

Tema n. 61

Delineate le differenze tra gli interessi collettivi e gli interessi diffusi, si tratti in particolare della tutela dell'ambiente

di Francesco Lemetre

Schema di trattazione

- ✓ *La categoria degli interessi superindividuali*
- ✓ *Interessi collettivi e diffusi: differenze ed affinità*
- ✓ *La tutela degli interessi diffusi: il problema della loro azionabilità*
- ✓ *L'ambiente come bene da tutelare*
- ✓ *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste*
- ✓ *Rassegna giurisprudenziale*

Riferimenti normativi: artt. 24, 103, 113, 117 Cost.; art. 2043 c.c.; L. 8-7-1986, n. 349 (artt. 13, 18); L. 7-8-1990, n. 241 (artt. 9 e 25); D.Lgs. 30-7-1998, n. 281; D.Lgs. 3-4-2006, n. 152

✓ *La categoria degli interessi superindividuali*

Nel novero delle situazioni giuridiche soggettive attive, tipiche del nostro sistema giuridico, è sicuramente la dicotomia interesse legittimo — diritto soggettivo a rivestire la maggiore importanza, specie nel settore del diritto amministrativo ove la distinzione tra le due posizioni predette, sebbene vieppiù sfumata sul versante delle tutele accordate dall'ordinamento, rimane essenziale ai fini del riparto di giurisdizione.

In disparte l'analisi del concetto di diritto soggettivo, che giammai ha destato perplessità di sorta, merita rammentare che l'interesse legittimo — giusta le tesi più accreditate — può definirsi come il potere che ha la *pars privata* di influire sull'azione amministrativa onde preservare la sua utilità sostanziale di talché, lungi dall'essere ignorato dalla norma attributiva del potere, viene da questa qualificato e differenziato dall'interesse della generalità dei consociati.

Ciò premesso, sia il diritto soggettivo che l'interesse legittimo possono assumere sia una dimensione individuale, che è quella tradizionale, sia una dimensione ultraindividuale, nel qual caso vengono in rilievo le discusse categorie degli interessi collettivi e degli interessi diffusi.

Si discorre, al riguardo, del peculiare *genus* degli interessi superindividuali, per riferirsi genericamente a quell'ampio ventaglio di interessi che, senza rinvenire dei titolari ben individuati o individuabili, sono piuttosto comuni ad una generalità indistinta di soggetti, risultando dunque riconducibili alla collettività complessivamente intesa.

Alla luce del fatto che il titolare di un interesse legittimo è tale nella misura in cui vanta, con riferimento ad un bene specifico, una posizione di vantaggio personale e differenziata rispetto alla generalità dei consociati, ben riluce la differenza con gli interessi superindividuali, altrimenti definiti come interessi «adespoti», ove difetta, almeno nella loro forma iniziale di manifestazione, uno specifico titolare.

La categoria degli interessi metaindividuali ha acquisito una progressiva centralità nel dibattito dottrinal-giurisprudenziale, soprattutto con riferimento al problema della loro tutela giurisdizionale. In un sistema processuale, come quello amministrativo, in cui la legittimazione a ricorrere è ancorata alla natura necessariamente individuale e personale della situazione giuridica dedotta in giudizio, si presenta non agevole giustificare la tutela giurisdizionale di beni (es. la salute; l'ambiente) che afferiscono ad una indefinita pluralità di soggetti.

Prima di scendere nel dettaglio della loro azionabilità in giudizio, mette conto tratteggiare i confini tra gli interessi diffusi e quelli collettivi che — come dianzi accennato — rappresentano le due principali *species* di situazioni giuridiche ultraindividuali.

✓ **Interessi collettivi e diffusi: differenze ed affinità**

L'opinione risalente si richiamava alle espressioni «interessi diffusi», «interessi collettivi», «interessi pubblici» in modo assolutamente promiscuo, senza distinzioni di sorta.

Giova, pertanto, ed in via preliminare, sgombrare il campo da possibili equivoci semantici, onde sceverare con puntualità la tematica in analisi.

L'interesse pubblico generale è l'interesse della collettività indifferenziata la cui cura è attribuita alla P.A. da una norma di legge (cd. norma attributiva del potere). È il caso, ad esempio, dell'interesse alla manutenzione delle strade, all'illuminazione pubblica, al funzionamento dei pubblici servizi. Si tratta al riguardo dei cd. interessi di fatto, ricollegabili a doveri pubblici dell'amministrazione, che in quanto tali non consentono l'emergere di alcuna pretesa dei singoli cittadini. Ancorché difetti l'accessibilità alla tutela giurisdizionale, attesa la possibilità per il privato di far valere il suo interesse indifferenziato al buon funzionamento della P.A. solo con esposti o reclami, in casi eccezionali l'ordinamento accorda una tutela di tipo oggettivo, in deroga al principio della personalità e specificità dell'interesse ad agire in giudizio, consentendo l'esperimento di azioni popolari, promuovibili, cioè, da qualunque membro della collettività indifferenziata per la tutela dell'interesse pubblico generale.

