di Aarhus.

Un notevole balzo in avanti sul ruolo delle associazioni ambientaliste è stato dato dalla Convenzione di Aarhus, sottoscritta nell'omonima città danese il 25 giugno 1998, ratificata dal nostro Paese con la legge 108/2001, in ambito UNECE¹⁹: essa costituisce la Convenzione

¹⁷ S. Maglia, Codice dell'Ambiente commentato dagli esperti, 2017, pag. 1257.

¹⁸ Pozzo B., Danno ambientale ed imputazione della responsabilità, Giuffrè, 1996.

¹⁹ Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE dall'acronimo inglese di United Nations Economic Commission for Europe UNECE) è una delle cinque commissioni economiche che riportano al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC): è stata istituita nel 1947 con l'obiettivo di favorire la cooperazione economica e sociale e lo sviluppo sostenibile nell'Europa postbellica e vi aderiscono sia i paesi dell'Europa orientale che quelli dell'Europa occidentale oltre agli Stati Uniti, a Canada, Israele, ed alcuni stati centro-asiatici. La sua funzione principale è quella di valutare i problemi economici, tecnici e ambientali, sia nei paesi membri che tra gli stessi, e nel suggerire le possibili soluzioni.

sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale

Tale convenzione riconosce il diritto di ogni persona a vivere in un ambiente che ne assicuri salute e benessere.

Essa ha l'obiettivo di costituire un modello di democrazia ambientale si fonda su tre pilastri fondamentali:

- l'accesso alle informazioni ambientali;
- la partecipazione del pubblico alle decisioni sull'ambiente;
- l'accesso alla giustizia.

In sede di premesse, la Convenzione riconosce *“l'importante ruolo che i singoli, le organizzazioni non governative e il settore privato possono svolgere ai fini della tutela dell'ambiente”* e che il pubblico (comprese le organizzazioni) abbiano accesso alla giustizia, in modo tale da tutelarne gli interessi legittimi.

Ed ancora, l'art. 2 individua le definizioni ed al comma cinque individua il "pubblico interessato", includendovi anche *“le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale”*.

Secondo la normativa internazionale, le associazioni ambientaliste hanno un ruolo centrale, ma rimette al legislatore nazionale l'individuazione dei requisiti necessari per il “riconoscimento”.

L'art. 9, comma secondo, della Convenzione è particolarmente innovativo: *“Nel quadro della propria legislazione nazionale, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico interessato*

a) che vantino un interesse sufficiente

o in alternativa

b) che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta parte esiga tale presupposto abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6 e, nei casi previsti dal diritto nazionale e fatto salvo il paragrafo 3, ad altre pertinenti disposizioni della presente convenzione. [...]

A tal fine si ritiene sufficiente, ai sensi della lettera a), l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 5. Tali organizzazioni sono altresì considerate titolari di diritti suscettibili di violazione ai sensi della lettera b)”.

In sostanza, le associazioni ambientaliste hanno la legittimazione a proporre un ricorso giurisdizionale innanzi agli organi di giustizia interna.

La direttiva 2003/35/CE ha recepito in ambito sovranazionale la convenzione di Aarhus: in particolare, essa ha inserito l'art. 10 bis alla direttiva 85/337/CEE del Consiglio ribadendo quanto indicato nella convenzione stessa.

1.3. Il codice dell'ambiente.

Con l'approvazione del d.lgs. 152/2006, il nostro Legislatore ha approvato il codice dell'ambiente cercando di fare rientrare in un unico *corpus* normativo tutte le norme in materia ambientale (anche se tale ipotesi non è di fatto avvenuta): tale intervento non è stato effettuato in via meramente compilativa, ma anche con un intervento normativo in materia.

Prima di individuare le norme che attribuiscono poteri alle associazioni ambientaliste, l'art. 5, comma uno, lett. u e v, detta le seguenti definizioni: “*u) pubblico: una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone;*

v) pubblico interessato: il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono considerate come aventi interesse”.

In questo quadro generale di evoluzione normativa, preme subito individuare che gli artt. 309 – 318 del codice dell'ambiente sono stati quelli che hanno introdotto le novità più rilevanti.

L'art. 309 disciplina il procedimento di richiesta di intervento statale affinché il Ministero dell'Ambiente introduca l'azione di danno ambientale.

La riforma del codice dell'ambiente assegna la legittimità ad agire (in materia di danno ambientale) esclusivamente al Ministero dell'Ambiente, ma i soggetti individuati nell'art. 309 possono depositare la c.d. richiesta di intervento statale.

L'art. 309, primo comma, prevede che le regioni e gli enti locali, le persone fisiche e giuridiche, che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale o vantano un interesse legittimante la

partecipazione al procedimento relativo all'adozione di misure di precauzione, prevenzione o ripristino possono presentare al Ministro dell'Ambiente, tramite le Prefetture, denunce, osservazioni e riguardanti qualsiasi caso di danno ambientale e chiedere l'intervento statale.

Il secondo comma attribuisce il medesimo potere alle associazioni individuate dall'art. 13 della legge 349/1986.

Tale norma è di diretta derivazione comunitaria: essa ha recepito nel nostro ordinamento l'art. 12 della direttiva 2004/35/CE.

Sulle istanze provvede il Ministro dell'Ambiente il quale deve informare tempestivamente i richiedenti sui provvedimenti assunti.

L'art. 310, primo comma, prevede che i medesimi soggetti di cui al primo/secondo comma dell'art. 309 possono proporre azione di annullamento avverso i provvedimenti adottati dal Ministero dell'Ambiente, nonché avverso il c.d. silenzio inadempimento, ivi incluso per il c.d. danno da ritardo.

Il secondo comma prevede una misura alternativa di tutela attraverso un ricorso amministrativo in opposizione che determina, in caso di silenzio dell'amministrazione, il *dies a quo* del termine per impugnare l'eventuale diniego dal riscontro o dal trentunesimo giorno dell'inoltro del ricorso in opposizione.

Per quanto in questa sede interessa, l'art. 318 del d.lgs. 152/2006 ha abrogato alcune norme quali l'art. 18 della legge 349/1986, ad eccezione del comma cinque, e l'art. 9, comma tre, del TUEL (trattate nel par. 1.2).

In materia di danno ambientale, il ruolo delle associazioni di protezione ambientale è marginale: esse hanno il solo potere di sollecitare l'intervento statale e sindacare in sede giurisdizionale l'eventuale rigetto e/o silenzio, risultando immediatamente esclusa la configurabilità di un danno morale e (come visto) del danno ambientale in sé.

In sostanza, il Legislatore ha preferito la soluzione opposta rispetto a quella di favorire la legittimazione diffusa per la tutela di danno ambientale: tale soluzione appare anche coerente rispetto alla riforma dell'art. 311 d.lgs. 152/2006 che ha previsto il risarcimento del danno ambientale solo con misure riparative (e non per equivalente), quale azione di reintegrazione in forma specifica²⁰ e, pertanto, la potestà di domanda risarcitoria per danno ambientale resta esclusivamente in capo al Ministero dell'Ambiente.

²⁰ Per chiarezza: riparazione in forma primaria, complementare e/o compensativa.

Gli enti territoriali e le associazioni ambientaliste (nonché le persone fisiche e/o giuridiche), che si ritengono lese, potranno esperire l'ordinaria azione risarcitoria per responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c.

Il quadro normativo sopramenzionato è stato integrato dal diritto vivente: come si vedrà infra, la disciplina è stata integrata dall'evoluzione giurisprudenziale che ha notevolmente influenzato e, per certi versi, rafforzato il ruolo delle associazioni ambientaliste.

2. Intervento e partecipazione nel procedimento amministrativo: gli artt. 9 e 10 della legge 241/1990.

Gli articoli 9 e 10 della legge sul procedimento amministrativo disciplinano rispettivamente la possibilità e le modalità di intervento nel procedimento amministrativo di qualunque soggetto portatore di interessi pubblici e privati, nonché i portatori di interessi, costituiti in associazioni o comitati.

L'art. 10 attribuisce il potere di prendere visione degli atti del procedimento nonché di presentare memorie e documenti all'amministrazione, la quale deve tenerne conto ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

La lettera dell'art. 9 della legge 241/1990 attribuisce il potere di partecipazione a tutte le associazioni, ivi comprese quelle non riconosciute²¹.

La dottrina e la giurisprudenza hanno provveduto a selezionare una serie di limiti volti ad evitare un'incontrollata dilatazione della partecipazione al procedimento

L'associazione che intende intervenire nel procedimento amministrativo deve provare un idoneo grado di rappresentatività, nonché un'idonea struttura organizzativa, la natura democratica, la finalità statutaria di tutela e valorizzazione degli interessi diffusi, l'assenza di scopo di lucro²².

Per quanto riguarda, la natura e gli effetti dell'intervento delle associazioni nel provvedimento, esso consente di rappresentare nel procedimento gli interessi di soggetti non destinatari della comunicazione d'avvio, ma comunque interessati al provvedimento finale in quanto destinati a subire un pregiudizio dalla sua emanazione.

La norma in esame determina l'instaurazione di un contraddittorio spontaneo e non necessario, rilevante sia nella dialettica amministrazione/interventori (c.d. contraddittorio verticale), ma anche

²¹ Ponti A., L'intervento nel procedimento amministrativo, www.consulentilocali.it.

²² Mauti A. Dall'amministrazione autoritaria all'amministrazione partecipata, www.ssai.interno.it.

in quella che coinvolge tutte le parti del procedimento amministrativo, ivi compresi i destinatari del provvedimento finale e i controinteressati²³.

Il confronto e la ponderazione tra le diverse “proposte” sono comunque rimessi in toto alla valutazione discrezionale dell'amministrazione, alla luce delle preminenti ragioni d'interesse pubblico individuate *ex lege* in sede di attribuzione del potere.

Come detto, l'amministrazione ha l'obbligo di valutare i contributi offerti dagli interventori dandone conto nella motivazione del provvedimento finale.

La norma “generale” di cui all'art. 9 l. 241/1990 e le norme “speciali” in materia di procedimenti ambientali si sono influenzate a vicenda e hanno permesso l'intervento delle associazioni quali portatrici di interessi diffusi.

Il secondo pilastro della menzionata Convenzione di Aarhus è proprio finalizzato alla partecipazione del pubblico in materia ambientale.

Gli artt. 6 e 7 della Convenzione prevedono rispettivamente che anche le associazioni hanno il diritto di partecipare alle decisioni amministrative, relative alle autorizzazioni di attività che possono avere un impatto sull'ambiente, e in quelle relative a piani, programmi, regolamenti di attuazione e strumenti normativi in materia ambientale²⁴.

