

Strumenti di tutela dell'ambiente e problematiche connesse alla legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste .

di Filomena Daniela Piccolo

Sommario:

Premessa. 1.«Sussidiarietà», «amministrazione condivisa» e «associazioni ambientaliste»: verso un nuovo modello di tutela dell'ambiente 2. Legittimazione processuale attiva delle associazioni ambientaliste: i criteri elaborati dalla giurisprudenza e la scelta del legislatore. 3. Ambito *soggettivo* ed ambito *oggettivo* della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste: la parola alla giurisprudenza. Conclusioni

Premessa

La questione della legittimazione processuale attiva di associazioni ambientaliste occupa, per anni, uno spazio centrale nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale per l'intima inerenza a questioni sostanziali, di non facile e pacifico inquadramento giuridico. L'interdipendenza tra profili sostanziali e profili processuali obbliga a sciogliere, innanzitutto, i nodi interpretativi relativi a questioni sostanziali, sottese a quelle di natura processuale, che da esse risultano fortemente condizionate.

Se, in generale, il processo amministrativo si caratterizza per la commistione di elementi sostanziali ed elementi processuali, nel delicato settore ambientale, essa assume una connotazione ancor più spiccata per le ragioni che di seguito si indicano. Le difficoltà nascenti dall'esatta demarcazione concettuale dell'espressione "ambiente" e dalla differenziazione di interessi qualificati da quelli comuni ad un numero indeterminato di cittadini, si riflettono negativamente sulla concreta esperibilità dell'azione giudiziaria, impedendo la definizione dell'ambito oggettivo e soggettivo della stessa, ovvero dei provvedimenti impugnabili e dei soggetti legittimati ad agire in giudizio.

La trattazione del tema, oggetto di questo studio, sarà condotta partendo dal presupposto che in questioni apparentemente di tipo processuale si annidano problematiche di natura sostanziale, incentrate sull'analisi e sulla determinazione concettuale di "interessi diffusi e collettivi" e della locuzione "ambiente".

Prima di entrare nel merito della intricata vicenda, appare opportuno soffermarsi, seppur brevemente, sui cambiamenti che, negli ultimi anni, stanno coinvolgendo il nostro ordinamento, incidendo, in maniera significativa, sul modo di "amministrare" e di curare gli interessi pubblici. Il riferimento è, innanzitutto, al principio di sussidiarietà, che nella sua dimensione orizzontale, va a ridisegnare i rapporti tra poteri pubblici e privati cittadini, singoli o associati, valorizzando fortemente la loro partecipazione alla gestione della cosa pubblica, nell'intento di realizzare una maggiore efficienza nell'erogazione di servizi e nell'assolvimento di funzioni, tradizionalmente, spettanti alla pubblica amministrazione. Introdotto ufficialmente nel testo della Costituzione italiana con legge costituzionale 3 del 2001, esso attribuisce al privato una valenza ed una potenzialità considerevoli nel perseguimento di finalità pubbliche, determinando una sorta di integrazione funzionale con le strutture pubbliche ed imprimendo una forte accelerazione a quel processo di rinnovamento, iniziato negli anni novanta e volto a ridimensionare le distanze tra cittadini ed istituzioni, per consentire la loro immedesimazione nella funzione amministrativa. Nel ruolo di "complici" e non più di soli "destinatari" dell'azione amministrativa, essi esprimono le esigenze avvertite dalla collettività in un dato momento storico-politico, offrendo elementi utili per la predisposizione di interventi adeguati e proporzionati all'entità degli interessi della collettività.

Questo lo scenario che fa da sfondo all'emersione ed all'affermazione delle associazioni ambientaliste, formazioni sociali sorte su base volontaristica a difesa dell'ambiente, del territorio, della salute e del benessere dei cittadini, che, poco a poco, hanno conquistato e, ancora adesso, lottano per mantenerlo, il loro grado di *governance* ambientale, creando il tanto auspicato ed indispensabile collegamento tra cittadini, territorio ed istituzioni.