Diverso si profila il concetto di interesse collettivo che può definirsi come l'interesse di un gruppo non occasionale, caratterizzato per omogeneità e livello organizzativo. Una pluralità di soggetti danno luogo ad un gruppo omogeneo, non occasionale, che a sua volta si unifica in un ente esponenziale che diventa titolare dell'interesse del gruppo. Aspetto importante è che quest'ultimo non si atteggia come semplice somma degli interessi individuali dei componenti del gruppo bensì quale loro sintesi, cioè qualcosa di radicalmente distinto dalla pura e semplice addizione degli stessi.

Sotto un profilo strettamente storico la categoria concettuale degli interessi collettivi iniziò ad affermarsi nel contesto del mondo del lavoro dove il sindacato si delineò come portatore degli interessi di una categoria ben distinta dalla collettività in generale: quella dei lavoratori.

In sostanza, quando un gruppo si organizza in un ente esponenziale, l'ente medesimo diviene il centro di imputazione dell'interesse ultraindividuale il quale, da un lato, è astrattamente riferibile a ciascuno dei componenti, dall'altro, ne è esclusa la disponibilità da parte del soggetto *uti singulus*, posto che ormai è il soggetto collettivo ad esserne esclusivo portatore in seno al giudizio amministrativo. Sicché, l'interesse collettivo si delinea in modo tale da assumere i connotati tipici dell'interesse legittimo, facente capo ad un soggetto determinato rappresentato dall'ente esponenziale: esso, infatti, si staglia sufficientemente differenziato, attraverso la personalizzazione in capo al soggetto collettivo, ed altresì qualificato, attraverso la partecipazione del soggetto collettivo stesso al procedimento amministrativo, in quanto portatore di un interesse coinvolto nella cura dell'interesse pubblico.

Proprio sulla scorta di tale ricostruzione, la figura dell'interesse collettivo non pone particolari problemi sul versante della sua giustiziabilità, atteggiandosi quale variante originale dell'interesse legittimo. Non mancano, tuttavia, opinioni contrarie a tale impostazione, che contestano la riconducibilità dell'interesse collettivo al *genus* dell'interesse legittimo, atteso che difetterebbe il carattere della personalità della situazione soggettiva *de qua*: il titolare dell'interesse (l'ente esponenziale) fa valere, in realtà, non un diritto proprio ma altrui, cioè a dire una situazione facente capo ai singoli associati, secondo lo schema della sostituzione processuale di cui al combinato disposto degli artt. 81 e 100 c.p.c.

Altra discussa figura del diritto amministrativo è quella degli interessi diffusi.

Al pari degli interessi collettivi, essi sono riconducibili alla categoria degli interessi superindividuali, pur tuttavia si distinguono dai primi in quanto gli interessi diffusi pertengono ad una pluralità indeterminata di soggetti, non costituente una categoria od un gruppo omogeneo.

Due sono pertanto le differenze sostanziali tra le due tipologie di situazioni soggettive:

- a) l'assenza — nel caso degli interessi diffusi — del requisito dell'omogeneità del gruppo;

- b) il differente livello organizzativo del gruppo di riferimento: mentre l'interesse diffuso è latente nella comunità, privo di titolare, cioè adespota, quello collettivo si appunta in capo ad una pluralità di soggetti unificata in una collettività organizzata e trova il suo portatore in un ente esponenziale della collettività medesima.

Ciò che conviene sottolineare della categoria degli interessi diffusi è che, avendo ad oggetto un bene pubblico a fruizione collettiva, all'interno del gruppo l'interesse non può individualizzarsi in capo ad ogni singolo appartenente al gruppo stesso, permanendo indifferenziato.

Alla luce di quanto *supra*, è dato evincere anche le differenze tra interesse diffuso e interesse di fatto:

- 1) nel primo caso viene comunque in rilievo un gruppo, sia pure non omogeneo od organizzato, che si distingue quindi dalla collettività indifferenziata, essendo più ristretto rispetto ad essa;
- 2) il gruppo, inoltre, fruisce del bene pubblico in maniera più pregnante rispetto alla collettività in generale, traendo da esso una maggiore utilità.

✓ **La tutela degli interessi diffusi: il problema della loro azionabilità**

Come innanzi rilevato, la tutela giurisdizionale degli interessi collettivi si presenta molto meno problematica rispetto a quella degli interessi diffusi, in ragione del loro essere sufficientemente differenziati e qualificati.

Così, l'evoluzione giurisprudenziale si è concentrata sulla progressiva opera di trasformazione degli interessi adespoti in veri e propri interessi collettivi, in quanto soggettivizzati in capo a gruppi stabilmente organizzati in enti che perseguono, come fine statutario prevalente, quando non esclusivo, la tutela degli interessi della collettività che rappresentano.

Duplici sono le tappe conosciute dalle situazioni superindividuali sotto il profilo della loro azionabilità in giudizio: a) la trasfigurazione degli interessi diffusi in interessi collettivi; b) e quindi, la loro progressiva ricomprensione nel *genus* «interesse legittimo», vieppiù emancipato dall'originaria concezione personalistica ed individuale.