Tale circostanza ha influenzato sia la giurisprudenza che, in molte occasioni, ha anche esteso la legittimazione ad intervenire nel procedimento amministrativo, sia il Legislatore che è intervenuto nel senso di ampliare le possibilità di intervento.

In un caso, la giurisprudenza amministrativa²⁵ ha ritenuto che *“una procedura così complessa può considerarsi “efficacemente portata a conoscenza” solo nel momento in cui il soggetto potenzialmente interessato abbia avuto esaustiva contezza di tutte le fasi in cui la procedura stessa si è articolata; un grado di conoscenza, questo, che non è certo assicurato dalla pubblicazione all'albo pretorio degli atti impugnati.*

²³ M. Clarich, Garanzia del contraddittorio nel procedimento, in *Diritto Amministrativo*, 2004, pag. 59 ss; E. Frediani, Partecipazione procedimentale, contraddittorio e comunicazione: dal deposito di memorie scritte e documenti al “preavviso di rigetto”, in *Diritto Amministrativo*, 2005, pag. 1003 ss.

²⁴ Art. 6, commi 7 – 9 della Convenzione di Aarhus: “7. *Le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico di presentare per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta.*

8. *Ciascuna Parte provvede affinché, al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico.*

9. *Ciascuna Parte provvede affinché il pubblico sia prontamente informato della decisione adottata dalla pubblica autorità, secondo le opportune procedure. Ciascuna Parte rende accessibile al pubblico il testo della decisione, nonché i motivi e le considerazioni su cui essa si fonda”.*

²⁵ TAR Sardegna, sez. I, 11 luglio 2014, sent. n. 599; T.A.R. Toscana, Sez. II, 30 luglio 2008, sent. n. 1870.

A conferma di tale impostazione giova ancora osservare che il sistema di "efficace pubblicità" postulato dalla Convenzione di Aarhus non coincide automaticamente con quello previsto dalla normativa nazionale, al quale, viceversa, si aggiunge, dando vita ad un peculiare meccanismo di "partecipazione collettiva alla tutela degli interessi ambientali" che sovrasta quello imposto dai singoli ordinamenti; in questo senso univocamente depongono, oltre alle disposizioni già in precedenza richiamate, i commi 5 e 6 dell'art. 3 della Convenzione, ove si afferma che "Le disposizioni della presente convenzione lasciano impregiudicato il diritto delle Parti di continuare ad applicare o introdurre norme che prevedano un più ampio accesso alle informazioni, una maggiore partecipazione ai processi decisionali ed un più ampio accesso alla giustizia in materia ambientale. 6. La presente convenzione non implica alcuna deroga ai diritti esistenti in tema di accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale".

Tutto ciò evidenzia l'autonomia delle disposizioni contenute nella Convenzione rispetto a quelle dei singoli sistemi giuridici nazionali, con le prime che assurgono a criterio di corretta interpretazione (in chiave, ovviamente, più garantista) delle seconde".

Tale sentenza ritiene che la normativa nazionale sia insufficiente a garantire quanto previsto dalla Convenzione *de qua*.

Di notevole importanza è l'art. 3 ter del codice dell'ambiente il quale riconosce la tutela dell'ambiente anche alle persone giuridiche private con un nuovo modello di governance ambientale: ossia un modello di gestione dei beni ambientali non più ispirato al classico modello gerarchico ma ad un nuovo stile di governo diversamente caratterizzato da un maggior grado di cooperazione ed interazione tra poteri pubblici da una parte ed attori non statuali dall'altra parte²⁶. Sebbene sia una pronuncia isolata, è altrettanto interessante quanto affermato dal TAR Liguria il quale ha ritenuto illegittima la nomina dei membri del consiglio di un Ente Parco senza avere sentito il parere delle associazioni ambientaliste riconosciute dalla regione²⁷.

Da ultimo, l'art. 22 del d.lgs. 50/2016 ha disciplinato lo strumento del dibattito pubblico per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali che hanno rilevanza sociale, impatto sull'ambiente,

²⁶ F. Giglioni, La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, Diritto processuale amministrativo, 2015, fasc. 1, pag. 413.

²⁷ TAR Liguria, sez. I, 22 giugno 2004, sent. n. 1019.

sulle città e sull'assetto del territorio e sull'opportunità, gli obiettivi e le caratteristiche principali del progetto²⁸.

Esso è uno strumento di democrazia partecipativa ed ha la funzione di chiarire le idee di chi vi partecipa: il dibattito è fruttuoso se la sua qualità è tale da suscitare una seria riflessione da parte di chi propone il progetto.

Anche questo strumento ha come destinatari anche le associazioni ambientaliste che hanno un interesse diretto a tutte le grandi opere che potrebbero avere un impatto diretto con il territorio²⁹.

2.1. Il procedimento di valutazione di impatto ambientale come modello di partecipazione.

L'art. 5, comma uno, lett. b definisce la valutazione di impatto ambientale: il procedimento mediante il quale vengono preventivamente individuati gli effetti sull'ambiente di un progetto al fine di individuare le soluzioni più idonee al perseguimento degli interessi generali.

Tale procedimento vede la partecipazione sia delle amministrazioni coinvolte, sia del pubblico, e si conclude a seguito di una complessa istruttoria tecnica.

Tale procedura, come vedremo, è di diretta derivazione del diritto internazionale ed europeo e, di recente, con direttiva 2014/52/UE (che ha riformato la 2011/92/UE), il Legislatore europeo³⁰ ha riformato notevolmente l'istituto che si prefigge di consentire al pubblico interessato di partecipare "in maniera efficace", coerentemente con i principi di trasparenza, informazione e partecipazione che da tempo contraddistinguono la disciplina a tutela dell'ambiente³¹.

La procedura di V.I.A. si caratterizza, come è noto, per una fase di consultazione pubblica, in cui la collettività è informata della presentazione di un'istanza di valutazione da parte di un soggetto privato mediante pubblicazione sul sito web dell'autorità procedente di un avviso al pubblico corredato di alcune informazioni essenziali per assicurare l'utilità della partecipazione.

²⁸ L'istituto è mutuato dall'ordinamento francese (*débat public*) dove è affidato ad un soggetto terzo e neutrale (autorità indipendente) e gli esiti sono valutati in sede di predisposizione del progetto definitivo e discusse in conferenza dei servizi.

²⁹ L. Perfetti, Codice dei Contratti Pubblici, Wolters Kluwer, 2017, pag. 149 – 151.

³⁰ Tale direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 104/2017 che ha modificato l'art. 24 del codice ambiente.

³¹ D. Siclari, La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale, in Trattato di diritto dell'ambiente, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, t. II, I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente, a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2014, 471 ss; A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, Diritto dell'ambiente, Laterza, Roma-Bari, 2008; G. Rossi, Funzioni e procedimenti, in Diritto dell'ambiente, a cura di G. Rossi, Giappichelli, Torino, 2011, 86 ss. Più ampiamente sull'estensione dei criteri di legittimazione alle pretese partecipative nei procedimenti diretti ad atti generali: M. Cocconi, La partecipazione all'attività amministrativa generale, Cedam, Padova, 2010, 232 ss.

I soggetti che abbiano interesse possono prendere visione del progetto depositato e della relativa documentazione, oltre a presentare osservazioni suscettibili di introdurre nell'istruttoria *“nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi”* entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico (art. 24, comma tre, d.lgs. 152/2006).

La procedura di valutazione dell'impatto ambientale è l'esempio più significativo di partecipazione civica, è aperta alla partecipazione del pubblico.

In secondo luogo, le osservazioni entrano nel materiale istruttorio e la decisione deve esporre *“le motivazioni e le considerazioni su cui si fonda la decisione... incluse le informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico”* e chi partecipa vorrebbe influenzare il bilancio tra il sacrificio ambientale ed i benefici del progetto³².

Come detto nel par. 1.3., all'interno della definizione di “pubblico interessato” rientrano anche *“le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente”*.

Ne consegue che tutta la disciplina partecipativa della VIA è principalmente indirizzata alle associazioni ambientaliste per ragioni di ordine pratico: esse sono a conoscenza delle normative tecniche di settore, conoscono il territorio in cui svolgono la propria attività e se vi sono delle zone che richiedono una particolare protezione ambientale.

Come si è potuto avere modo di analizzare, per certi versi la disciplina interna della VIA è di diretta trasposizione dell'art. 6 della Convenzione di Aarhus a riprova di come tutto il diritto ambientale sia stato fortemente influenzato da fonti eteronome rispetto alla normativa nazionale.

2.2. Il diritto di accesso alle informazioni in possesso della P.A.

Uno dei principi fondamentali in materia di diritto ambientale è la previsione del diritto all'informazione: tale diritto è riconosciuto come il primo strumento di prevenzione e tutela dell'ambiente perché è finalizzato ad aumentare la coscienza e la sensibilità ambientale dei cittadini³³.

Il diritto alle informazioni ambientali è stato sancito, per la prima volta, nella Dichiarazione di Rio nella quale si afferma che il diritto nazionale deve garantire a ciascun individuo un adeguato accesso alle informazioni in possesso della P.A. che riguardano l'ambiente.

³² F. Trimarchi Banfi, La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo, Diritto Processuale Amministrativo, 1, marzo 2019, pag. 1.

³³ Pellicchia A., La ripartizione delle competenze nella pubblica amministrazione e la partecipazione dei cittadini in materia ambientale, www.isprambiente.gov.it.

Inoltre, in ambito sovranazionale, esso ha le proprie fondamenta nell'Atto Unico Europeo all'interno della c.d. azione preventiva.

Infine, esso costituisce il primo pilastro, su cui si fonda la convenzione di Aarhus.

Nell'ordinamento interno, il riconoscimento del diritto all'informazione ambientale è stato riconosciuto nell'art. 14, comma tre, della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente: *“qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione”*.

È fondamentale analizzare la disciplina speciale dell'accesso in materia ambientale perché essa si distingue rispetto a quella sul diritto di accesso previsto per le altre attività della Pubblica Amministrazione perché tale differenziazione abbia permesso il diritto alle informazioni anche alle associazioni, in qualità di portatori di interessi diffusi.

Gli articoli 4 e 5 della Convenzione di Aarhus disciplinano il diritto di accesso, la raccolta e la diffusione delle informazioni ambientali.

L'art. 4, comma uno, lett. b, prevede che l'autorità pubblica debba mettere a disposizione del pubblico le informazioni richieste senza che debba far valere un interesse al riguardo.

Come specificato nel par. 1.2, il pubblico interessato è costituito anche dalle organizzazioni non governative di protezione ambientale riconoscendo espressamente il diritto di accesso.