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, sembra amplificarsi l'interesse per queste associazioni, continuando a dibattersi dei poteri ad esse spettanti in sede processuale, dei limiti delle loro azioni giudiziarie; assumendo il ruolo di vere co-protagoniste dell'«*agere*» della pubblica amministrazione (la riforma esalta, in generale, il ruolo delle formazioni sociali e delle organizzazioni che nascono spontaneamente a salvaguardia di interessi della società), sembra doveroso garantire ogni strumento utile per le funzioni da espletare. In questo senso, escludere la possibilità di invocare tutela giurisdizionale rischierebbe di mortificare l'impegno profuso dalle associazioni ambientaliste nell'attuazione di politiche ambientali e di svilire il ruolo faticosamente conquistato.

1. «Sussidiarietà», «amministrazione condivisa» e «associazioni ambientaliste»: verso un nuovo modello di tutela dell'ambiente.

La tutela dell'ambiente si realizza pienamente attraverso l'intervento, la collaborazione, la partecipazione attiva e sinergica di diversi "soggetti", che ricevono investitura non solo dall'ordinamento, nazionale e sovranazionale, ma anche dalla società civile, dei cui interessi e valori si rendono interpreti e portatori. L'ambiente, infatti, per la sua natura poliedrica, per il carattere trasversale, per la irreversibilità degli effetti che possono scaturire dall'assenza o dalla mancata attuazione di politiche ambientali, richiama l'attenzione di istituzioni comunitarie, di organizzazioni internazionali, dello Stato, di tutte le sue articolazioni territoriali ed, in misura sempre maggiore, di associazioni sorte su base volontaristica (nazionali e locali) proprio allo scopo di potenziarne la difesa.

A livello internazionale, ricoprono un ruolo significativo le Nazioni Unite che, attraverso i vari organismi di cui si compongono ed i tanti altri con cui collaborano, coordinano le attività svolte dai vari Stati, sollecitando al rispetto dei principi sanciti nei Trattati e favorendo la promozione di politiche e di strategie di prevenzione nel settore (si pensi alla Commissione Economica per l'Europa, ad esempio).(1)

Da tempo, ormai, è, poi, la Comunità europea il principale soggetto delle politiche ambientali, soggetto intermediario tra il quadro nazionale, spesso limitato, ed il quadro mondiale, privo di possibilità istituzionali per un'azione vincolante(2), che dalla stessa può essere, invece, svolta in maniera efficiente e concreta(3).

La regolamentazione del rapporto tra Comunità europea e Stato, la delimitazione delle rispettive aree di intervento è affidata al criterio della *sussidiarietà verticale*(4), enunciato, per la prima volta in modo compiuto nel Trattato Ce, che va a generalizzarne la portata, abrogando la precedente formulazione contenuta nell'Atto Unico Europeo che stabiliva, invece, una operatività limitata proprio al settore ambientale.(5) Anche il Trattato che adotta la Costituzione per l'Europa (cosiddetta Costituzione europea)(6), ratificato con legge 7 aprile 2005 n. 57, lo colloca tra i principi fondamentali, riconoscendogli la valenza di criterio guida in materia di a) delimitazione delle attribuzioni dell'Unione europea ed esercizio delle sue competenze; b) azione delle istituzioni europee(7). Esso, funge, tra l'altro, a seguito delle recenti riforme intervenute nel nostro Paese, da chiave di lettura dei rapporti tra Stato ed articolazioni territoriali – *sussidiarietà verticale* – e tra questi e i soggetti privati, singoli o associati – *sussidiarietà orizzontale* –, ridisegnando il generale quadro istituzionale e stabilendo nuovi criteri di ripartizione di funzioni politiche ed amministrative. La legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, modificando il titolo V della Costituzione, eleva a rango di principio costituzionale la sussidiarietà, già precedentemente introdotta nel nostro ordinamento, con le riforme Bassanini e poi con la legge 265/1999 (le cui enunciazioni sono confluite nel TUEL -d.lgs. 267/2000-)(8).

Dai due tipi di sussidiarietà (*sussidiarietà verticale* indica il carattere sussidiario dell'azione degli enti centrali rispetto alle articolazioni periferiche più vicine ai cittadini, nel senso che i primi devono intervenire solo laddove si riveli insufficiente ed inadeguata l'azione dei secondi; *sussidiarietà orizzontale* sta ad indicare il carattere sussidiario dell'intervento pubblico rispetto all'iniziativa privata, nel senso che il primo si giustifica solo ove privati e associazioni non siano in grado di soddisfare efficacemente interessi ed esigenze della collettività)(9) scaturiscono importanti conseguenze pratiche: affermazione di un modello decentrato di amministrazione pubblica, ampliamento di istituti di democrazia diretta, liberalizzazione delle attività private, ritiro dello

