

La legittimazione dei Comitati e delle Associazioni che si propongono di tutelare l'ambiente a impugnare con ricorso al Giudice Amministrativo provvedimenti lesivi di interessi ambientali

Il contenzioso amministrativo promosso contro il progetto di *revamping* della cementeria Italcementi di Monselice dai Comitati “Lasciateci respirare” e “E noi?”, oltre che da alcuni singoli cittadini, si è chiuso alcune settimane fa con il rigetto delle tesi dei ricorrenti, ma con la conferma della legittimazione dei Comitati a ricorrere al Giudice Amministrativo per la tutela dell’ambiente (decisione del Consiglio di Stato n. 1185 del 29.2.2012, che ha riformato la sentenza del TAR Veneto n. 803 del 9.5.2011¹).

Questo riconoscimento fornisce l’occasione per ripercorrere l’evoluzione giurisprudenziale e normativa che ha riguardato questo tema e per provare a delineare i principi ai quali si è pervenuti.

La questione della possibilità per le Associazioni costituite per fini di protezione ambientale di adire l’autorità giudiziaria contro atti amministrativi ritenuti lesivi dell’ambiente è emersa, anzitutto, in sede giurisprudenziale, in particolare negli anni settanta del secolo scorso².

Il problema da affrontare riguardava, principalmente, l’adattamento di categorie e strumenti processuali tipicamente approntati per la tutela di interessi individuali, a istanze di protezione avanzate da soggetti espressione di una generalità di persone e aventi per oggetto beni fruibili dalla collettività.

Era in dubbio, persino, se la protezione di simili interessi fosse invocabile dinanzi al Giudice Amministrativo (essendo incerto il confine con l’interesse pubblico generale, la cui tutela è affidata in via esclusiva alla Pubblica Amministrazione) e, comunque, se la relativa azione potesse essere proposta solo da singoli cittadini o anche da associazioni.

Una risposta che segnò il successivo orientamento della giurisprudenza venne dalla decisione dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 24 del 19.10.1979, che (pur negando, in quel caso, all’Associazione Italia Nostra la funzione esponenziale del concreto interesse della collettività locale alla tutela di un’area compresa nel Parco Nazionale d’Abruzzo) affermò che l’interesse degli appartenenti a una collettività insediata in un determinato ambiente nei confronti di provvedimenti che incidano sull’assetto di questo – interesse definito “diffuso” – è tutelabile dinanzi alla giurisdizione amministrativa; e chiarì che tale interesse è azionabile anche da un’associazione – in quanto formazione sociale (art. 2 della Costituzione) – pur se non riconosciuta, a condizione che la tutela di quello specifico ambiente rientri fra i suoi scopi.

Due criteri guidarono il riconoscimento della legittimazione delle associazioni a promuovere i ricorsi: la cosiddetta *vicinitas*, ossia la localizzazione del soggetto che si assume portatore dell’interesse diffuso nel territorio sul quale il provvedimento amministrativo produce effetti, ossia il suo specifico collegamento con quel determinato ambiente³ (in difetto, alle associazioni è stata riconosciuta la titolarità di un interesse di mero fatto che le legittima a intervenire in un giudizio pendente a sostegno di una delle parti principali della controversia⁴); la facoltà attribuita dalla legge di intervenire nel procedimento, da cui veniva fatta discendere la legittimazione a impugnare l’atto che lo conclude⁵.

Sull’assetto ora sommariamente descritto sono intervenute alcune norme contenute nella Legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell’Ambiente: l’art. 13, che detta la disciplina del riconoscimento ministeriale dello status di associazioni di protezione ambientale; e l’art. 18 comma 5, che attribuisce a dette

¹ La controversia ha avuto a oggetto il giudizio di compatibilità ambientale (VIA) sul progetto di Italcementi espresso dalla Provincia di Padova, l’autorizzazione paesaggistica rilasciata dall’Ente Parco dei Colli Euganei e la convenzione stipulata da Comune di Monselice, Ente Parco e Italcementi s.p.a., nonché tutti i relativi atti presupposti.

² A un ampio dibattito sul tema diede avvio, in particolare, la decisione del Consiglio di Stato n. 253 del 9.3.1973, che ammise la legittimazione a ricorrere di Italia Nostra contro la delibera della Giunta Provinciale di Trento che approvava la costruzione di una strada nei pressi del Lago di Tovel, opera che secondo l’Associazione avrebbe compromesso l’equilibrio ambientale della zona.