Trascorrendo, quindi, al problema della legittimazione ad agire, se non è dubitabile che gli enti esponenziali pubblici (es. ordini o collegi professionali) siano abilitati ad invocare l'intervento del giudice al fine di ottenere la tutela degli interessi di categoria, il problema si pone per gli enti esponenziali spontanei (es. comitati, associazioni non riconosciute), frutto dell'autonomia associativa e negoziale, che si costituiscono per tutelare valori primari, anche di rango costituzionale.

Pertanto, si tratta di accertare sulla scorta di quali criteri la giurisprudenza abbia riconosciuto la legittimazione ad agire ad alcuni enti piuttosto che ad altri, e quindi quali siano gli interessi collettivi effettivamente azionabili in giudizio.

In un primo momento, ciò che rilevava era il riconoscimento esplicito degli organismi in parola, cioè il possesso della personalità giuridica: per l'effetto, si escludeva la tutelabilità in sede giurisdizionale degli interessi propri di enti di fatto o non personificati.

Solo in un momento successivo si è abbandonato il necessario riferimento al requisito formale del possesso della personalità giuridica, onde assegnare prevalenza a quello sostanziale dell'effettiva rappresentatività dell'ente rispetto all'interesse di cui si fa portatore. Siffatto approdo ermeneutico ha consentito anche agli enti esponenziali spontanei di agire in giudizio al fine di tutelare gli interessi generali di cui sono portatori.

All'uopo, però, non palesandosi sufficiente il possesso della personalità giuridica quale requisito legittimante, la giurisprudenza si è impegnata ad individuare altri criteri per desumere la reale forza rappresentativa di un dato gruppo sociale organizzato.

Più nel dettaglio, occorre fare riferimento:

- a) al fine istituzionale perseguito che, per espressa previsione statutaria, deve consistere nella espressa protezione di un dato bene o interesse collettivo;
- b) alla necessaria presenza di una struttura organizzativa stabile che consenta di svolgere la propria attività in modo continuativo (sotto tale profilo il Consiglio di Stato ha, ad esempio, negato la legittimazione a ricorrere in capo ad un comitato creato allo scopo, limitato nel tempo, di opporsi alla realizzazione di una discarica);
- c) al collegamento stabile e non occasionale tra l'area su cui si svolge l'attività dell'ente ed il territorio in cui si trova il bene a fruizione collettiva.

Al di là in ogni caso delle ipotesi in cui è la stessa legge a riconoscere ad alcuni enti esponenziali la legittimazione processuale (si pensi al caso delle associazioni ambientaliste *ex art. 13 L. 349/1986*), si è posto all'attenzione giurisprudenziale il problema del fondamento giustificativo della legittimazione in parola per tutte le associazioni diverse da quelle indicate dalla legge.

La questione si è posta non soltanto con riguardo al g.a. ma anche al giudice civile ed a quello penale e rileva sul piano della teoria generale del diritto.

In tale dibattito l'art. 9, L. 241/1990 onde «*qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento*», ha svolto, in un primo momento, un ruolo di estremo interesse posto che, secondo una certa ricostruzione, esprimerebbe la scelta legislativa di generalizzare la legittimazione procedimentale delle associazioni rappresentative di interessi superindividuali. Per l'effetto, tale opzione indurrebbe a concludere nel senso di uno stretto collegamento tra facoltà di intervento in sede procedimentale e legittimazione a ricorrere in giudizio, atteso che la

funzione della partecipazione è proprio quella di realizzare una tutela «anticipata» di quegli interessi la cui lesione si configurerà attuale e concreta solo successivamente, dando, poi, la stura alla proposizione del ricorso giurisdizionale.

In sostanza, alla luce di tale impostazione, i portatori organizzati di interessi diffusi, in quanto legittimati a partecipare al procedimento amministrativo, sono considerati del pari legittimati ad impugnare il relativo provvedimento.

La soluzione siccome delineata — che di fatto si risolve in un automatismo procedimento-processo difficilmente condivisibile — è confutata da un altro orientamento che, in senso contrario, rileva la non perfetta coincidenza tra momento procedimentale e momento processuale, in quanto assistiti e garantiti da regole diverse.

Inoltre, può fondatamente assumersi che la facoltà di intervenire nel procedimento importa anche la legittimazione ad impugnare il provvedimento lesivo soltanto nei casi di partecipazione procedimentale «in chiave difensiva», non anche laddove questa svolga una funzione meramente collaborativa, consentendo all'associazione di intervenire al fine di mettere a disposizione dell'amministrazione il proprio apporto di conoscenze tecniche. Ciò induce, dunque, a rifiutare l'idea secondo cui l'art. 9 costituisce norma generale, idonea a fondare la legittimazione a ricorrere di ogni organismo latore di interessi diffusi.

Nel senso di una chiara scissione tra legittimazione procedimentale e legittimazione al ricorso milita anche un argomento testuale di non poco momento: gli artt. 309 e 310 del D.Lgs. 152/2006 (Testo Unico in materia ambientale) che, nel riconoscere ad alcune associazioni la titolarità di un proprio interesse legittimante la partecipazione, non annoverano affatto gli stessi organismi tra quelli legittimati ad adire il giudice amministrativo per l'annullamento dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni del decreto.