In secondo luogo, la norma prevede che il richiedente non debba provare alcun interesse al riguardo per chiedere quanto sia in possesso della P.A: quest'ultima circostanza è di particolare importanza perché spalanca le porte alla tutela dei c.d. interessi diffusi di cui sono portatori le associazioni.

Come vedremo, la regola generale in materia di accesso ai documenti amministrativi è che il richiedente provi un interesse (di regola privato) e chiede l'ostensione documentale al suo precipuo fine di tutela.

Infatti, la disciplina generale del c.d. accesso documentale, ai sensi dell'art. 22 della legge 241/1990, prevede che il richiedente debba essere titolare di un *“interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti”* che non sia finalizzato ad azionare forme di controllo sulla legittimità dell'azione amministrativa³⁴.

³⁴ TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 24 marzo 2015, sent. n. 725; TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 4 aprile 2016, sent. n. 366, TAR Veneto, sez. III, 12 febbraio 2016, sent. n. 145.

In particolare, il Consiglio di Stato ha negato ad una associazione l'accesso agli atti relativi al procedimento di formazione del parco di un arcipelago specificando che essa non avrebbe alcun interesse con una interpretazione restrittiva della legge 349/1986³⁵.

La legge 15/2005 ha esteso il diritto di accesso documentale anche ai portatori di interessi diffusi che abbiano un *“interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*.

Anche in questa ipotesi, il diritto è limitato alle ipotesi in cui il titolare provi che la situazione giuridicamente tutelata sia collegata al documento del quale si chiede l'accesso.

Il d.lgs. 195/2005 ha previsto una disciplina particolare sul diritto di accesso in materia ambientale: le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni ambientali a chiunque ne faccia richiesta, senza che debba provare l'interesse.

Con la menzionata disciplina, il Legislatore ha voluto recepire i principi sopramenzionati ed assicurare una tutela più ampia ai cittadini.

Per quanto riguarda l'oggetto principale di questo studio, la circostanza che il richiedente non debba provare alcun interesse concreto spalanca le porte all'intervento delle associazioni di promozione ambientale e tale diritto è confermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea: *“nell'ambito della tutela dell'ambiente sia doveroso garantire ai cittadini, sia singolarmente, sia riuniti in associazioni, la possibilità di esercitare il proprio diritto ad un ambiente salubre con la previsione da parte degli Stati membri di procedimenti giurisdizionali non eccessivamente onerosi”*³⁶.

Per completezza espositiva, si può affermare che la disciplina generale del diritto di accesso è oggi estesa alle due forme di “accesso civico semplice” ed “accesso civico generalizzato”.

La prima generazione di accesso civico è stata introdotta dal d.lgs. 33/2013 che prevede che *“la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione oggettiva del richiedente non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione”* e *“l'amministrazione, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito di quanto richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, o comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale”*.

³⁵ Consiglio di Stato, sez. VI, 14 gennaio 2000, sent. n. 235.

³⁶ Corte di Giustizia UE, 13 febbraio 2014, causa C-530-11 in un'ipotesi di condanna del Regno Unito per non corretta trasposizione della direttiva 2003/35/CE, di attuazione della Convenzione di Aarhus in ambito sovranazionale.

In sostanza qualsiasi soggetto può chiedere l'accesso e l'amministrazione pubblica gli atti sul proprio sito istituzionale.

L'art. 40 del d.lgs. 33/2013 prevede che restano ferme le disposizioni di maggior tutela in materia di informazioni ambientali e che *“le informazioni ambientali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, che detengono ai fini delle proprie attività istituzionali, nonché le relazioni di cui all'articolo 10 del medesimo decreto legislativo. Di tali informazioni deve essere dato specifico rilievo all'interno di un'apposita sezione detta «Informazioni ambientali»”*.

La giurisprudenza³⁷ ha ritenuto, ad esempio, che *“sussiste il diritto di accesso "civico" ex art. 5 d.lgs. n. 33 del 2013 azionato per la pubblicazione delle previsioni normative e grafiche dei vigenti strumenti urbanistici comunali (nel caso di specie il collegio ha ordinato all'amministrazione comunale di pubblicare, con le modalità descritte dall'art. 39 d.lgs. n. 33/2013, le planimetrie relative al p.r.g. in vigore, nonché gli atti e documenti dai quali poter evincere i dati e le informazioni richiesti con le istanze di accesso civico”*.

L'interrogativo è interessante per capire se una associazione a tutela dell'ambiente ha il diritto di chiedere tali forme di pubblicazione ad un comune.

La riforma del diritto di accesso del 2013, pur non toccando la speciale disciplina di accesso “documentale” speciale in materia ambientale, prevede che le amministrazioni pubblichino tali atti in una specifica sezione chiamata «Informazioni ambientali».

Anche tale previsione rafforza, di fatto, i poteri delle associazioni ambientaliste che potranno ottenere gli atti e le informazioni attraverso una pubblicazione diretta sui siti internet delle amministrazioni.

Di conseguenza, il diritto alla diffusione delle informazioni è rafforzato: ovviamente, bisognerà verificare se tale norma rimane una norma di principio o di effettiva attuazione.

Il d.lgs. 97/2016 ha introdotto un'ulteriore forma di accesso *“allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis”*.

³⁷ T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 16 settembre 2015, n. 125.

La nuova disciplina prevede che il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati e, in caso di accoglimento, l'amministrazione trasmette al richiedente quanto richiesto ed a pubblicare i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale (nel caso in cui sia obbligatoria la pubblicazione).

Come poc'anzi anticipato, in materia ambientale, esistono delle regole speciali in materia di accesso.

L'art. 3 sexies del codice dell'ambiente prevede che chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale.

La medesima norma specifica che è stata emanata in attuazione degli obblighi internazionali della Convenzione di Aarhus: quest'ultima come detto specifica che le associazioni ambientaliste hanno i medesimi diritti delle persone fisiche che provano un interesse qualificato, estendendo quanto già previsto dal d.lgs. 195/2005.

Ben prima dell'approvazione della normativa sul c.d. accesso civico (semplice e generalizzato), la giurisprudenza ha esteso la possibilità del diritto di accesso alle associazioni ambientaliste³⁸, coerentemente con i principi di trasparenza, informazione e partecipazione che da tempo contraddistinguono la disciplina a tutela dell'ambiente³⁹.

3. La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste dopo la legge 349/1986.

Come ampiamente specificato nel paragrafo 1.1., il combinato disposto degli articoli 13 e 18 della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente hanno riconosciuto la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste (aventi carattere nazionale e riconosciute dal competente Dicastero).

³⁸ TAR Sardegna, 6 febbraio 2012, sent. n. 91: inoltre, il Tribunale ha ritenuto inapplicabile, nella fattispecie, il generale principio in base al quale le delibere di approvazione di un piano di lottizzazione sono atti soggetti a pubblicità legale, costituente anche il momento di decorrenza del termine per la relativa impugnativa; data la complessità della procedura, nella quale si erano sovrapposti atti amministrativi comunali, regionali, ministeriali per l'approvazione di un ampio intervento edilizio sotto i profili urbanistici, paesaggistici, ambientali, l'ordinario meccanismo di pubblicazione dei piani di lottizzazione non assicurava, infatti, all'associazione ambientalista ricorrente, un'adeguata conoscenza dell'intervento edilizio nel suo complesso e della sua rilevanza ambientale effettiva.

³⁹ In dottrina: D. Siclari, La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale, in Trattato di diritto dell'ambiente, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, tomo II, I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente, a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2014, 471 ss.

Il primo intervento interpretativo è in senso letterale e restrittivo: il TAR Trentino-Alto Adige ha escluso la sussistenza di qualsiasi legittimazione sostanziale e processuale ad intervenire in capo a soggetti collettivi portatori di interessi diffusi non inseriti nell'elenco ministeriale⁴⁰.

Il TAR Milano⁴¹ ha escluso la legittimazione a ricorrere alle sezioni locali delle associazioni, sebbene individuate ai sensi dell'art. 13 della legge 349/1986, ma tale pronuncia ha avuto il merito di riconoscere che l'interesse generale appartiene non solo allo Stato: *“l'interesse diffuso in materia ambientale si è [...] inverte nel diritto sociale all'ambiente e la sua <giustiziabilità> non incontra più il limite invalicabile della <estraneità>, dal momento che è stato definitivamente sciolto il nodo centrale della legittimazione”*.

L'orientamento di negare la legittimazione attiva alle associazioni non inserite nell'elenco ex art. 13 legge 349/1986 è stato granitico fino ad una sentenza del Consiglio di Stato del 1996: la legittimazione spetta anche a quelle associazioni per le quali il giudice avesse accertato il possesso dei requisiti di rappresentatività di interessi collettivi connessi alla tutela ambientale, ad esempio la rilevanza esterna, espressa mediante le azioni concretamente realizzate dall'associazione e la continuità dell'attività di tutela svolta⁴².

Sotto il profilo delle articolazioni territoriali, l'orientamento è stato incline ad escludere la legittimazione ad agire ma, nel 2001, il TAR Marche ha reputato che il riconoscimento ministeriale permetta la legittimazione sia dell'associazione nazionale, sia delle sue componenti locali, se lo statuto associativo preveda tale possibilità⁴³.

La legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente ha cercato di intervenire in tal senso anche se, in realtà, sono state disattese le speranze degli operatori del settore perché ha dato un nuovo impulso al dibattito spostandolo su differenti direzioni.

Come si vedrà nei paragrafi successivi, l'orientamento giurisprudenziale si è aperto alle possibilità della c.d. *legitimitas ad causam* anche di associazioni meramente territoriali anche se, come sarà adeguatamente esaminato, l'orientamento non è tutt'oggi pacifico in tal senso.

In secondo luogo, un acceso dibattito giurisprudenziale si è formato in tema di legittimazione ad agire delle associazioni nei giudizi in materie non strettamente ambientali, ad esempio, nel settore urbanistico.

⁴⁰ T.A.R. Trentino-Alto Adige, sentenza 2 giugno 1987, n.134.

⁴¹ T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, sentenza 15 aprile 1988, n.105.

⁴² Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 7 febbraio 1996, n.182.

⁴³ T.A.R. Marche, sentenza 30 agosto 2001, n.987.

3.1. Il progressivo riconoscimento dei comitati territoriali.

Come anticipato pocanzi, il tema del riconoscimento delle articolazioni territoriali delle associazioni “riconosciute” dalla legge 349/1986 e dei comitati territoriali è stato ed è frutto di un acceso dibattito nella giurisprudenza amministrativa.

Il contrasto giurisprudenziale si è particolarmente accentuato agli inizi del nuovo Millennio: ad esempio, nel 2004, la V Sezione del consiglio di Stato ha accolto un appello di una società privata accogliendo l’eccezione di carenza di legittimazione attiva di Legambiente Verona perché l’art. 18 della legge 349/1986 riconosce tale potere alle sole associazioni nazionali e non alle sue articolazioni locali⁴⁴.