Stato dall'economia, privatizzazioni e deregolamentazione(10). Relativamente al settore ambientale, il nuovo assetto istituzionale modellato sul principio della sussidiarietà produce effetti importanti, valorizzando, da un lato, il ruolo delle Regioni e degli enti locali nelle politiche ambientali e dall'altro, quello di soggetti privati, singoli o associati. Ad animare la riforma è uno spirito "collaborazionista" tra i diversi livelli di governo, *in primis*, tra Stato e Regioni: la Consulta, infatti, interviene a chiarire che l'attribuzione della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lett. s) alla potestà legislativa esclusiva dello Stato non va interpretata come un'espropriazione dei poteri a danno delle Regioni. L'ambiente deve essere considerata non come *materia* in senso stretto bensì come *valore*, che si interseca con altri interessi e competenze e che, perciò, legittima l'intervento delle Regioni, nel rispetto degli *standards* minimi di tutela fissati dalla legge. E' proprio la natura trasversale dell' ambiente ad imporre che l'inevitabile intreccio tra poteri statali e regionali sia sciolto secondo procedure di cooperazione improntate al principio di leale collaborazione(11). L'articolo 117 si pone, quindi, sulla stessa lunghezza d'onda dell'articolo 118, il quale, contemplando il principio di sussidiarietà verticale, plasma il rapporto tra i diversi livelli di governo secondo i criteri di collaborazione e cooperazione, investendo del potere generale di intervento il comune in quanto ente più vicino ai cittadini e, quindi, capace di meglio interpretare e soddisfarne interessi ed esigenze emergenti. Non si tratta di escludere alcuni enti da determinati ambiti di intervento, bensì di improntare i rapporti tra di essi a quello spirito di *leale collaborazione*, che, soprattutto in campo ambientale, giustifica l'azione di uno piuttosto che di un altro livello di governo, fermo restando che ove le funzioni richiedano un esercizio unitario, siano devolute ai livelli di governo superiore, in un' ottica non di contrapposizione bensì, appunto, di reciproca collaborazione.

Partecipazione, collaborazione e rappresentazione di interessi avvertiti come prioritari dalla collettività in un dato momento storico-politico sono i pilastri sui quali viene edificato anche il principio di sussidiarietà orizzontale, in base al quale deve essere organizzato il rapporto tra soggetti pubblici e privati nella realizzazione delle finalità di interesse collettivo. L'azione dell'ente pubblico si pone come sussidiaria rispetto a quella del privato, singolo o associato, per garantire lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo, certamente più realistico, con cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi(12). La mutevole realtà socio-economica ed il rapido ed incessante progresso che investe tutti i segmenti della società, richiedono osservatori attenti e vigili, capaci di interpretare ed evidenziare gli interessi espressi dalla collettività e di, imporsi, quindi come veri e propri alleati dell'amministrazione, che non può più da sola e secondo tradizionali paradigmi riuscire ad affrontare e vincere le sfide attuali.

Si afferma un nuovo modo di amministrare, non alternativo bensì complementare a quello classico, che modifica il rapporto tra politica, amministrazione e cittadini, affrancandolo dalla rigida impostazione di tipo verticale, bipolare, fortemente gerarchizzata ed unidirezionale. Ad essere promosso è il modello dell' "*amministrazione condivisa*", che trova nell'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione il proprio fondamento e di cui la migliore cultura del diritto pubblico, negli anni novanta, si occupa per diffondere il messaggio della ormai necessaria integrazione del governo pubblico con apporti spontanei della cittadinanza. Anche la scienza politica americana (Putman) si sofferma sull'inscindibile rapporto tra buone *performances* delle istituzioni e presenza massiccia di capitale sociale, ovvero di cittadini colti, attenti, competenti e dotati di senso civico(13).