Finalizzando le superiori osservazioni ad una chiosa finale, può sostenersi che la categoria degli interessi diffusi non consente ai suoi portatori di rivolgersi al giudice amministrativo, se non nei casi espressamente contemplati dalla legge (es. le associazioni di protezione ambientale *ex art.* 13, L. 349/1986; le associazioni dei consumatori di cui al D.Lgs. 281/1998). Ciò nondimeno, al pari di qualsiasi altra situazione giuridicamente tutelata, gli interessi diffusi danno titolo all'esercizio del diritto d'accesso nei confronti dei documenti amministrativi, legittimando — se del caso — gli organismi che ne siano latori alla proposizione del relativo ricorso (art. 25 L. 241/1990).

✓ ***L'ambiente come bene da tutelare***

Nel generale contesto della tutela giuridica degli interessi diffusi si inquadra la tutela dell'ambiente naturale.

È lo stesso sviluppo della civiltà industriale che ha reso viepiù indispensabile predisporre una congerie di rimedi volti a preservare l'ambiente nella sua globalità.

Proprio sotto questo profilo, non si presenta agevole circoscrivere il sintagma «ambiente» onde isolarne l'*ubi consistam*, attesi i molteplici aspetti che ad esso afferiscono: basti pensare ai beni relativi alla «qualità della vita» dell'uomo, lesi dall'inquinamento dell'aria, del mare, delle acque in generale; alle frodi alimentari e medicinali; alla deturpazione del paesaggio, del patrimonio storico ed artistico.

Proprio sul versante della sua nozione si sono agitate nel corso degli anni molteplici ipotesi interpretative.

La dottrina, a lungo, ha propugnato un orientamento pluralista del concetto di ambiente, individuando tre distinti profili giuridici di tale concetto: a) l'ambiente inteso come paesaggio, con riferimento sia alla componente estetica e naturale sia a quella culturale; b) l'ambiente nella sua dimensione ecologica-sanitaria, osservato nelle varie componenti dell'ecosistema cioè acqua, aria, suolo; c) l'ambiente nella sua accezione urbanistica, cioè quale mezzo di sviluppo, di programmazione e di uso del territorio.

Sotto un profilo schiettamente di diritto positivo, la nostra Carta Costituzionale, pur contemplando una serie di precetti di estrema importanza, frequentemente richiamati per fondare le odierne politiche pubbliche di protezione dell'ambiente (si abbia riguardo, all'uopo, all'art. 9, in tema di paesaggio; all'art. 32, circa il diritto alla salute; all'art. 41, in tema di limiti alla libertà economica), non include mai l'ambiente, e la sua tutela, tra gli inderogabili doveri dello Stato sociale di diritto.

Nel contesto in esame si colloca la riforma del Titolo V in virtù della quale si è inteso assegnare — *ex art. 117, co. 1, Cost.* — alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la «materia» «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»; laddove il co. 3 del ridetto art. 117 Cost. assegna alla competenza concorrente tra Stato e Regioni una serie di materie (tutela della salute, alimentazione, governo del territorio, grandi reti di trasporto e navigazione ecc.) profondamente implicate e connesse con la «materia» tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Con l'esegesi di tale precetto costituzionale si è cimentata la Corte costituzionale, la quale ha osservato come il valore della tutela dell'ambiente, in precedenza riconoscibile attraverso il richiamo a varie disposizioni costituzionali, ed in specie agli artt. 2, 9, 32, 41 Cost., è oggi rafforzato dall'espressa previsione dell'art. 117, lett. s). Su questo crinale, la Corte delle Leggi ha altresì precisato che la tutela dell'ambiente, non è una materia in senso stretto, bensì un valore costituzionale trasversale che permea di sé tutti i livelli territoriali di governo, imponendo a tutti i soggetti dell'ordinamento l'osservanza di doveri di protezione.

L'ambiente non è, dunque, un concetto giuridico unitario ma un fascio di situazioni soggettive eterogenee: dunque, è caratterizzato dalla pluridimensionalità, sia in termini di situazioni soggettive cui afferisce (potestà pubbliche; interessi collettivi e diffusi; interessi legittimi) sia in termini di oggetti di tutela (aria, acqua, suolo).

Ancorché sia un valore trasversale, sembrerebbe adombrarsi comunque l'esigenza di tracciare i confini tra il bene ambiente e le materie contigue, quali la protezione della salute, l'energia, la gestione delle acque, la difesa del suolo. Si tratta, tuttavia, di un falso problema che può essere risolto considerando — giusta accreditate opinioni — che anche nella realtà della vita i contenuti di ciascuna di esse non sono separati da differenze così nette da escludere interazioni e sovrapposizioni.

Si pensi al caso dell'energia: nel suo profilo della produzione e dell'impiego si delinea come materia con tratti tipici suoi propri, sul versante dinamico della protezione (della salute umana, dell'ambiente) è riconducibile alle materie «tutela dell'ambiente», «tutela della salute»

✓ **La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste**

Inquadrato l'ambiente nell'ambito degli interessi diffusi, è opportuno esaminare alcuni profili problematici connessi alla sua tutela, con particolare riferimento al danno ambientale.