³ Consiglio di Stato n. 473 del 29.4.1980: “... a fronte di provvedimenti amministrativi afferenti valori ambientali, sono riconoscibili posizioni di interesse legittimo unicamente in capo a quei soggetti i quali col determinato ambiente di volta in volta inciso presentino ben precisi e consistenti collegamenti [...] deve dunque escludersi che l’Associazione Italiana per il Fondo mondiale della natura fosse titolare di una situazione di interesse legittimo atta a legittimarla al ricorso, avendo essa agito [...] in base soltanto al suo fine statutario di preservazione dell’ambiente e non già alla esistenza dei descritti collegamenti in loco da parte dei suoi associati”.

⁴ Consiglio di Stato n. 114 del 22.2.1980.

⁵ Consiglio di Stato n. 407 del 15.4.1980.

associazioni la legittimazione a impugnare dinanzi al Giudice Amministrativo provvedimenti amministrativi ritenuti illegittimi e lesivi dell'ambiente.

Si può ritenere che tale iniziativa del legislatore abbia, per un verso, inteso recepire l'elaborazione giurisprudenziale sulla legittimazione di soggetti esponenziali di interessi diffusi e, d'altra parte, voluto limitare il novero dei soggetti legittimati e circoscrivere il potere del Giudice di riconoscere tale legittimazione.

L'applicazione giurisprudenziale di tali norme ha dato luogo a due opposti orientamenti interpretativi: un indirizzo minoritario, secondo cui la Legge n. 349/1986 avrebbe introdotto un criterio di legittimazione legale che si aggiunge a quello già elaborato dalla giurisprudenza⁶; e un indirizzo prevalente, per il quale l'assenza del riconoscimento ministeriale precluderebbe la legittimazione ad agire⁷.

A questo secondo filone vanno ricondotte anche le sentenze secondo cui non costituisce titolo per proporre ricorso al Giudice Amministrativo la partecipazione al procedimento amministrativo nel quale l'atto lesivo si è formato⁸. Ma anche in relazione a questo specifico tema, si rinvencono pronunce opposte, che fanno discendere la legittimazione al ricorso dalla partecipazione al procedimento⁹.

Con riguardo alle Associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero, va inoltre segnalato l'orientamento giurisprudenziale che nega la legittimazione processuale alle loro articolazioni locali per riconoscerlo esclusivamente alla struttura nazionale. Non mancano peraltro sentenze di segno contrario, e i due indirizzi opposti sembrano convivere tuttora¹⁰.

⁶ T.A.R. Liguria n. 267 del 18.3.2004, secondo cui l'esistenza del potere di individuazione da parte del Ministro dell'Ambiente delle associazioni ambientaliste non esclude di per sé il concorrente potere del giudice di accertare caso per caso la sussistenza della legittimazione ad agire dell'associazione che ha proposto ricorso giurisdizionale con riferimento ai diversi parametri elaborati in sede pretoria per l'azionabilità degli interessi diffusi in materia ambientale; pertanto è ammissibile il ricorso proposto in materia ambientale da un ente privato che, pur non compreso tra le associazioni individuate dal citato art. 13, sia comunque legittimato a ricorrere in quanto a) persegua in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, b) abbia un adeguato grado di stabilità ed un sufficiente livello di rappresentatività, c) possieda un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa.

⁷ Cons. Stato n. 756 del 14.10.1992, secondo cui la legittimazione a far valere interessi ambientali è attribuita dalla L. n. 349/1986 solo alle associazioni che, in possesso di determinati requisiti (estensione nazionale ovvero presenza in almeno cinque regioni), siano state individuate dal ministero dell'ambiente con proprio decreto, con la conseguenza che quelle formazioni sociali che non hanno ottenuto l'individuazione ministeriale di associazione di protezione ambientale non sono legittimate a promuovere ricorsi a tutela dell'ambiente davanti al giudice amministrativo

⁸ Cons. Stato n. 1683 del 22.3.2001: la legittimazione riconosciuta dall'art. 9 della L. n. 241/1990 ai portatori di interessi diffusi lascia impregiudicata la questione dei limiti entro i quali, in sede contenziosa, può assicurarsi tutela a tali interessi; in ogni caso, deve escludersi che le valutazioni compiute dall'Amministrazione nell'ammettere un intervento nel procedimento amministrativo possano vincolare il giudice in ordine all'identificazione dei soggetti che devono necessariamente partecipare al processo. Dello stesso avviso Consiglio di Stato n. 3234 del 25.6.2008: dalla facoltà di intervento in un procedimento di soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento contestato, non scaturisce automaticamente la legittimazione processuale di tutti i soggetti portatori di interessi collettivi che abbiano in concreto partecipato al procedimento; resta infatti rimesso all'autorità giudiziaria il compito di verificare, nel singolo caso, se il soggetto interveniente abbia effettiva legittimazione processuale in quanto portatore di un interesse differenziato e qualificato, senza che la valutazione operata in sede procedimentale vincoli quella da rinnovarsi nella sede processuale.