Il Consiglio di Stato ha successivamente escluso la legittimazione attiva delle sedi territoriali perché lo statuto associativo non permetteva di stare in giudizio a queste ultime⁴⁵; in altra occasione, il massimo giudicante amministrativo ha aggiunto che tale carenza in capo all’associazione locale sussiste specialmente nel caso in cui quest’ultima non abbia dimostrato di patire un danno diretto e concreto a cagione dell’adozione dei provvedimenti impugnati⁴⁶.

In sostanza, la giurisprudenza amministrativa escludeva tale legittimazione anche se con motivazioni diverse.

Tale orientamento è stato costante ed ha continuato a dare una lettura fortemente restrittiva anche escludendo la facoltà di riconoscere la legittimazione attiva in capo a quei comitati istituiti in forma associativa temporanea, con scopo specifico e limitato, i quali rappresentavano una proiezione degli interessi dei soggetti che li costituivano, invece che essere stabilmente portatori di interessi radicati nel territorio poiché avrebbe consentito una sorta di *actio popularis* non ammessa dall’ordinamento⁴⁷, pur riconoscendo loro la possibilità di esercitare un intervento *ad adiuvandum*. Nonostante questo orientamento giurisprudenziale consolidato, la dottrina ha cominciato ad auspicare il riconoscimento di un ruolo maggiormente attivo alle associazioni, anche e soprattutto a livello locale, quali formazioni sociali ove si svolge la personalità dell’individuo, in accordo con l’art. 2 della Costituzione, nonché secondo il principio di sussidiarietà, ai sensi dell’art. 118 della Costituzione come riformato nel 2001.

Solo nel 2012, il Consiglio di Stato ha riconosciuto la legittimazione ad agire di Legambiente Piemonte: tale sentenza specifica che la legittimazione spetta non soltanto alle associazioni di

⁴⁴ Consiglio di Stato, sez. V, 17 luglio 2004, sent. n.5136.

⁴⁵ Consiglio di Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, sent. n.2151.

⁴⁶ Consiglio di Stato, sez. VI, 19 ottobre 2007, sent. n.5453.

⁴⁷ Consiglio di Stato, sez. VI, 20 maggio 2005, sent. n. 2534.

protezione ambientale a carattere nazionale individuate con decreto ministeriale ai sensi dell'art.13 L. 8 luglio 1986, n.349, ma anche alle articolazioni regionali di dette associazioni, purché rappresentative dell'interesse pregiudicato dall'atto impugnato e perché lo statuto di Legambiente prevede espressamente che la rappresentanza in giudizio è attribuita non solo al presidente nazionale, ma anche ai presidenti regionali⁴⁸.

In sostanza, la deroga è ammessa attraverso le norme statutarie.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa siciliano ha confermato tale orientamento⁴⁹.

La Quinta Sezione del Consiglio di Stato ha confermato che sia l'articolazione territoriale, sia il comitato territoriale (anche costituito *ad hoc*) siano titolari di legittimazione ad agire se alleghino specifici titoli di legittimazione.

Tale sentenza aggiunge che legge 349/1986 abbia creato un criterio di legittimazione legale da aggiungersi rispetto a quelli precedentemente elaborati dalla giurisprudenza per l'azionabilità in giudizio degli interessi diffusi, senza che tali criteri antecedenti debbano con ciò ritenersi accantonati e sostituiti: tali parametri "tradizionali" si sostanziano nelle finalità statutarie dell'ente, nella stabilità del suo assetto organizzativo e nella continuità dell'azione spiegata a tutela dei valori ambientali, nonché nella *vicinitas* rispetto all'interesse sostanziale che si assume leso⁵⁰.

Un breve ma importante cenno merita il requisito della *vicinitas*: Il Consiglio di Stato, infatti, dapprima ne ha riconosciuto il ruolo di indice di una situazione differenziante valida a configurare un interesse qualificato⁵¹, ma ha successivamente specificato che questo requisito costituisca una condizione necessaria ma non sufficiente a fondare la legittimazione delle associazioni ambientaliste⁵².

Appena qualche mese dopo, il Consiglio di Stato ha ritenuto che il collegamento territoriale costituisca un valido indice di sussistenza dell'interesse ad agire, ancorché non necessariamente determinante per il riconoscimento di una situazione di legittimazione attiva⁵³.

Nella medesima sentenza, il giudicante ha espresso chiaramente la posizione sulle associazioni portatrici di interessi diffusi.

⁴⁸ Consiglio di Stato, sez. III, 15 febbraio 2012, sent. n.784.

⁴⁹ CGARS, 1 giugno 2012, sent. n. 510.

⁵⁰ Consiglio di Stato, sez. V, 17 settembre 2012, sent. n.4909; tali requisiti sono considerati, però, inderogabili e, infatti, con una sentenza di poco successiva la medesima Sezione abbia dichiarato inammissibile un ricorso per carenza di legittimazione ad agire di un comitato (Consiglio di Stato, sez V, 16 aprile 2013, sent. n. 2095).

⁵¹ Consiglio di Stato, sez. IV, 13 novembre 2012, sent. n.5715.

⁵² Consiglio di Stato, sez. V, 26 novembre 2013, sent. n. 5610.

⁵³ Consiglio di Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, sent. n. 36.

Le associazioni hanno uno statuto che la finalità di cura di valori costituzionalmente garantiti e non costituiscono solamente libere aggregazioni di cittadini che esplicano così la propria personalità, né tanto meno possono qualificarsi quali enti attributari di posizioni giuridiche proprie, in virtù della particolare natura dei beni che si prefiggono di proteggere.

Esse invece partecipano ad attività di interesse generale, secondo le forme e i limiti previsti dall'ordinamento, per espresso riconoscimento costituzionale, che si rinviene attualmente nell'art.118 della Costituzione e la legittimazione attiva a tutela di interessi diffusi deriva sia da un apposito riconoscimento normativamente previsto ed una attribuzione *ex lege*, pertanto qualificabile come speciale, sia quella che riconosce la legittimazione anche di comitati spontanei e sodalizi costituiti al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e la qualità della vita delle popolazioni residenti in un territorio circoscritto, purché perseguano detti obiettivi nel loro oggetto statutario ed in maniera non occasionale.

Tale orientamento non è ancora pacifico in giurisprudenza, il TAR Liguria ha recentemente ritenuto che le associazioni ambientaliste possano agire solo nella loro articolazione centrale e previo “riconoscimento” ministeriale⁵⁴.

3.1.1. La legittimazione ad agire delle associazioni locali secondo l'interpretazione del diritto europeo e alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale.

La Convenzione di Aarhus demanda al Legislatore nazionale la determinazione delle condizioni al quale subordinare l'ammissibilità dell'azione in giudizio avverso provvedimenti amministrativi che si ritengono lesivi del “bene ambiente”, ma la stessa convenzione precisa che “*le norme nazionali in tal modo stabilite devono pur sempre avere come scopo quello di garantire un ampio accesso alla giustizia da parte del pubblico interessato in linea con gli obiettivi della Convenzione*”.

La dottrina ha ritenuto che l'interpretazione che escluda la legittimazione ad agire delle associazioni locali sia non in linea con l'obiettivo convenzionale, in contrasto con un principio di interpretazione ben consolidato⁵⁵.

La Corte di Giustizia UE, a fronte di un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, operato dalla Corte Suprema svedese, in un giudizio su un progetto di interrimento di linee elettriche ad alta tensione:

⁵⁴ TAR Liguria, sez. I, 19 dicembre 2017, sent. n. 941.

⁵⁵ Sul principio interpretativo dell'effetto utile (*ut res magis valeat quam pereat*): R.Y. Jennings, *Treaties* in M. Bedjaoui (ed.), *International Law: Achievements and Prospects*, Paris-Dordrecht-Norwell, 1991, pp. 135-177, a pp. 144 ss. Sul caso specifico: E. Fasoli, *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione UNECE di Aarhus del 1998*, Riv. giur. ambiente, fasc.3-4, 2012, pag. 331.

un'organizzazione non governativa locale, (*Djurgården - Lilla Värtans Miljöskyddsförening*) che si occupava della tutela del territorio investito dall'intervento in oggetto, aveva deciso di impugnare la decisione con la quale la sezione ambientale del Tribunale di primo grado di Stoccolma (*miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt*) aveva concesso al Comune di Stoccolma la relativa autorizzazione all'inizio dei lavori.

Il Giudice di prime cure ha dichiarato irricevibile il ricorso per difetto di legittimazione ad agire perché l'associazione non era in possesso del requisito dei duemila iscritti, così come richiesto dall'art. 13, capo 16, della legge ambientale svedese.

La Corte del Lussemburgo ha avuto modo di pronunciarsi sulla legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste di piccole dimensioni e della conformità di una disciplina interna (sui requisiti minimi di "riconoscimento") all'art. 10 bis della Direttiva 85/337/CEE⁵⁶, inserito dopo l'approvazione della Convenzione di Aarhus.

La Corte, pur confermando che la direttiva 85/337 demanda esplicitamente ai legislatori nazionali il compito di determinare i presupposti necessari affinché un'organizzazione non governativa possa beneficiare del diritto al ricorso, ha statuito quanto segue: *“le norme nazionali in tal modo stabilite devono, da un lato, garantire “un ampio accesso alla giustizia” e, dall'altro, conferire alle disposizioni della direttiva 85/337, relative al diritto ai ricorsi giurisdizionali, il loro effetto utile. Di conseguenza, tali norme nazionali non devono minacciare di svuotare di qualsiasi portata le disposizioni comunitarie secondo le quali coloro che vantano un interesse sufficiente per contestare un progetto e i titolari di diritti lesi da quest'ultimo, tra cui le associazioni di tutela dell'ambiente, devono poter agire dinanzi al Giudice competente. [...] Inoltre, non può essere escluso che la condizione secondo cui un'associazione di tutela dell'ambiente deve avere un numero minimo di aderenti possa risultare rilevante per assicurarsi della effettività della sua esistenza e della sua attività. Il numero di aderenti richiesto non può tuttavia essere fissato dalla legge nazionale ad un livello tale da contrastare con gli obiettivi della direttiva 85/337 e, in particolare, con quello di rendere agevole il sindacato giurisdizionale delle operazioni che vi rientrano”* (C.G.U.E., sentenza del 15 ottobre 2009, in causa C-263/08).