Compendio precettivo di riferimento in *subiecta materia* è il D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente, al quale — occorre ricordare — di recente, sono state apportate delle modifiche con il D.Lgs. 4/2008, recante «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al Codice dell'ambiente», concernenti, però, essenzialmente la parte seconda di suddetto Codice e la disciplina dei rifiuti) che non contiene solo norme nuove, avendo realizzato una complessiva opera di riassetto e riordino di precedenti disposizioni. In particolare, è stata avvertita l'esigenza di dettare una specifica disciplina in tema di danno ambientale, anche sul versante della legittimazione ad agire in giudizio delle associazioni di riferimento, di talché converrà soffermarsi sulle rilevanti novità introdotte rispetto al regime previgente.

L'assetto fondamentale delineato dalla precedente L. 349/1986 (istitutiva del Ministero dell'ambiente), ed in particolare dall'art. 18, può riassuntivamente essere indicato in alcuni punti essenziali:

- a) la distinzione tra danno ambientale puro — concretantesi nella compromissione dell'equilibrio ambientale, rimesso alla cognizione del giudice ordinario — e danno amministrativo erariale, consistente nella spesa che la P.A. deve sostenere onde riparare la lesione ambientale cagionata da un suo funzionario, ed assegnata, secondo i principi generali, alla competenza della Corte dei Conti;
- b) la configurazione dell'illecito ambientale come illecito «tipico» o «chiuso» presupponente una specifica violazione di legge, diversamente dall'illecito aquiliano *ex art. 2043 c.c.* che per definizione si atteggia come atipico;
- c) l'iniziativa dell'azione di risarcimento del danno ambientale, anche in sede penale, viene attribuita allo Stato nonché agli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo;

d) alle associazioni individuate in base all'art. 13 della L. 349/1986 viene consentito di intervenire nei giudizi per danno ambientale e di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

Il Codice dell'ambiente ha abrogato l'art. 18 della L. 349/1986 (ad esclusione del comma 5), delineando un modello in cui il risarcimento del danno ambientale segue il principio dell'illecito doloso o colposo e l'obbligo risarcitorio è costruito nei confronti dello Stato. Ai sensi dell'art. 311 del Codice in parola, sono assegnati al Ministro due rimedi alternativi: a) l'azione civile innanzi al giudice ordinario; b) l'adozione dell'ordinanza *ex art.* 313 con cui si dispone il risarcimento del danno e che costituisce un provvedimento autoritativo.

La legittimazione a ricorrere al G.A. in sede esclusiva, avverso gli atti e i provvedimenti assunti in violazione delle disposizioni del decreto nonché contro il silenzio inadempimento del ministro dell'ambiente e per il risarcimento del danno da ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, prevenzione, o di contenimento del danno ambientale, compete *ex art.* 310 «*alle regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale*».

Con specifico riferimento, poi, alla legittimazione delle associazioni di protezione ambientale, a seguito della accennata abrogazione dell'art. 18, L. 349/1986, è venuta meno la possibilità di interporre autonoma azione risarcitoria, essendo riconosciute solo come titolari di un interesse a partecipare al procedimento relativo all'adozione di misure di precauzione, prevenzione o ripristino. In tale qualità, peraltro, sono facoltizzate a richiedere soltanto l'intervento statale a tutela dell'ambiente, attraverso la presentazione di denunce ed osservazioni.

Alla luce di tali rilevanti modifiche, il sistema della tutela ambientale è mutato radicalmente.

Prevedendo il ricorso all'ordinanza, il danno ambientale viene costruito come un illecito amministrativo, la cui sanzione consiste nel ripristino o nel risarcimento del danno per equivalente.

L'ordinanza medesima viene emanata dallo Stato, che non è il soggetto leso bensì l'autorità deputata alla tutela ambientale nell'interesse di tutti.

Laddove, poi, lo stesso fatto rechi danno ad altri beni determinati, ovvero alla salute, alla persona, si rientra nell'alveo della responsabilità aquiliana *ex art.* 2043 c.c., esulando dalla materia ambientale.

È da sottolineare che, mentre l'abrogato art. 18 radicava *expressis verbis* la giurisdizione in tema di danno ambientale in capo al giudice ordinario, il Codice nulla dice a tale proposito: pur tuttavia, alla luce dei principi generali, non può dubitarsi che tale soluzione deve essere abbracciata anche dopo le novità introdotte, venendo in rilievo una situazione di diritto soggettivo lesa dal comportamento altrui che ha arrecato danno ad un bene protetto dall'ordinamento. Se però il danno viene accertato e quantificato dall'ordinanza del Ministro, la *potestas iudican-*

di trascorre in capo al giudice amministrativo nel caso in cui sia oggetto di impugnazione.

Tanto rilevato sul piano generale, mette conto soffermarsi sulla *legitimitas ad causam* delle associazioni ambientaliste e su alcune, attuali questioni oggetto di interesse giurisprudenziale.