⁹ In Consiglio di Stato n. 5760 del 2.10.2006 si legge: "... poiché la partecipazione al procedimento genera la legittimazione processuale, deve riconoscersi la legittimazione ad agire ai sensi della L. 7 luglio 1986 n. 349, dell'associazione ambientalista che opera localmente in ambito circoscritto, la quale abbia partecipato al procedimento poi oggetto della controversia". Così anche TAR Veneto n. 2509 del 16.12.1998.

¹⁰ Consiglio di Stato, n. 5453 del 19.10.2007: solo le associazioni ambientaliste nazionali, se riconosciute da appositi decreti ministeriali ai sensi dell'art. 18 comma 5 della L. n. 349/1986, sono legittimate a ricorrere nelle controversie relative a materie corrispondenti alle loro finalità istituzionali; la legittimazione, viceversa, non spetta ad una struttura territoriale facente capo all'associazione nazionale. In senso contrario Consiglio di Stato, n. 1379 del 21.10.1996, secondo cui l'associazione Pro Natura Piemonte è titolare di un interesse a ricorrere avverso il piano regionale di servizio smaltimento rifiuti in quanto articolazione regionale di una associazione riconosciuta a livello nazionale con decreto del Ministero dell'ambiente, ai sensi dell'art. 13 della L. n. 349/1986 quale ente legittimato a far valere in sede giurisdizionale amministrativa la tutela dei valori ambientali, partecipando così degli stessi poteri.

Ancor oggi la giurisprudenza appare divisa: secondo Consiglio di Stato n. 784 del 15.2.2012 (in riforma di TAR Piemonte, n. 1217/2008), in materia di tutela ambientale la legittimazione spetta non soltanto alle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale individuate con decreto ministeriale ai sensi dell'art. 13 della L. n. 349/1986, ma anche alle articolazioni regionali di tali associazioni, purché rappresentative dell'interesse pregiudicato dall'atto impugnato; secondo Cons. Giust. Amm. Siciliana n. 897 del 22.11.2011, la legittimazione a intervenire nei giudizi per danno ambientale e a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atto illegittimo spetta alla sola associazione ambientalista nazionale e non alle sue strutture territoriali, le quali non possono ritenersi munite di autonoma legittimazione neppure per l'impugnazione di un provvedimento a efficacia territorialmente limitata.

Sopravvenivano, frattanto, ulteriori novità legislative, riguardanti sia, in generale, la tutela dell'ambiente sia, in particolare, i poteri delle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero.

Tra le prime, va ricordata la Legge 7 agosto 1990 n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) che all'art. 9 ha attribuito la facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo a *“i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento”*.

Tra le seconde, figurano la Legge 6 dicembre 1991 n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) che ha attribuito la legittimazione delle associazioni di protezione a proporre ricorso giurisdizionale contro il nulla-osta dell'Ente Parco per interventi da eseguire nell'ambito dell'area protetta; e la Legge 15 maggio 1997 n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) che all'art. 17, comma 46, ha riconosciuto alle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale il potere di impugnare davanti al giudice amministrativo gli atti di competenza delle regioni, delle province e dei comuni.

Va poi ricordato il D.Lgs. n. 39 del 24 febbraio 1997, di attuazione della Direttiva 90/313 concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente, poi sostituito dal D.Lgs. n. 195 del 19 agosto 2005, di attuazione della direttiva 2003/4 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, che ha incluso fra il *“pubblico”* cui devono essere rese disponibili le informazioni ambientali anche le associazioni od organizzazioni o i gruppi di persone fisiche o giuridiche.

Ancora, l'art. 9 comma 3 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – articolo ora abrogato e sostituito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio – ha previsto che *“Le associazioni di protezione ambientale di cui all'articolo 13 della Legge 8 luglio 1986, n. 349, possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al comune e alla provincia, conseguenti a danno ambientale. L'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell'associazione”*.

E un'ulteriore previsione relativa alla legittimazione processuale di dette associazioni è contenuta nell'art. 146 comma 12 del D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio): *“L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Le sentenze e le ordinanze del Tribunale amministrativo regionale possono essere appellate dai medesimi soggetti, anche se non abbiano proposto ricorso di primo grado”*.