⁵⁶ L'art. 10 bis obbliga gli Stati membri a garantire un sindacato sia procedurale che sostanziale dei provvedimenti in materia di ambiente soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico e prevede che, compatibilmente con l'obiettivo di offrire un ampio accesso alla giustizia, le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che rispettano le condizioni richieste dal proprio diritto interno risultino idonee a configurarsi come «pubblico interessato» legittimato ad intentare un ricorso nel caso in cui dimostrino l'esistenza di un «interesse sufficiente» all'azione oppure «facciano valere la violazione di un diritto».

Gli argomenti utilizzati dal Governo svedese, in sede della propria difesa, sono quelli utilizzati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato italiano che esclude la legittimazione ad agire delle associazioni territoriali, ma la Corte di Giustizia UE ha precisato: *“tali associazioni abilitate [nazionali] possono non avere lo stesso interesse ad occuparsi di un'operazione di portata limitata, dall'altro, esse richiederebbero di essere investite di numerose domande in tal senso, rispetto alle quali esse sarebbero necessariamente portate ad operare una selezione in base a criteri che sfuggirebbero ad ogni controllo.*

Infine, un siffatto sistema provocherebbe, per sua stessa natura, un filtro dei ricorsi in materia ambientale direttamente contrario allo spirito di detta direttiva che [...] ha lo scopo di assicurare l'attuazione della Convenzione di Aarhus”.

La Corte europea ha concluso affermando che la limitazione della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste di piccole dimensioni osta con il dettato dell'art. 10 bis della direttiva 85/337.

In altra occasione, la Corte di Lussemburgo ha affermato che sarebbe in contrasto con l'obiettivo di garantire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia, nonché con il principio di effettività, la circostanza che le associazioni ambientaliste non possano invocare la violazione di norme derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale per il solo motivo che queste tutelano interessi collettivi (cfr. Corte giustizia UE sez. IV, 12/05/2011, n.115, in causa C-115/09).

In sede di recepimento dell'art. 10 bis menzionato, il Legislatore italiano ha presumibilmente ritenuto che la materia fosse già stata esaustivamente regolata attraverso la legge 349/1986, secondo le modalità ampiamente specificate, ma la sopramenzionata sentenza della Corte di Giustizia del 15 ottobre 2009 sembra fornire nuovi argomenti a sostegno della non correttezza di tale impostazione.

In una prospettiva *de iure condito*, il Giudice italiano dovrebbe interpretare l'art. 10 bis della direttiva secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia UE e l'associazione ambientalista avrebbe il diritto di ottenere dal Giudice il riconoscimento della propria legittimazione processuale.

Il TAR Sicilia ha recentemente fatto proprie le considerazioni che precedono specificando che la legittimazione ad agire *“trova fondamento, oltre che già nel tradizionale criterio nazionale della vicinitas (che accomuna tutti gli odierni ricorrenti, in qualità di residenti o esercenti attività imprenditoriali nell'area considerata), anche nelle direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE*

(sull'accesso alla giustizia in materia ambientale), nel Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006 (sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale), e nella Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (relativa alla stipula, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale).

Alla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione di Aarhus è infatti seguita la sua "comunitarizzazione" della stessa da parte delle fonti citate: sicché una elusione dei principi dalla stessa stabiliti, mediante una interpretazione sostanzialmente abrogatrice, costituirebbe non solo la violazione di un obbligo internazionale convenzionalmente assunto, ma altresì la deviazione da un parametro normativo comunitario" (TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 5 giugno 2019, sent. n. 1503)⁵⁷.

In una prospettiva *de iure condendo* e come conseguenza dell'effetto c.d. *erga omnes* della sentenza interpretativa della Corte, il Legislatore italiano sarebbe tenuto a dare inizio ad un procedimento di modifica dell'art. 13 della legge 349, in quanto rivelatosi in contrasto con il diritto comunitario.

Un argomento forte che si aggiunge a favore della legittimazione attiva delle associazioni ambientali locali trova fondamento nel c.d. principio di sussidiarietà orizzontale, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, dopo la riforma del Titolo V.

Esso riconosce un nuovo ruolo all'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali nell'esercizio di funzioni ed attività di interesse generale, non si limita ad operare soltanto sul piano sostanziale, ma i suoi effetti si confermano anche sul piano procedimentale e processuale.

Tale principio si sostanzia in un generale criterio di riparto delle funzioni amministrative in base al quale l'intervento pubblico istituzionale assume carattere sussidiario rispetto all'iniziativa

⁵⁷ Si segnala anche TAR Lombardia, Milano, sez. II, 26 aprile 2019, sent. 933: *"il giudice nazionale è tenuto ad interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale, in conformità sia degli scopi dell'articolo 9 della convenzione di Aarhus (sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata con la decisione del Consiglio UE 17 febbraio 2005 n. 2005/370/CE), sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento comunitario, al fine di permettere ai soggetti interessati di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione"*.

privata, nel senso che il primo si giustifica quando i privati cittadini e le loro libere associazioni non sono in grado di soddisfare efficacemente interessi ed esigenze di ordine generale.

Alcuni TAR hanno fondato il riconoscimento della legittimazione processuale alle associazioni locali secondo tale principio: *“L'esplicita legittimazione delle associazioni ambientaliste individuate a livello nazionale o ultraregionale, non esclude di per sé la legittimazione ad agire in giudizio degli organismi privati che si costituiscano in un ambito territoriale più ristretto per salvaguardare in modo serio e duraturo l'ambiente nella data località, e che vengano quindi ad assumere quella connotazione oggettiva di “formazione sociale”, a cui la costituzione attribuisce lo specifico ruolo sopra evidenziato*⁵⁸.

La dottrina ha ritenuto che solo attraverso una nozione allargata del bene ambiente è possibile raggiungere l'effettività della tutela del patrimonio ambientale, culturale, storico ed artistico: tale patrimonio sarebbe esposto a rischi gravissimi di sopravvivenza se la legittimazione ad agire sarebbe limitata ai singoli cittadini direttamente ed autonomamente lesi da provvedimenti amministrativi⁵⁹.

3.1.2. I quattro indirizzi giurisprudenziali sul principio di sussidiarietà orizzontale.

La giurisprudenza amministrativa ha interpretato il principio in rubrica secondo quattro orientamenti che lo applicano in maniera differente:

- A) un primo orientamento ritiene che il principio in esame abbia natura programmatica ed è irrilevante senza una sua concretizzazione positiva nella legislazione;
- B) un secondo ritiene che esso sia un rinforzo di criteri già elaborati per la tutela di interessi diffusi nel processo amministrativo;
- C) un terzo indirizzo attribuisce efficacia vincolante in esame al principio sul piano soggettivo;
- D) un quarto orientamento attribuisce efficacia vincolante al principio sul piano oggettivo;

A. Sebbene sia minoritaria, una parte della giurisprudenza amministrativa ritiene ancora oggi che il principio di sussidiarietà non sia precettivo ma meramente programmatico.

⁵⁸ T.A.R. Liguria, Sez. I, 18 marzo 2004, sent n. 267. In dottrina, si veda, particolarmente, P. Duret, Riflessioni sulla *legittimatio ad causam* in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà, in *Diritto processuale amministrativo*, 2008, pp. 688-788; R. Agnoletto, La legittimazione processuale delle sezioni locali delle associazioni ambientali alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale consultabile all'indirizzo elettronico www.dirittoambiente.net/vis3.php?id=19&pagina=polizia_articoli; S. Rocca, La legittimazione ad agire delle associazioni ambientali: il problema delle articolazioni locali, <http://www.entilocali.provincia.le.it/nuovo/node/494>; M. Barbero Sussidiarietà orizzontale e legittimazione processuale amministrativa, www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁵⁹ B. Ba, La Modifica dell'autorizzazione integrata ambientale. Impianto d'incenerimento CDR – Q: approfondimenti sulla legittimazione ad agire in giudizio delle associazioni ambientaliste, *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 11-12, 2014, pag. 1131.

Ad esempio, il TAR Piemonte ha dichiarato il difetto di legittimazione ad agire di un'associazione ambientalista perché il principio di sussidiarietà necessita di precise indicazioni di diritto positivo per trovare vigenza, in assenza delle quali è inutile invocarne l'applicazione⁶⁰.

Il TAR Bologna ha confermato tale orientamento specificando che il principio di sussidiarietà orizzontale troverebbe concreta attuazione nell'art. 9 del TUEL ma che non possa applicarsi al caso concreto⁶¹.

Il secondo dato interessante di tale pronuncia è che l'applicazione di tale principio aprirebbe le porte all'azione popolare nel nostro sistema che, come è noto, non è riconosciuta nel diritto positivo.

Il TAR Brescia utilizza questa linea interpretativa per confermare e rafforzare i principi dettati dagli artt. 13 e 18 della legge 349/1986⁶².

B. Il secondo orientamento, pur non attribuendo al principio di sussidiarietà forza giuridica vincolante e dirimente per la soluzione di controversie, ammette che esso è comunque in grado di rileggere gli istituti della legittimazione processuale rafforzando tesi ermeneutiche già consolidate. Il *leading case* di questo indirizzo è rappresentato dalla sentenza n. 5760/2006 del Consiglio di Stato: un comitato di cittadini era interessato chiedere l'annullamento di una variante al PRG per realizzare una strada provinciale ed ha applicato i criteri, elaborati dalla giurisprudenza, a favore di organizzazioni sociali non strutturate e di dimensione locale, quali: la verifica degli scopi dell'organizzazione, il collegamento stabile e confinato con gli interessi locali lesi, la dimostrata partecipazione procedimentale, la verifica del criterio della *vicinitas* e un'accezione ampia della tutela dei beni ambientali, tali da ricomprendere anche la tutela della salute e della qualità della vita delle popolazioni.

Il principio di sussidiarietà è stato il faro che ha spinto il Collegio ad optare per questa soluzione. In altre due occasioni, i Tribunali amministrativi hanno applicato il principio di sussidiarietà orizzontale per riconoscere la legittimazione attiva alle associazioni territoriali sommandolo a quello che riconosce tale potere solo se espressamente previsto dalle norme statutarie dell'associazione stessa quali la tutela dell'ambiente ed il collegamento con il territorio⁶³.

C. Il terzo orientamento ritiene che sia vincolante per stabilire chi abbia la legittimazione ad agire in materia di tutela dell'ambiente.

⁶⁰ TAR Piemonte, 26 febbraio 2011, sent. n. 216.

⁶¹ TAR Emilia Romagna, Bologna, 6 luglio 2007, sent. n. 1618.

⁶² TAR Lombardia, Brescia, 1 luglio 2010, n. 2411.

⁶³ TAR Sicilia, Catania, 10 novembre 2008, sent. n. 2078; TAR Campania, Salerno, 4 aprile 2014, sent. n. 672.