Come innanzi rilevato, il D.Lgs. 152/2006 ha abrogato l'art. 18 della L. 349/1986, ad eccezione però del comma 5, secondo cui «*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*».

Proprio la puntuale esegesi di tale disposizione, in uno con quanto dispone l'art. 13 della L. 349/1986, onde «*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*», ha destato non poche perplessità per quanto concerne l'esperibilità dell'azione da parte delle associazioni ambientaliste.

Esclusa la possibilità di assumere l'iniziativa risarcitoria, le associazioni *de quibus* sono legittimate ad impugnare i provvedimenti amministrativi illegittimi incidenti sull'ambiente; primo aspetto controverso è definire se la legittimazione in parola compete anche ad organismi associativi diversi da quelli riconosciuti dal Ministero.

L'opinione tradizionale assegna alle sole associazioni individuate con decreto ministeriale la possibilità di agire in giudizio; a suffragio di tale conclusione milita un'esigenza di certezza dei rapporti giuridici, al cui presidio risponde il meccanismo del riconoscimento ministeriale. Diversamente opinando, si configurerebbe un'azione popolare di dubbia ammissibilità.

In senso radicalmente opposto si esprime l'orientamento prevalente tanto in dottrina quanto in giurisprudenza. Dall'interpretazione delle norme in precedenza citate è dato inferire un doppio binario di trattamento delle associazioni ambientaliste:

- a) per gli organismi individuati dal decreto ministeriale, il giudice sarebbe esentato dalla verifica della sussistenza della legittimazione ad agire;
- b) per gli altri enti, conserverebbe invece il potere di accertarne caso per caso l'effettiva rappresentatività alla luce dei noti criteri elaborati dalla giurisprudenza, per riconoscere, ancor prima della L. 349/1986, alle associazioni in parola la legittimazione a ricorrere: collegamento territoriale, fini statutarie, grado di stabilità, non occasionalità dell'obiettivo di tutela dell'ambiente ecc.

Dunque, doppio binario nel senso di duplice sistema di accertamento della rappresentatività: uno previsto in sede amministrativa; l'altro operante, caso per caso, in ambito giurisdizionale

D'altronde, la soluzione opposta comporterebbe una possibile censura di costituzionalità delle norme per violazione degli artt. 24, 103, 113 Cost. posto che si finirebbe per assegnare in via esclusiva alla stessa amministrazione il potere di selezionare i soggetti legittimati ad agire avverso i propri atti.

Altra questione piuttosto centrale nell'attuale dibattito giurisprudenziale concerne la tipologia di atti che le associazioni ambientaliste sono legittimate a contestare in sede giurisdizionale.

Il problema si presenta strettamente connesso con la latitudine del sintagma «ambiente» cui si ritiene di doversi riferire.

Muovendo da una accezione rigorosamente restrittiva del bene collettivo ambiente, un primo orientamento circoscrive l'oggetto dell'impugnazione ai soli provvedimenti ambientali «puri», cioè a dire adottati nell'ambito di procedimenti preordinati alla regolamentazione della materia «ambiente», con esclusione dunque di quelli che investono quest'ultima solo trasversalmente come, ad esempio, i provvedimenti urbanistico-edilizi.

Maggiormente convincente si staglia un altro orientamento che, muovendo dalla tesi dell'ambiente quale valore trasversale rispetto a qualsiasi settore dell'azione amministrativa, rimette alle singole associazioni ambientaliste il compito di individuare — al fine di poter adire il giudice e, quindi, di volta in volta — gli atti amministrativi che possono delinarsi come lesivi del bene ambiente. Ne deriva che anche un provvedimento urbanistico è suscettibile di essere impugnato da un'associazione ove questa dimostri in concreto la sua idoneità a ripercuotersi in termini negativi sull'equilibrio dell'ambiente.

Rassegna giurisprudenziale

• «Per agire nel processo amministrativo si deve essere titolari di diritti soggettivi o interessi legittimi, nonché di un interesse a ricorrere, inteso come interesse a conseguire un vantaggio tramite il processo. L'interesse a ricorrere è qualificato da: a) lesione effettiva e concreta che l'atto impugnato arreca alla sfera patrimoniale o morale del ricorrente; b) vantaggio, anche solo potenziale, che si mira ad ottenere dall'annullamento dell'atto impugnato. L'interesse a ricorrere deve essere caratterizzato anche dalla personalità — deve riguardare specificamente e direttamente il ricorrente — dall'attualità — deve sussistere al momento della proposizione del ricorso e continuare a sussistere nel corso del giudizio, non bastando un'ipotesi o una mera eventualità di lesione — nonché della concretezza — vi deve essere una concreta lesione o pregiudizio a danno del ricorrente. È sufficiente anche che l'interesse sia meramente strumentale, finalizzato al riesercizio del potere. Nel processo amministrativo, come in quello civile, salva espressa previsione di legge, non è ammessa l'azione popolare, volta, cioè, ad un mero controllo oggettivo della legittimità di un atto amministrativo per iniziativa del *quisque de populo*. Ai fini dell'interesse all'impugnazione in materia ambientale rileva il criterio della *vicinitas* o prossimità: oltre all'interesse a ricorrere degli enti locali, sussiste