Di grande rilevanza sono poi alcuni interventi normativi di livello sovranazionale, in particolare comunitario. Il principale è costituito dalla Direttiva 1985/377 del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata e integrata dalla Direttiva 2003/35 del 26 maggio 2003¹¹, che ha sancito: il diritto del *“pubblico”* (ossia le persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone) di ricevere informazioni in forme adeguate in una fase precoce delle procedure decisionali in materia ambientale (art. 6 comma 2); il diritto del *“pubblico interessato”* (ossia quel particolare *“pubblico”* che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale, o che ha un interesse in tali procedure; con la precisazione che, ai fini di questa definizione, le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale si considerano portatrici di un siffatto interesse) a fruire di tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alle procedure decisionali in materia ambientale di cui all'articolo, con possibilità di esprimere osservazioni e pareri alle autorità competenti quando ancora tutte le opzioni sono aperte e prima che venga adottata la decisione sulla domanda di autorizzazione (art. 6 comma 4); il diritto del *“pubblico interessato”* che vanta un interesse sufficiente ad avere accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla direttiva (art. 10-bis).

¹¹ Le previsioni introdotte dalla Direttiva 2005/35 attuano gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus, firmata il 25 giugno 1998, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (convenzione che, a sua volta, attua il decimo principio della Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo approvata alla conferenza delle Nazioni Unite di Rio De Janeiro nel 1992).

L'esame delle normative appena richiamate rende evidente il progressivo crescente riconoscimento, in sede legislativa, del ruolo delle associazioni con finalità di tutela dell'ambiente.

A questo percorso del legislatore comunitario e nazionale si è accompagnato in giurisprudenza il consolidarsi dell'orientamento, in origine minoritario, favorevole ad attribuire la legittimazione a impugnare atti lesivi dell'ambiente anche ad associazioni non legittimate dalla Legge n. 349/1986.

Alcune recenti sentenze testimoniano gli esiti della evoluzione normativa e interpretativa cui si è giunti.

Si conferma, anzitutto, che la Legge n. 349/1986 ha creato un criterio di legittimazione "legale" destinato ad aggiungersi a (e non a sostituire) quelli in precedenza elaborati dalla giurisprudenza per l'azionabilità in giudizio dei c.d. interessi diffusi¹².

Nel contempo, si ribadisce che la legittimazione va riconosciuta sulla scorta di un accertamento da svolgere caso per caso in relazione a una pluralità di indici: finalità statutarie; maggiore o minore risalenza nel tempo dell'ente; comprovata sfera o grado di rappresentatività; iniziative o azioni intraprese per la tutela degli interessi di cui è portatore; partecipazione a procedimenti amministrativi; area di azione collegata alla zona in cui si trova il bene da tutelare¹³.

Viene invece esclusa la legittimazione di comitati istituiti in via temporanea, con scopo specifico e limitato, costituenti mera proiezione degli interessi dei soggetti che ne fanno parte e che quindi non sono portatori in modo continuativo di interessi diffusi radicati nel territorio; in tal caso, si finirebbe per ammettere una sorta di azione popolare, non prevista dal nostro ordinamento (TAR Toscana, n. 567 dell'1.4.2011; TAR Liguria, n. 439 del 27.3.2008).

A queste conclusioni la giurisprudenza perviene con motivazioni articolate e plurime.

La sentenza del TAR Veneto n. 803 del 9.5.2011, che aveva annullato gli atti relativi al progetto di *revamping* elaborato da Italcementi, sembra richiamarle pressoché tutte.

Essa ha anzitutto ricordato che *“Il dodicesimo comma dell'art. 146 del D. Lgs. n° 42 del 2004 stabilisce che l'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, [non solo] dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e [ma anche] da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse”*.

Ha poi dato rilievo alla previsione di cui all'art. 9 della legge n° 241 del 1990, affermando che da essa *“consegue la legittimazione alla proposizione del ricorso da parte non solo di associazioni, ma anche di comitati che abbiano partecipato al procedimento che si sia concluso con provvedimenti che si siano discostati dal contenuto del consenso prestato (così Consiglio di Stato IV n° 2174 del 2009)”*; e precisando poi che *“l'orientamento giurisprudenziale che non ammette la legittimazione al ricorso da parte di coloro che siano intervenuti al procedimento si riferisce al caso in cui l'intervento abbia finalità collaborative (ad esempio nel caso di presentazione di osservazioni rispetto all'adozione degli strumenti urbanistici comunali)”*; e che *“Spetta invece la legittimazione a ricorrere quando l'intervento endoprocedimentale sia*

¹² Nella sentenza del Consiglio di Stato n. 3107 del 23.5.2011 si afferma che *“l'esplicita legittimazione, ai sensi del citato art. 13 l. 8 luglio 1986 n. 349, delle associazioni ambientaliste di dimensione nazionale e ultraregionale all'azione giudiziale non esclude, di per sé sola, analoga legittimazione ad agire in ambito territoriale ben circoscritto, e ciò anche per i meri comitati spontanei che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su tale circoscritto territorio”*.