Il TAR Lecce è il precursore di tale interpretazione: *“Il principio di sussidiarietà orizzontale (...), se necessita di leggi ordinarie di attuazione per realizzare la piena valorizzazione dell’apporto diretto dei singoli cittadini e delle formazioni sociali nella gestione della funzione amministrativa (in modo che l’intervento pubblico istituzionale assuma, effettivamente, carattere sussidiario rispetto all’iniziativa dei cittadini e delle loro libere associazioni), impone, però, immediatamente di privilegiare, tra le esistenti opzioni interpretative, quelle più avanzate in tema di legittimazione ad agire che garantiscono agli stessi soggetti la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale l’esercizio di detta funzione da parte degli enti pubblici istituzionali a ciò preposti”* (TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 5 aprile 2005, n. 1847).

Tale pronuncia è interessante perché ritiene che il principio di sussidiarietà diventi il criterio interpretativo per valutare l’ammissibilità della legittimazione ad agire delle associazioni.

Il TAR Lombardia ha richiamato l’esistenza di entrambi gli orientamenti ma ha ritenuto di ammettere la legittimazione ad agire anche dei comitati territoriali perché *“maggiormente consoni al principio di sussidiarietà orizzontale di cui agli artt. 5 comma 3 del Trattato dell’Unione e 118 Cost., per cui in sintesi i pubblici poteri devono promuovere, non limitare, la spontanea iniziativa dei cittadini”* (TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 15 luglio 2013, n. 6) e solo dopo avere stabilito che questo criterio è vincolante, il Collegio ha applicato in concreto l’ammissibilità dell’azione.

Una sentenza unica nel panorama giurisprudenziale italiano utilizza il principio di sussidiarietà per negare la possibilità agli enti pubblici locali di agire in sede giudiziaria a tutela dei singoli cittadini amministrati poiché tale principio costituzionale è finalizzato *“a promuovere e sostenere i cosiddetti corpi intermedi, le associazioni spontanee dei cittadini per la realizzazione e tutela dei loro interessi e non certamente per sostituirsi e sovrapporsi ad essi”* (TAR Campania, Napoli, 21 maggio 2013, n. 2600).

D. L’ultimo gruppo di sentenze ha ritenuto di utilizzare il principio di sussidiarietà per giustificare la legittimazione ad agire delle associazioni sulla base di connotati oggettivi.

Il TAR Lazio ha riconosciuto la legittimazione processuale di un’associazione nazionale finalizzata alla tutela dei beni culturali, dell’ambiente, della qualità della vita e del paesaggio urbano, in una controversia avente per oggetto la destinazione di un’opera di rilevante valore artistico da parte della pubblica amministrazione.

Il giudice amministrativo ha riconosciuto la legittimazione ad agire poiché, la tutela del patrimonio

culturale della nazione è un valore la cui spettanza è condivisa da un'ampia gamma di soggetti tanto pubblici quanto privati, grazie al principio di sussidiarietà orizzontale⁶⁴.

Secondo questo ragionamento giuridico, il TAR Lombardia ha ammesso la legittimazione ad agire di una associazione (riconosciuta ai sensi della l. 349/1986) ma ha permesso di censurare atti di pianificazione territoriale e vincoli urbanistici perché nella tutela ambientale vada ricompresa anche la tutela alla qualità della vita nella sua accezione più larga e che questa interpretazione estensiva si debba proprio al principio di sussidiarietà orizzontale⁶⁵.

Dopo avere ampiamente esaminato i quattro criteri ermeneutici utilizzati dalla giurisprudenza amministrativa, a parere di chi scrive, l'indirizzo giurisprudenziale che valorizza in termini oggettivi la ricaduta del principio di sussidiarietà orizzontale è quello che merita un approfondimento maggiore perché permette di ampliare la legittimazione ad agire delle c.d. organizzazioni non governative.

Non convince l'opinione di chi ritiene che la sussidiarietà sia un rafforzativo di un principio già esistente perché non avrebbe senso individuare una possibilità già presente nel nostro ordinamento. In secondo luogo, la sussidiarietà orizzontale apra anche in questo senso prospettive nuove, la cui finalità — si ripete — non è quella di stravolgere la struttura processuale, ma colmare i limiti di un'impostazione soggettiva che si dimostri troppo rigida di fronte al mutare della realtà sociale e dell'ordinamento⁶⁶.

3.2. Il riconoscimento della legittimazione ad agire avverso atti di pianificazione territoriale.

Come detto nel precedente paragrafo, il principio di sussidiarietà orizzontale in senso oggettivo ha reso possibile la censura di provvedimenti diversi da quelli strettamente “ambientali”, ma anche in materia urbanistica, di tutela del paesaggio in generale, di tutela del patrimonio artistico ed archeologico.

Il primo caso in cui la giurisprudenza amministrativa ha discusso sull'ammissibilità della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste (caso Italia Nostra – Lago di Tovel) aveva ad oggetto proprio la censura di un atto di pianificazione territoriale: l'associazione contestava l'autorizzazione a costruire una strada perché in contrasto con la precedente pianificazione del

⁶⁴ TAR Lazio, Roma, Sez. II-quater, 20 aprile 2007, n. 3518.

⁶⁵ TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 22 ottobre 2013, n. 2336.

⁶⁶ F. Giglioni, La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc.1, 2015, pag. 413; analoghe considerazioni a proposito della tutela dei beni comuni si trovano in P. Grossi, I beni: itinerari fra 'moderno' e 'posmoderno', in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 1085.

territorio che imponeva particolari vincoli a tutela della zona interessata, definendola un'area protetta⁶⁷.

Nel 1989 (dopo l'approvazione della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente), nonostante il riconoscimento ministeriale, il TAR Lombardia ha negato che l'associazione Italia Nostra potesse impugnare atti riguardanti vincoli di contenuto artistico storico e archeologico, né tantomeno in materia urbanistica perché le associazioni sarebbero legittimate solamente alla salvaguardia di interessi strettamente ambientali⁶⁸.

Il contrasto giurisprudenziale è stato evidente nei primi anni Duemila tra le varie sezioni del Consiglio di Stato: la IV Sezione ha escluso il riconoscimento alle associazioni ambientaliste di proporre censure su atti edilizio/urbanistici⁶⁹; la VI Sezione ha, invece, riconosciuto la legittimazione ad impugnare provvedimenti che, pur presentando aspetti prevalentemente urbanistici, appaiono tuttavia suscettibili di pregiudicare il bene ambiente, con la violazione di standard di salubrità e vivibilità dell'area interessata⁷⁰.

Il CGARS ha confermato l'orientamento più restrittivo motivandolo sul carattere eccezionale della legittimazione ad agire che l'ordinamento riconosce alle associazioni di tutela ambientale⁷¹.

Anche in materia urbanistica, il Consiglio di Stato ha specificato che l'associazione è legittimata ad agire solamente se lo Statuto preveda che essa abbia la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio artistico e storico di una determinata area⁷².

Il criterio della *vicinitas*, la presenza di un collegamento territoriale deve essere correlato strettamente alle illegittimità eventualmente denunciate e gli interessi tutelati dall'associazione.

In altre parole, il collegamento territoriale è una condizione necessaria, ma non sufficiente a fondare la legittimazione ad impugnare.

Il TAR Lombardia ha ritenuto che *“la legittimazione in parola si ritiene, inoltre, estesa non solo agli atti dichiaratamente inerenti la materia ambientale, ma anche a quelli che, come nel caso in esame, incidono sulla qualità della vita in un dato territorio. [...]*

Le norme dei cit. artt. 13 e 18, infatti, attribuendo alle associazioni di protezione ambientale legittimazione attiva nei giudizi dinanzi al giudice ordinario e a quello amministrativo, per tutelare finalità (di protezione dell'ambiente) che sono proprie dell'amministrazione dello Stato,

⁶⁷ Consiglio di Stato, sez. V, 9 marzo 1973, sent. n.253.

⁶⁸ T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 21 marzo 1989, sent. n.124.

⁶⁹ Consiglio di Stato, sez. IV, 9 novembre 2004, sent. n. 7246.

⁷⁰ Consiglio di Stato, sez. VI, 20 maggio 2005, sent. n. 2534.

⁷¹ CGARS, 21 marzo 2011, sent. n. 258.

⁷² Consiglio di Stato, sez. IV, 25 giugno 2013, sent. n. 3466.

costituiscono applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale recepito dall'art. 118, ultimo comma, Cost. La lettura riduttiva che ne propongono le parti controinteressate, che vorrebbero limitare la legittimazione delle associazioni di protezione ambientale soltanto alla tutela paesistica, che è soltanto una delle tante species della protezione ambientale, non può, pertanto, essere condivisa [...].

La fondamentale attività di tutela degli interessi relativi a beni collettivi e comuni - essenzialmente assicurata, nel panorama istituzionale nazionale proprio dal sistema giurisdizionale amministrativo - risulterebbe gravemente menomata in conseguenza della preclusione dell'accesso ai suddetti rimedi giurisdizionali da parte delle associazioni ambientaliste le quali, in generale molto meglio delle singole persone fisiche, sono in grado di cogliere la dimensione superindividuale degli interessi tutelati e delle relative lesioni ascrivibili ad atti amministrativi (in ipotesi) illegittimi (cfr. Cons. Giust. Amm. Sic., Sent. 16-10-2012, n. 933, secondo cui tale legittimazione va, tuttavia, declinata e relativizzata allorquando si facciano valere violazioni di natura urbanistica, dovendosi verificare, caso per caso, la sua sussistenza, in relazione alla natura e alla valenza precettiva degli atti amministrativi di volta in volta fatti oggetto delle impugnative promosse dalle associazioni ambientaliste).

Su tali premesse, il Collegio ritiene che, la tutela degli interessi ambientali può anche procedere attraverso l'impugnazione di atti amministrativi generali di valenza urbanistica e di natura pianificatoria o programmatoria qualora incidenti negativamente su profili ambientali.

In siffatte evenienze, tuttavia, la specialità della legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste, condizionata a monte dagli scopi da esse perseguiti, consentirà loro di dedurre soltanto censure funzionali al soddisfacimento di interessi ambientali, sia pure latamente intesi” (TAR Lombardia, Milano, sez. II, 22 ottobre 2013, n. 2336 – si è ritenuto di riportare il testo integrale dello stralcio di sentenza perché è fortemente significativo).

Solo nel 2014, il Consiglio di Stato ha espressamente riconosciuto che gli atti di pianificazione urbanistica siano rivolti anche alla contemporanea realizzazione di una pluralità di interessi pubblici, quale anche l'ambiente e, pertanto, il Collegio ha concluso nel senso che “gli atti che costituiscono esercizio di pianificazione urbanistica, la localizzazione di opere pubbliche, gli atti autorizzatori di interventi edilizi nella misura in cui possano comportare danno per l'ambiente ben possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste, in quanto

atti latamente rientranti nella materia ambiente” (Consiglio di Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, sent. n. 36).