l'interesse a ricorrere di chi si trovi nelle immediate vicinanze di un territorio minacciato da impianti pericolosi ed in relazione a cui sia in posizione qualificata, quale residente o proprietario o titolare di altre posizioni giuridiche soggettive rilevanti. In tal caso non occorre provare l'esistenza di un danno concreto ed attuale ma è sufficiente la prospettazione di temute ripercussioni sul territorio. Non sussiste, pena l'elusione del divieto di azione popolare, la legittimazione ad impugnare atti di localizzazione di impianti pericolosi a fini ambientali, da parte di comitati di cittadini, aventi struttura non duratura, non titolari di posizioni giuridiche qualificate o non aventi una peculiare relazione con il territorio interessato; in tal caso non basta il mero scopo associativo o lo statuto del comitato, a rendere differenziato un interesse diffuso quale l'interesse alla salvaguardia dell'ambiente. Per contro sussiste l'interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste riconosciute da appositi decreti ministeriali mentre è ammesso solo l'intervento *ad adiuvandum* per le associazioni di fatto costituite in un dato territorio allo scopo di proteggere l'ambiente, la salute, e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti, se il loro statuto, i loro programmi e le loro attività risultino effettivamente orientati a tali finalità. Deve ritenersi sussistente la *vicinitas* anche in caso di iniziative associative riguardanti soggetti residenti in comuni limitrofi. La legittimità degli atti amministrativi va valutata in riferimento alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della loro emanazione: per sostenerne l'illegittimità non è invocabile lo *jus superveniens*; all'opposto non è desumibile la sopravvenuta legittimità dell'atto in forza di *ius superveniens*. Al g.a. è consentito, anche in mancanza di richiesta delle parti, sindacare gli atti di normazione secondaria al fine di stabilire se essi abbiano attitudine, in generale, ad innovare l'ordinamento e, in concreto, a fornire la regola di giudizio per risolvere la questione controversa; egli può giungere alla disapplicazione della norma regolamentare in contrasto con la legge qualora incida su una posizione di diritto soggettivo perfetto, riconducibile alla norma di legge. Nel caso in cui un atto amministrativo non sia immediatamente lesivo di un interesse legittimo e non debba pertanto essere impugnato *ex se*, esso può rilevare nel giudizio di impugnazione dell'atto che lo presuppone, con conseguente sua disapplicazione, se riconosciuto illegittimo. La disapplicazione da parte del giudice nazionale della normativa interna in contrasto con il diritto comunitario deve conciliarsi con il principio della domanda e di corrispondenza fra chiesto e pronunciato: ai giudici non si impone di sollevare d'ufficio la violazione di norme comunitarie, se l'esame di tale motivo li obblighi a esorbitare dai limiti della lite quale è stata circoscritta dalle parti e a basarsi su fatti diversi da quelli a fondamento della domanda di parte». — **C.d.S., sez. V, 5-12-2002, n. 6657.**

• «Le associazioni individuate in applicazione dell'art. 13 sono legittimate ad impugnare dinanzi al giudice amministrativo ogni provvedimento autoritativo che incida sull'ambiente, anche se lo specifico bene oggetto del provvedimento impugnato non sia stato sottoposto ad uno specifico vincolo (ad esempio, paesistico, archeologico, idrogeologico) (cfr. ad es. Consiglio Stato sez. V, 1 dicembre 1999, n. 2030). È stato altresì precisato che le associazioni ambientaliste, quando sono prive dei requisiti soggettivi previsti dalla legge (riconoscimento con apposito decreto ministeriale, definizione statutaria di interesse ambientale riconducibile ai criteri *ex lege* n. 349 del 1986 o ravvisabili in altra normativa avente rango di normazione primaria e che individui i beni da considerarsi ambientali) non possono ritenersi legittimate ad impugnare atti o provvedimenti che rilevino una connotazione esclusivamente urbanistica, essendo diretti soltanto ad un'utilizzazione del territorio senza alcuna incidenza su quanto possa ritenersi dotato di riflessi ambientali (cfr. ad es. Consiglio Stato sez. IV, 11 luglio 2001, n. 3878). Pertanto, ragionando a contrario, parrebbe doversi dedurre che nell'ipotesi in cui le stesse associazioni abbiano i requisiti indicati le stesse possano impugnare atti anche non direttamente concernenti la tutela di specifici beni ambientali». — **T.A.R. Liguria, 19-3-2003, n. 354.**

• «La speciale legittimazione delle associazioni di protezione ambientale — di intervenire nei giudizi per il danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi — riconosciuta dall'art. 18 della L. 8-7-1986 n. 349, riguarda l'associazione ambientalista nazionale formalmente riconosciuta e non le sue propagini territoriali e, pertanto, queste ultime non possono ritenersi munite di autonoma legittimazione processuale, neppure per l'impugnazione di un provvedimento ad efficacia territorialmente limitata». — **C.d.S., sez. IV, 17-7-2004, n. 5136.**