E nella decisione del Consiglio di Stato n. 5986 dell'11.11.2011 si legge: *“... il Collegio non ritiene di discostarsi dall'orientamento secondo il quale, nel nostro ordinamento, la legittimazione ad impugnare i provvedimenti lesivi di interessi ambientali viene riconosciuta non soltanto alle associazioni (ed ai comitati stabili) cui tale facoltà è stata conferita con legge (art. 13 legge n. 349 del 1986), ma anche ai soggetti, da questi ultimi diversi, siano essi singoli o collettivi, e, in quest'ultimo caso, vuoi che si tratti di meri comitati sorti spontaneamente al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su un circoscritto territorio, vuoi che si tratti di singole persone fisiche in posizione differenziata sulla base del criterio della vicinitas quale elemento qualificante dell'interesse a ricorrere (C.d.S. Sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554)”*.

¹³ Richiamiamo ancora la sentenza n. 3107/2011, ove si legge che *“il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa; che è quanto ad avviso del Collegio è dato riscontrare con riguardo ai Consorzi, al Comitato e all'Associazione appellanti, avuto riguardo ai tre parametri tradizionalmente utilizzati al riguardo in giurisprudenza, rispettivamente relativi alle finalità statutarie dell'ente, alla stabilità del suo assetto organizzativo, nonché alla c.d. vicinitas dello stesso rispetto all'interesse sostanziale che si assume lesa per effetto dell'azione amministrativa e a tutela del quale, pertanto, l'ente esponenziale intende agire in giudizio”*. Si veda anche TAR Puglia, Lecce, n. 925 del 16.4.2010.

avvenuto in chiave difensiva degli interessi perseguiti dall'interventore per prevenire eventuali possibili lesioni che potrebbero essere arrecate per effetto dell'adozione dei provvedimenti amministrativi".

Il TAR Veneto ha poi richiamato l'orientamento secondo cui *"il riconoscimento delle associazioni di protezione ambientale da parte del Ministero dell'Ambiente non preclude che siano legittimate a proporre ricorso anche associazioni non riconosciute dal Ministero previa verifica, da effettuarsi in sede giurisdizionale caso per caso, della titolarità dell'interesse alla protezione ambientale sulla base degli indici di rappresentatività posseduti in concreto (così Consiglio di Stato VI n° 6554 del 2010)"*. E ancora si è riferito a detta sentenza del Consiglio di Stato per affermare che *"La legittimazione a ricorrere spetta anche ai meri comitati spontanei che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su un territorio circoscritto. Altrimenti opinando le località e le relative popolazioni, interessate da minacce alla salute pubblica o all'ambiente in un ambito locale circoscritto, non avrebbero autonoma protezione in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'Ambiente"*¹⁴.

E a tal riguardo ha rilevato: *"Una diversa opinione non sarebbe conforme a Costituzione (artt. 24, 103 e 113), se si intendesse attribuire in via esclusiva all'Amministrazione il potere di selezionare i soggetti legittimati ad agire in giudizio, così impedendo l'accesso alla tutela giurisdizionale ad enti esponenziali di posizioni soggettive differenziate e qualificate, definibili quali interessi legittimi"*.

Infine il TAR ha sottolineato che il quadro normativo delineato e l'interpretazione seguita è coerente con *"la direttiva europea 27 Giugno 1985 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, che riconosce alle associazioni ambientali la legittimazione a ricorrere avverso i provvedimenti che autorizzano progetti che hanno impatto ambientale"*; ricordando che *"Tale direttiva non consente infatti che il legislatore nazionale possa limitare l'accesso al ricorso giurisdizionale ad associazioni con un numero minimo di componenti, tale da comprimere indebitamente la legittimazione al ricorso e così impedendo di fatto che gli interessi collettivi possano essere azionati in giudizio (così Corte di Giustizia CE II 15 Ottobre 2009)"*.

Quest'ultimo richiamo alla giurisprudenza comunitaria dimostra che essa costituisce un riferimento ineludibile e determinante anche per la riflessione sul tema qui trattato.