L'estensione della legittimazione ad agire per censurare, in via giurisdizionale, anche ad atti di natura urbanistica, non deriva soltanto dall'art. 118 della Costituzione ma anche dall'art. 24 della Costituzione: l'art. 118 permette la tutela del “bene ambiente” anche alle organizzazioni non governative, ma senza una effettiva tutela giurisdizionale, tale bene sarebbe svuotato.

L'art. 3 ter, cod. ambiente, affida la tutela dell'ambiente a tutti i soggetti dell'ordinamento, sia pubblici sia privati.

Come sostenuto da autorevole dottrina, l'ambiente, semmai, rileva giuridicamente come un dovere che spetta a tutti, la cui fonte costituzionale di ispirazione è piuttosto l'art. 2 cost. con il richiamo ai doveri di solidarietà che spetta a ciascun uomo, come singolo e come associato che richiede la cooperazione dei comportamenti individuali per ottenere obiettivi anelati⁷³.

La tutela dell'ambiente configura un diritto alla sostenibilità di cui tutti sono responsabili di fronte al rischio della dissipazione delle risorse naturali e dei servizi a questi connessi ed una di queste risorse è il territorio che va tutelato, dal quale discende la titolarità della legittimazione ad agire avverso atti di natura urbanistica.

Una recente sentenza del TAR Campania ha ritenuto che *“la legittimazione ex lege delle associazioni ambientaliste può esser riconosciuta non solo nel caso di atti inerenti la materia ambientale ma anche per quelli che “incidono sulla qualità della vita in un dato territorio”*, ritenendo con quest'ultima espressione gli interessi ambientali in senso lato, quali la conservazione e la valorizzazione dell'ambiente, del paesaggio urbano, rurale, naturale e dei centri storici.

⁷³ G. Morbidelli, Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente, in Scritti in onore di Alberto Predieri, Milano, Giuffrè, 1996, II, pag.312-3, il cui spunto è poi stato ripreso e approfondito da Fabrizio Fracchia. Quest'ultimo, partendo anche da valutazioni che riguardano gli obblighi morali e ripudiando interpretazioni che esulano da impostazioni antropocentriche, arriva a definire che in termini giuridici la relazione che s'instaura è originalissima tra l'uomo e il suo contesto e le generazioni future riassorbendole sottoforma di relazioni di doverosità. Cfr. innanzitutto F. Fracchia, Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale, in Dir. econ., 2002, 215 ss; F. Fracchia, La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà, in Dir. econ., 2009, 491 ss., e, soprattutto ampliato e approfondito in F. Fracchia, Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana, Napoli, 2010, 68-73. Si veda anche F. Fracchia, Climate change e diritto: alla ricerca del corretto approccio metodologico del giurista di fronte ai problemi dello sviluppo sostenibile, in Ec. fonti en. e amb., 2010, 67 ss. A queste impostazioni aderiscono anche R. Lombardi, La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo, Torino, 2008, 33-4; M. Cafagno, Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune, Torino, 2007, 186-8.

La sentenza ritiene che sia ormai pacifica la compenetrazione delle problematiche ambientali in quelle urbanistiche⁷⁴, alle quali vanno fatti ricondurre anche gli atti di localizzazione delle opere pubbliche (cfr. TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 16 novembre 2018, sent. n. 1070).

Sebbene la giurisprudenza maggioritaria ammetta la legittimazione attiva avverso atti urbanistici, non sono da meno orientamenti più restrittivi presenti nella giurisprudenza italiana e l'orientamento giurisprudenziale non è pacifico: si segnala, in particolare, una sentenza (abbastanza recente) che nega l'ammissibilità di un ricorso ad associazioni avverso un atto diverso da quello strettamente ambientale⁷⁵.

Anche in questa ipotesi, si ritiene opportuno un intervento del Legislatore che codifichi il potere delle associazioni ambientaliste in maniera più specifica e dettagliata rispetto a quanto indicato nella legge 349/1986.

3.3. Una breve comparazione con altre esperienze estere: tutela di *environmental interests* nella *judicial review* statunitense.

Per concludere, si ritiene interessante analizzare come in un altro Paese con una tradizione giuridica diversa dalla nostra.

Tale cenno conclusivo si ritiene opportuno, in virtù della tradizionale utilità riconosciuta al diritto comparato per illuminare il Legislatore e uniformare le varie legislazioni.

Così come nel dibattito giurisprudenziale e dottrinale italiano, il tema della legittimazione è uno dei più dibattuti anche nel sistema statunitense sia perché richiama un fondamento dell'ordinamento federale come il principio della separazione dei poteri, sia perché il giudice spesso manipola l'istituto al fine di poter decidere il caso nel merito.

Preliminarmente, si rileva che non sussiste una legislazione federale sul punto e, pertanto, il ruolo della Corte Suprema è centrale.

Nella prima sentenza in cui la Corte Suprema delinea i tratti della dottrina moderna dello standing, i giudici elaborano la nozione a partire dalla lettera dell'art. III della Costituzione americana: il par. 2 dell'art. III estende la giurisdizione delle corti federali a “*cases*” e “*controversies*”, sicché la legittimazione diventa elemento essenziale di un processo *adversarial*, in cui le parti si confrontano al fine della risoluzione di una disputa concreta attraverso l'applicazione della legge⁷⁶.

Ai fini della legittimazione ad agire si devono ricavare tre presupposti:

⁷⁴ TAR Campania, Napoli, sez. VII, 3 maggio 2018, sent. n. 2964.

⁷⁵ TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 10 luglio 2014, sent. n. 741; TAR Liguria, sez. I, 19 dicembre 2017, sent. n. 362.

⁷⁶ ADP Association of Data Processors v. Camp, 397 U.S. 150 (1970).

- a) il patimento di una lesione concreta e attuale (cd. *Injury in fact*);
- b) l'esistenza di un nesso causale tra la lesione e la condotta o l'atto censurato (cd. *causation*);
- c) la capacità verosimile (*likely e non speculative*) di riparare la lesione con una decisione favorevole (cd. *redressability*).

Il primo presupposto è il più discusso (un po' come nel nostro ordinamento): esso storicamente attiene alla titolarità di una posizione giuridicamente rilevante (*legal right*) in capo al ricorrente, in base alle previsioni costituzionali, statutarie o di *common law* e, pertanto, per lungo tempo, non è stata riconosciuta la legittimazione in capo ai portatori di interessi ambientali.

Con la decisione *Sierra Club v. Morton* del 1972, i Giudici della Corte Suprema hanno ritenuto che il requisito della *injury* possa essere soddisfatto anche da una lesione ad un interesse *aesthetic, enviromental, or recreational*, allontanandosi così dalla necessità dell'offesa ad una posizione giuridicamente rilevante, in favore della semplice lesione ad un interesse generale alla tutela dell'ambiente.

In particolare, l'associazione ha affermato la propria legittimazione esclusivamente sulla base dell'interesse a tutelare la natura selvaggia e il suo conseguente diritto a proteggere il *public interest* a preservare la Mineral King Valley.

La Corte Suprema ha ritenuto che sia necessario uno *special interest* nel caso concreto.

L'interesse per la protezione dell'ambiente sorge negli Stati Uniti negli anni '70 con l'adozione da parte del Congresso dei primi *statutes* federali a tutela delle risorse naturali, *statutes* che prevedono un'attività amministrativa in capo alle agenzie federali (in particolare in capo a EPA, *Environmental protection agency* e, a partire dal *Clean Air Act*, riconoscono in capo a privati cittadini la legittimazione a chiamare in giudizio chiunque, sia esso un altro privato o l'*Agency* preposta, violi le disposizioni dello *statute*.

Tale legittimazione permette dunque a soggetti, terzi rispetto ai rapporti controversi, di rivolgersi al giudice chiedendo l'applicazione di disposizioni cui i soggetti medesimi non sono affatto vincolati, dando vita a controversie chiamate di *public interest*.

L'interpretazione restrittiva del presupposto dello *standing* ad opera della Corte ha comportato che le associazioni ambientali, piuttosto che agire in giudizio per tutelare l'interesse ambientale proprio dell'associazione, si rivolgano al giudice a tutela degli interessi dei membri che nell'associazione stessa si riuniscono.

Le sommarie esposizioni sopra effettuate indicano che l'accesso alla giustizia sia meno accessibile rispetto al nostro Paese, nonostante le aperture della Corte Suprema dei primi anni Duemila con corrispondente ampliamento dell'accesso alla giustizia degli interessi ambientali.

In particolare, si segnalano due casi di scuola.

In un primo caso, la Corte Suprema ha ritenuto provato l'*injury in fact* con la circostanza che "l'atto amministrativo" abbia modificato in senso peggiorativo le abitudini di vita dei ricorrenti: l'associazione ambientale lamentava che, a seguito dell'autorizzazione allo scarico nelle acque di un fiume dei residui di lavorazione industriale e della violazione dei limiti consentiti nell'autorizzazione medesima, i suoi associati avessero cessato di fare il bagno in quello stesso fiume, temendo l'intossicazione da mercurio. Tale modifica del comportamento è stata valutata idonea a integrare il presupposto della *injury of fact*⁷⁷.

In altro caso, la stessa Corte si contraddice ed ha riconosciuto la legittimazione all'associazione ambientale che lamentava rischi alla salute derivanti dall'inerzia dell'Amministrazione.

Nel caso di specie, l'associazione ha lamentato l'insufficienza della regolazione di EPA su di un gas inquinante e la legittimazione fu confermata posto che la deficienza nella regolazione avrebbe accresciuto, secondo le stesse indicazioni degli esperti di EPA, il rischio di tumori alla pelle (in considerazione dell'ampliarsi del buco nell'ozono) per l'intera popolazione e, dunque, anche per membri non identificati dell'associazione ambientale⁷⁸.

La parziale apertura, che sembrava leggersi nelle decisioni appena ricordate del supremo giudice federale, ha tuttavia conosciuto un nuovo arresto nella giurisprudenza più recente⁷⁹.

Emerge con estrema chiarezza che in un ordinamento straniero, anche con un sistema giuridico diverso, la legittimazione ad agire a tutela del c.d. bene ambiente da parte delle associazioni ambientaliste è ancora più restrittivo rispetto a quello italiano.

⁷⁷ Friends of Earth vs. Laidlaw Env'tl. Servs, 528 U.S. 167 (2000).

⁷⁸ Natural Resources Defense Council v. Env'tl. Prot. Agency, 464 F. 3d 1, 6 (D.C. Circ. 2006).

⁷⁹ Summers v. Heart Island Institute, 129 S. Ct. 1142 (2009).