• «Il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi a tutela dell'ambiente ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), purché a) perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, b) abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e c) un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso, anche se non ricomprese nell'elenco delle associazioni a carattere nazionale individuate dal Ministero dell'Ambiente ai sensi dell'art. 13 della Legge 8.7.1986, n. 349, poiché tale norma ha creato un ulteriore criterio di legittimazione che si è aggiunto e non sostituito a quelli in precedenza elaborati dalla giurisprudenza per l'azionabilità dei c.d. "interessi diffusi" in materia ambientale». — **C.d.S., sez. V, 23-4-2007, n. 1830.**

• «Costituisce *ius receptum* quello per cui le associazioni ambientaliste individuate ai sensi dell'art. 13, L. n. 349 del 1986 (significativamente ancora in vigore dopo la riforma del D.Lgs. 152/2006, al pari dell'art. 18 comma 5 che riconosce espressamente la legittimazione stessa), sono legittimate ad agire in giudizio avverso qualsiasi provvedimento che leda in modo diretto e immediato l'interesse ambientale; esse sono pertanto legittimate ad impugnare anche atti a contenuto urbanistico purché idonei a pregiudicare il bene dell'ambiente come definito in termini normativi, anche se lo specifico bene oggetto del provvedimento impugnato non sia stato sottoposto ad uno specifico vincolo (ad esempio, paesistico, archeologico, idrogeologico). In ogni caso, in ordine all'accertamento della sussistenza della vantata legittimazione, deve ritenersi esclusa l'operatività di ogni automatismo e l'indagine sull'esistenza delle condizioni dell'azione deve essere sempre effettuata caso per caso, non solo con riferimento all'accertamento della includibilità delle associazioni ricorrenti nel novero dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986, ma anche in relazione alla individuazione dell'ambito in cui riconoscere la tutela giudiziale, seppur con la prudenza richiesta dalla necessità di non creare spazi alla giustiziabilità di interessi non motivati con solidi e concreti riferimenti alla realtà sostanziale sottostante; conseguentemente, la medesima legittimazione va concretamente verificata alla luce delle caratteristiche della fattispecie concreta e delle censure dedotte, attraverso le quali deve essere fatto valere un interesse comunque connesso alle finalità di tutela del bene ambientale. Quindi, se per un verso occorre che il provvedimento impugnato sia in grado di ledere l'interesse ambientale azionato, per un altro verso occorre altresì che il vizio dedotto se accolto consenta un'utilità alla parte ricorrente direttamente rapportata alla sua posizione legittimante, ossia un'utilità che sia in correlazione con l'interesse all'ambiente». — **T.A.R. Liguria, sez. I, 1-1-2007, n. 1426.**

• «Solo le associazioni ambientaliste nazionali, se riconosciute da appositi decreti ministeriali ai sensi dell'art. 18, 5° comma, della L. 8 luglio 1986, n. 349, sono legittimate a ricorrere nelle controversie relative a materie corrispondenti alle loro finalità istituzionali». — **C.d.S., sez. VI, 19-10-2007, n. 5453.**

• «L'interesse diffuso è un interesse privo di titolare, ancora allo stato fluido, comune a tutti i soggetti di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente. L'interesse collettivo, invece, è quell'interesse che fa capo a un ente esponenziale di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica (si pensi alle associazioni riconosciute e

non, ai comitati, agli ordini professionali), ma autonomamente individuabile. Questo interesse, in altre parole, sussiste quando una pluralità di interessi si polarizza in capo ad una collettività determinata ed organizzata; si può pertanto sostenere che fino a quando gli interessi non si soggettivizzano, si è in presenza di interessi diffusi. L'interesse diffuso si trasfonde in interesse collettivo, diventando, pertanto, interesse legittimo tutelabile in giudizio, quando, a prescindere dalla sussistenza della personalità giuridica, l'ente dimostri la sua rappresentatività rispetto all'interesse che intende tutelare; tale rappresentatività deve essere desunta da una serie di indici elaborati, non senza contrasti, dalla giurisprudenza, occorrendo a tal fine: a) che deve trattarsi di un ente il cui statuto preveda come fine istituzionale la protezione di un determinato bene a fruizione collettiva, cioè di un dato interesse diffuso o collettivo; b) l'ente deve essere capace di realizzare i propri obiettivi ed essere dotato di stabilità, nel senso che deve svolgere all'esterno la propria attività in via continuativa; c) infine, l'organismo collettivo deve essere portatore di un interesse localizzato, deve, cioè, esistere uno stabile collegamento territoriale tra l'area di svolgimento dell'attività dell'ente e la zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso (criterio della c.d. *vicinitas*)». — **C.d.S., sez. VI, 11-7-2008, n. 3507.**

Bibliografia

F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè 2006; **R. GALLI**, *Corso di Diritto Amministrativo*, Cedam, 1996; **C. VOLPE**, *Giudice amministrativo e tutela dell'ambiente. Il danno ambientale nel riparto di giurisdizione*, www.giustizia-amministrativa.it; **D. AMIRANTE**, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Jovene 2003