Oltre alla decisione citata nella sentenza del TAR, sono degne di nota altre due recenti pronunce della Corte di Giustizia orientate a garantire il diritto delle associazioni che perseguono l'obiettivo della tutela dell'ambiente di adire l'autorità giudiziaria per contestare atti amministrativi ritenuti lesivi di tale bene.

La decisione 8.3.2011 resa nel procedimento C-240/09, pronunciandosi in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 9 comma 3 della Convenzione di Aarhus, secondo cui *"ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale"*, ha statuito che, nonostante l'art. 9, n. 3 non abbia efficacia diretta nel diritto dell'Unione, *"Nondimeno, 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'art. 9, n. 3, della suddetta convenzione sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, al fine di permettere ad un'organizzazione per la tutela dell'ambiente, come lo zoskupenie, di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione"*.

Mentre la sentenza 12.5.2011 resa nel procedimento C-115/09, pronunciandosi in via pregiudiziale sulla Direttiva 85/337 (VIA), e in particolare sull'ambito di legittimazione processuale dei singoli e delle associazioni rispetto ad atti lesivi dell'ambiente, ha affermato: *"(45). ... se è possibile che il legislatore nazionale circoscriva ai soli diritti pubblici soggettivi¹⁵ i diritti di cui può essere invocata la violazione da parte dei singoli nel contesto di un ricorso giurisdizionale promosso avverso una delle decisioni, atti od omissioni previsti dall'art. 10 bis della direttiva 85/337, siffatta limitazione non può essere applicata in*

¹⁴ Tale rilievo si trova anche nelle citate sentenze n. 3107/2011 e n. 6554/2010. Peraltro lo stesso TAR Veneto già nella sentenza n. 2509 del 16.12.1998 affermava la necessità della legittimazione di comitati o associazioni locali, *"altrimenti verificandosi che le località e le relative popolazioni, interessate da "attenati" alla salute pubblica e/o all'ambiente di ambito locale e circoscritto, ove questi ultimi non siano presi in considerazione da associazioni riconosciute ma assenti "in loco", rimarrebbero prive di quelle suscettibilità di protezione che possono assicurare le associazioni ambientaliste e similari"*.

¹⁵ Categoria dell'ordinamento tedesco.

quanto tale alle associazioni a tutela dell'ambiente salvo travisare le finalità di cui all'art. 10 bis, terzo comma, ultima frase, della direttiva 85/337. (46) Infatti, se, come risulta da detta disposizione, tali associazioni devono poter far valere gli stessi diritti dei singoli, sarebbe in contrasto con l'obiettivo di garantire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia, da una parte, nonché con il principio di effettività, dall'altra, la circostanza che le dette associazioni non possano anche invocare la violazione di norme derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale per il solo motivo che queste ultime tutelano interessi collettivi. Infatti, come emerge dalla controversia nella causa principale, ciò le priverebbe in larga misura della possibilità di far verificare il rispetto di norme derivanti da tale diritto che sono, per la maggior parte dei casi, rivolte all'interesse pubblico e non alla sola protezione degli interessi dei singoli considerati individualmente”.

La stessa sentenza è significativa anche perché affronta il tema del numero degli iscritti alle associazioni, della loro rappresentatività e, in certo modo, anche della loro vicinitas al bene leso: vi si afferma in particolare che “(52) ... l'art. 10 bis della direttiva 85/337 osta a una disposizione di una normativa nazionale che riserva il diritto di esperire un ricorso contro una decisione relativa a un'operazione rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva in parola alle sole associazioni di tutela dell'ambiente con un numero minimo di 2.000 aderenti”¹⁶.

Al graduale consolidamento dell'indirizzo che attribuisce la legittimazione ad agire anche alle associazioni locali non riconosciute dal Ministero dell'Ambiente, sembra affiancarsi una progressiva estensione dell'oggetto della tutela.

Invero, pare che anche l'interpretazione del concetto di “ambiente” stia maturando una evoluzione¹⁷: da una concezione più rigorosa e restrittiva, secondo cui le azioni a tutela dell'ambiente sarebbero proponibili soltanto nei riguardi di atti che direttamente incidono su beni cui la legge o l'Amministrazione specificamente ed espressamente riconosce una valenza ambientale¹⁸; a una “nozione allargata”, che include negli interessi ambientali la tutela del patrimonio anche culturale, storico e artistico del Paese¹⁹.