Conclusioni

Alla fine di questo breve studio e sui vari profili presi in considerazione, a mio avviso, il ruolo delle associazioni ambientaliste risulta di difficile definizione, proprio per l'interesse che esse mirano a tutelare.

L'ambiente è infatti uno di quei beni definiti a contenuto trasversale, caratterizzato per la sua complessità, in quanto, pur avendo assunto col tempo una sua connotazione unitaria, risulta comunque composto da vari elementi.

La natura del bene ambientale comporta che la sua disciplina sia altrettanto varia, poiché risultano coinvolti tutti i diversi settori dell'ordinamento giuridico.

La tutela di un bene con simili caratteristiche non può che rifletterne la complessità, poiché richiede soluzioni efficaci che ne garantiscano la protezione, implicando perciò che siano predisposti appositi strumenti anche, e soprattutto, sul piano processuale.

Come già rilevato in precedenza, l'affermarsi di un ordinamento democratico, sancito dai principi Costituzionali, ha portato al riconoscimento del ruolo fondamentale delle “formazioni sociali” quali espressione della personalità degli individui, come sancito dall'art. 2 della Costituzione.

L'intervento delle associazioni nei procedimenti ambientali ha sancito la nascita di una nuova democrazia ambientale.

Gli enti associativi diventano portatori delle istanze collettive sia nella dialettica amministrazione/interventori ma anche in tutte le parti del procedimento amministrativo, ivi compresi i destinatari del provvedimento finale.

Il ruolo delle associazioni è diventato più importante anche e soprattutto in virtù della grande adesione da parte dei cittadini, nonché dal fatto che le associazioni si sono occupate del tema ben prima del Legislatore e dei soggetti pubblici in generale.

Le associazioni rivestono quindi, storicamente, un ruolo primario nella tutela dell'ambiente, in particolare, la legittimazione delle associazioni è importante e fondamentale non solo nell'ipotesi della legittimazione ad agire in sede giurisdizionale, ma anche e soprattutto nella partecipazione delle scelte amministrative, anche in materia di accesso alle informazioni.

In una prospettiva de iure condendo, si auspica una maggiore partecipazione delle associazioni ambientaliste nelle scelte che possono influire sul quello che è stato definito “bene ambiente” in senso lato: sarà, ad esempio, interessante valutare l'impatto dell'art. 22 del d.lgs. 50/2016 che ha introdotto il c.d. dibattito pubblico per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali che hanno

rilevanza sociale, impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio e sull'opportunità, gli obiettivi e le caratteristiche principali del progetto.

Allo stesso tempo, il ruolo può essere rafforzato con una disciplina chiara che affermi definitivamente quali siano le associazioni legittimate ad agire nel processo amministrativo e, soprattutto, quali provvedimenti si possono censurare.

Come visto nella terza parte di questo studio, il principio di sussidiarietà orizzontale ha permesso l'estensione della legittimazione sia in senso soggettivo, ma anche in senso oggettivo.

Per concludere: in un periodo storico in cui riemergono i sovranismi, sul tema ambientale, non si può non essere d'accordo sul fatto che il processo di integrazione europea sia subito entrato ancor prima che i Trattati fondativi riconoscessero alle allora comunità europee specifiche competenze. Medesime considerazioni possono effettuarsi per il Diritto Internazionale, come si è visto la Convenzione di Aarhus ha radicalmente modificato il ruolo delle organizzazioni non governative in tutti e tre i pilastri su cui si fonda.

Bibliografia

A. Dottrina

- AA.VV., Diritto dell'ambiente, Laterza, Roma-Bari, 2008.
- Agnoletto R., La legittimazione processuale delle sezioni locali delle associazioni ambientali alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, www.dirittoambiente.net/vis3.php?id=19&pagina=polizia_articoli.
- Albamonte, Danno ambientale nella L. 349/86, Consiglio di Stato, III, 1988.
- Ba B., La Modifica dell'autorizzazione integrata ambientale. Impianto d'incenerimento CDR – Q: approfondimenti sulla legittimazione ad agire in giudizio delle associazioni ambientaliste, Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente, 11-12, 2014.
- Barbero M., Sussidiarietà orizzontale e legittimazione processuale amministrativa, www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- Cafagno M., Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune, Torino, 2007.
- Clarich M., Garanzia del contraddittorio nel procedimento, in Diritto Amministrativo, 2004.
- Cocconi M., La partecipazione all'attività amministrativa generale, Cedam, Padova, 2010
- Delsignore M., La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di *environmental interests* nella *judicial review* statunitense, Diritto processuale amministrativo, 2013.
- Duret P., Riflessioni sulla *legitimatío ad causam* in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà, in Diritto processuale amministrativo, 2008.
- Fasoli E., Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione UNECE di Aarhus del 1998, Riv. giur. ambiente, fasc.3-4.
- Fracchia F., *Climate change* e diritto: alla ricerca del corretto approccio metodologico del giurista di fronte ai problemi dello sviluppo sostenibile, in Ec. fonti en. e amb., 2010
- Fracchia F., La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà, in Dir. econ., 2009.
- Fracchia F., Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana, Napoli, 2010
- Fracchia F., Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale, in Dir. econ., 2002.

Frediani E., Partecipazione procedimentale, contraddittorio e comunicazione: dal deposito di memorie scritte e documenti al “preavviso di rigetto”, in *Diritto Amministrativo*, 2005.

Gigliani F., La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, *Diritto processuale amministrativo*, 2015, fasc. 1.

Grossi P., I beni: itinerari fra ‘moderno’ e ‘posmoderno’, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 1085.

Leonardi R., L'esclusione della legittimazione ad agire degli enti locali nell'azione risarcitoria in tema di danno ambientale: la negazione del «federalismo ambientale», *Foro amm. TAR*, fasc.9, 2013.

Lombardi R., La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo, Torino, 2008.

Maglia S., *Codice dell’Ambiente commentato dagli esperti*, 2017.

Mauti A. Dall'amministrazione autoritaria all'amministrazione partecipata, www.ssai.interno.it.

G. Morbidelli, Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, II.

Pellecchia A., La ripartizione delle competenze nella pubblica amministrazione e la partecipazione dei cittadini in materia ambientale, www.isprambiente.gov.it.

Perfetti L., *Codice dei Contratti Pubblici*, Wolters Kluwer, 2017.

Ponti A., L'intervento nel procedimento amministrativo, www.consulentilocali.it.

Pozzo B., *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità*, Giuffrè, 1996.

Romano A., Interessi individuali e tutela giurisdizionale amministrativa, *Foro Italiano*, 1973.

Rossi G., *Funzioni e procedimenti*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, Giappichelli, Torino, 2011.

Scoca F. G., Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile, in *Dir. soc.* 1988.

D. Siclari, La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, t. II, I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente, a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2014.

Trimarchi Banfi F., La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo, *Diritto Processuale Amministrativo*, 1, marzo 2019

Trocker N., voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989

B. Giurisprudenza

Consiglio di Stato, 9 marzo 1973, sent. n. 253.

Consiglio di Stato, sez, VI, 21 gennaio 1977, ord. n. 37.

Cassazione Civile, Sez. Unite, 8 maggio 1978, n. 2207.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, decisione 19 ottobre 1979, n.24.

T.A.R. Trentino-Alto Adige, sentenza 2 giugno 1987, n.134.

T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, sentenza 15 aprile 1988, n.105.

T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 21 marzo 1989, sent. n.124.

TAR Veneto, sez. II, 25 gennaio 1993, n. 30.

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 7 febbraio 1996, n.182.

T.A.R. Marche, sentenza 30 agosto 2001, n.987.

Consiglio di Stato, sez. VI, 14 gennaio 2000, sent. n. 235.

T.A.R. Liguria, Sez. I, 18 marzo 2004, sent n. 267.

TAR Liguria, sez. I, 22 giugno 2004, sent. n. 1019.

Consiglio di Stato, sez. V, 17 luglio 2004, sent. n.5136.

Consiglio di Stato, sez. IV, 9 novembre 2004, sent. n. 7246.

Consiglio di Stato, sez. VI, 20 maggio 2005, sent. n. 2534

Consiglio di Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, sent. n.2151.

TAR Lazio, Roma, Sez. II-quater, 20 aprile 2007, n. 3518.

TAR Emilia Romagna, Bologna, 6 luglio 2007, sent. n. 1618.

Consiglio di Stato, sez.VI, 19 ottobre 2007, sent. n.5453.

T.A.R. Toscana, Sez. II, 30 luglio 2008, sent. n. 1870.

TAR Sicilia, Catania, 10 novembre 2008, sent. n. 2078.

TAR Lombardia, Brescia, 1 luglio 2010, n. 2411

CGARS, 21 marzo 2011, sent. n. 258.

TAR Piemonte, 26 febbraio 2011, sent. n. 216.

Consiglio di Stato, sez. III, 15 febbraio 2012, sent. n.784.

CGARS, 1 giugno 2012, sent. n. 510.

Consiglio di Stato, sez. V, 17 settembre 2012, sent. n.4909.

Consiglio di Stato, sez. IV, 13 novembre 2012, sent. n.5715

Consiglio di Stato, sez V, 16 aprile 2013, sent. n. 2095.

TAR Sardegna, 6 febbraio 2012, sent. n. 91.
Consiglio di Stato, sez. IV, 25 giugno 2013, sent. n. 3466.
Consiglio di Stato, 26 giugno 2013, parere n. 3014.
TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 22 ottobre 2013, n. 2336.
Consiglio di Stato, sez. V, 26 novembre 2013, sent. n. 5610.
Consiglio di Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, sent. n. 36.
Corte di Giustizia UE, 13 febbraio 2014, causa C-530-11.
TAR Campania, Salerno, 4 aprile 2014, sent. n. 672.
TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 10 luglio 2014, sent. n. 741.
TAR Sardegna, sez. I, 11 luglio 2014, sent. n. 599.
TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 24 marzo 2015, sent. n. 725.
T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 16 settembre 2015, n. 125.
TAR Veneto, sez. III, 12 febbraio 2016, sent. n. 145.
TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 4 aprile 2016, sent. n. 366
TAR Liguria, sez. I, 19 dicembre 2017, sent. n. 941.
TAR Campania, Napoli, sez. VII, 3 maggio 2018, sent. n. 2964.
TAR Lombardia, Milano, sez. II, 26 aprile 2019, sent. 933.
TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 5 giugno 2019, sent. n. 1503.

C. Siti internet

www.associazionedeicostituzionalisti.it

www.consulentilocali.it

www.dirittoambiente.net

www.isprambiente.gov.it

www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/vari/criteri_interpretativi_art13_legge_349_86.pdf

www.ssai.interno.it