¹⁶ A questa statuizione la Corte giunge sulla base delle seguenti motivazioni: “(47) 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. (48) A tal riguardo, si deve constatare che, sebbene la direttiva 85/337 preveda che i membri del pubblico interessato, che hanno un interesse sufficiente per contestare un'operazione o i cui diritti possono essere lesi da un'operazione, devono poter impugnare la decisione che l'autorizza, tale direttiva non consente, in alcun modo, di limitare le possibilità di ricorso per il fatto che le persone interessate hanno già avuto modo di fare valere il proprio punto di vista durante la fase di partecipazione al processo decisionale istituita dal suo art. 6, n. 4. (49) Di conseguenza, la circostanza evidenziata dal Regno di Svezia, secondo cui le norme nazionali aprono ampissime possibilità di partecipare, a monte, al procedimento di elaborazione della decisione relativa ad un'operazione non è affatto idonea a giustificare che il ricorso giurisdizionale contro la decisione adottata al suo esito venga ammesso soltanto a condizioni restrittive. (50) Peraltro, la direttiva 85/337 concerne non soltanto operazioni di portata regionale o nazionale, bensì anche operazioni di dimensioni più limitate in ordine alle quali le associazioni locali sono le più indicate per farsene carico. Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 78 delle sue conclusioni, la norma in esame della normativa svedese è idonea a privare, in sostanza, le associazioni locali di qualsiasi ricorso giurisdizionale. (51) È vero che il governo svedese, il quale ammette che attualmente solo due associazioni contano almeno 2.000 aderenti e corrispondono quindi alla condizione posta dall'art. 13 del capo 16 del codice dell'ambiente, ha fatto valere che associazioni locali potrebbero rivolgersi a una di queste due associazioni e chiedere loro di intentare un ricorso. Questa mera possibilità non è tuttavia tale da soddisfare i requisiti previsti dalla direttiva 85/337 in quanto, da un lato, tali associazioni abilitate possono non avere lo stesso interesse ad occuparsi di un'operazione di portata limitata, dall'altro, esse rischierebbero 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, come ricordato al punto 33 della presente sentenza, ha lo scopo di assicurare l'attuazione della convenzione di Aarhus”.

¹⁷ Per una ricostruzione degli orientamenti si veda TAR Veneto n. 1993 dell'11.7.2008.

¹⁸ Consiglio di Stato n. 3878 dell'11.7.2001: “Il sillogismo, pur astrattamente proponibile, per il quale ogni intervento urbanistico dovrebbe ritenersi inevitabilmente idoneo a provocare riflessi in materia ambientale, si risolve in una petizione di principio di carattere logico -deduttivo del tutto avulsa dall'attuale sistema normativo che pone dei precisi limiti alla individualità dei beni ambientali suscettibili di provocare gli interventi di tutela previsti dall'ordinamento”.

¹⁹ Consiglio di Stato n. 5365 del 9.10.2002: “Giova del resto segnalare che la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire, proprio in relazione al problema della legittimazione ad agire in giudizio dell'Associazione Italia Nostra, che quest'ultima è legittimata ad agire per la salvaguardia di interessi latu sensu ambientali, dovendo ascrivere al novero di tali interessi anche la salvaguardia di beni e complessi monumentali di interesse storico - artistico, tutelati ai sensi della legge n. 1089 del 1° giugno 1939, oltre che, più in generale, la salvaguardia dei centri storici (C.d.S., sez. V, 5 novembre 1999 n. 1841); più recentemente sostanzialmente nello stesso senso è stato affermato che ai sensi degli articoli 13 e 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349 le associazioni ambientaliste sono

Pur non mancando tuttora pronunce che aderiscono al primo indirizzo²⁰, l'orientamento che adotta una nozione più ampia di "interesse ambientale" è seguito da una recente sentenza del Consiglio di Stato (n. 5986 dell'11.11.2011) nella quale, peraltro, si tiene conto anche dell'interpretazione più restrittiva.

Vi si legge infatti che "... quanto alla lesività della deliberazione consiliare impugnata (n.27 del 28 maggio 2009) [di approvazione di una variante alle previsioni del PRG che consentiva la localizzazione di dieci nuovi impianti produttivi] nei riguardi degli interessi ambientali per la cui tutela i soggetti anzidetti hanno promosso il presente giudizio, è utile ricordare che "la materia ambientale per le peculiari caratteristiche del bene protetto, si attegga in modo particolare: la tutela dell'ambiente, infatti, lungi dal costituire un autonomo settore d'intervento dei pubblici poteri, assume il ruolo unificante e finalizzante di distinte tutele giuridiche predisposte a favore dei diversi beni della vita che nell'ambiente si collocano (assumendo un carattere per così dire trasversale rispetto alle ordinarie materie e competenze amministrative, che connotano anche le distinzioni fra ministeri)[...] Ora, non occorre spendere molte parole per convincersi della stretta relazione che sempre più spesso corre tra l'urbanistica e l'ambiente e di quanto frequentemente, quindi, i contenuti della pianificazione urbanistica vengano inscindibilmente intrecciati con quelli della tutela ambientale, non foss'altro per il fatto che il territorio, inteso in tutte le sue accezioni, è un bene fondamentale avente carattere costitutivo dello stesso bene "ambiente". Ma anche se di ciò non si volesse tener conto, dovendosi evitare generalizzazioni che potrebbero ampliare gli spazi della tutela giurisdizionale fino a raggiungere i confini dell'azione popolare, che, come noto, non è consentita dal nostro ordinamento (salvi i limitati casi espressamente previsti), va comunque rilevato che nella fattispecie in esame va richiamato l'orientamento di questo Consesso al quale ha fatto appello anche la sentenza impugnata. In quest'ultima, invero, seguendosi in particolare un orientamento che questa Sezione ha già condiviso anche recentemente (v. CdS, Sez. IV, 14 aprile 2011, n. 2329, e sentenze in essa richiamate) è stato valorizzato, ai fini della verifica della legittimazione a ricorrere, il metodo di procedere ad un esame caso per caso, con l'obiettivo di stabilire se l'impugnazione del provvedimento di cui si chiede l'annullamento, sia pure per violazione della norma urbanistica, non riguardi, in realtà, la lesione dell'interesse ambientale, essendo piuttosto la tutela di quest'ultimo a rappresentare la vera ragione dell'azione giurisdizionale promossa".

Per concludere, quanto alla legittimazione ad agire delle associazioni che si propongono la tutela degli interessi ambientali, sembrano esservi motivi per ritenere che sia ormai consolidato un orientamento favorevole, sempreché non si tratti di aggregazioni estemporanee o poco rappresentative e che i beni che esse intendono tutelare abbiano una valenza ambientale, sia pure in senso lato.

C'è piuttosto da auspicare che un'analoga evoluzione si verifichi anche nella sensibilità con cui il Giudice Amministrativo affronta il merito delle contestazioni mosse dalle Associazioni, giacché non sempre all'ambiente è riconosciuto il ruolo e il valore che la Costituzione gli assegna²¹.

legittimate ad impugnare le deliberazioni comunali nel caso in cui, pur presentando aspetti urbanistici e sanitari, sono suscettibili di pregiudicare il bene dell'ambiente, compromettendone l'adeguata tutela (C.d.S., sez. I, parere 1217/2001 del 23 gennaio 2002). VII.1.3. D'altra parte deve convenirsi che solo attraverso la nozione allargata di "ambiente", così come sopra delineata, con correttivo aumento dell'ambito di legittimazione ad agire dell'Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus, può raggiungersi l'effettiva tutela del patrimonio ambientale, culturale, storico e artistico di cui è fornita l'Italia, patrimonio che sarebbe esposto a gravissimi rischi di sopravvivenza se la legittimazione ad agire fosse stata circoscritta ai soli singoli cittadini direttamente ed autonomamente lesi da provvedimenti amministrativi".

²⁰ TAR Toscana n. 741 del 27.4.2011: "le associazioni ambientaliste individuate ai sensi dell'art. 13, l.8 luglio 1986, n. 349, sono legittimate ad agire in giudizio per la tutela dell'interesse all'ambiente mediante la proposizione di motivi di gravame attinenti alla sfera degli interessi ambientali che sono loro propri, ed è invece loro preclusa la proposizione di censure aventi valenza urbanistico-edilizia che solo in via indiretta possano avere rilievo ai fini della tutela dei valori ambientali (C.d.S. IV, 12 marzo 2001 n. 1382 e 9 novembre 2004 n. 7246; T.A.R. Toscana I, 9 giugno 2003 n. 2307 e 23 giugno 2008 n. 1651)".

²¹ Ciò che può ritenersi avvenuto nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1185 del 29.2.2012 sul *revamping* della Cementeria Italcementi di Monselice, che ha giudicato il progetto conforme alle norme del Piano Ambientale dei Colli Euganei, nonostante lo stesso Piano sancisca l'incompatibilità di tali impianti con le finalità del Parco, e ha valutato come "notevolmente migliorativo dell'esistente" l'impatto prodotto dalla nuova torre di 89 metri che sostituirà le attuali strutture alte circa 30 metri.