I cittadini che si attivano, ai sensi dell'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione esercitano una libertà nuova che non rientra né fra i diritti di libertà tradizionali (libertà personale, di opinione, riunione, associazione ecc.), né tra i diritti sociali (libertà dal bisogno), bensì si caratterizza per essere una forma di "libertà solidale e responsabile", da cui traggono vantaggi sia il soggetto che la esercita sia ogni altro soggetto; per tale ragione i cosiddetti nuovi diritti, quali la salute e l'ambiente, trovano una naturale collocazione all'interno di questo nascente sistema. Amministrazione e cittadini diventano, insieme, protagonisti delle azioni e delle iniziative volte al perseguimento di obiettivi generali, di finalità pubbliche, determinando l'articolo 118, ultimo comma., un ampliamento

della gamma di strumenti sperimentabili a tal fine e non un restringimento di funzioni e poteri dello Stato e dell'amministrazione. Infatti, sebbene sostenuta dai cittadini, l'amministrazione pubblica non può sottrarsi alle proprie funzioni costituzionali, nemmeno in presenza di iniziative e di attività spontanee e promozionali di questi ultimi(14).

Con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, si valorizza il ruolo delle associazioni ambientaliste nelle politiche di difesa e protezione dell'ambiente; ruolo di condivisione della *governance*(15) ambientale, gradualmente e faticosamente conquistato sul campo e fondato, innanzitutto, sulla convinzione che le grandi questioni del nostro tempo non possono più essere gestite solo da poteri pubblici e da modelli autoritativi. Strategie ed azioni di difesa dell'ambiente e della salute dei cittadini devono essere pianificate e concertate con essi e con le organizzazioni della società che si fanno carico di problemi che opprimono il territorio e che rischiano di dilaniarlo se non arginati in tempo. Questo è il senso del principio di sussidiarietà orizzontale, scritto nella Costituzione, il quale non va interpretato come strumento per determinare la distruzione del servizio pubblico, costringendo i cittadini a rivolgersi

ai servizi privati o alle attività offerte dal mercato bensì come sollecitazione di interventi, che, in quanto provenienti da formazioni sociali, dalla "società", riescono ad individuare più facilmente le anomalie da correggere e le modalità con cui operare in un determinato contesto.

Maggiore *governance* ambientale e maggiore condivisione, da parte della società, delle attività e dell'impegno per la protezione dell'ambiente: lo spirito dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione (riferito alla materia ambientale) va letto come *imput* per i cittadini ad intraprendere iniziative utili per difendere e valorizzare il patrimonio ambientale.

La riforma del 2001 incide significativamente sull'assetto dei poteri, forgiando nuovi criteri di distribuzione, di allocazione di compiti e funzioni e, soprattutto, portando a termine un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario(16). Le implicazioni che derivano per l'ambiente risultano evidenti: potenziamento del ruolo delle associazioni ambientaliste e "amministrazione condivisa", per favorire dialogo, collaborazione tra amministrazione e cittadini, non più relegati nella precaria condizione di amministrati, bensì elevati ad autentici ed indispensabili alleati.

2 .Legittimazione processuale attiva delle associazioni ambientaliste: i criteri elaborati dalla giurisprudenza e la scelta del legislatore.

La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, quindi, dimostrando il nuovo e più pregnante ruolo che l'ordinamento riconosce all'autonomia privata ed alle formazioni sociali, fortifica la posizione delle associazioni ambientaliste nell'ambito istituzionale(17). Si tratta di un'ulteriore segnale della piena e matura considerazione del fenomeno collettivo, percepito in tutta la sua rilevanza dalla giurisprudenza, dalla dottrina e dal legislatore, tale da ricevere dalla Costituzione stessa un rafforzamento indubbiamente significativo ed emblematico.

In effetti giurisprudenza e legislatore manifestano un evidente *favor* per la tutela di interessi, suscettibili di generalizzata fruizione, ma riconducibili ad un soggetto ben determinato, che in quanto *esponenziale* degli stessi, li trasformi da interessi *adespoti*, cioè privi di un titolare ad interessi collettivi, riferibili, appunto, ad un portatore di posizione differenziata e qualificata. I primi passi in tal senso si cominciano a muovere, proprio, sul terreno delle questioni ambientali.

L'affermazione ed il consolidamento della coscienza ambientale porta con sé, infatti, la valorizzazione delle associazioni ambientaliste, che, in quanto capaci di rappresentare la reale portata e consistenza di interessi e valori ambientali, si annoverano tra gli strumenti di tutela più efficaci. Non tarda, quindi, ad affermarsi la convinzione che queste associazioni debbano essere fornite di mezzi, di risorse, di concrete possibilità operative affinché siano garantiti risultati apprezzabili e visibili nell'espletamento delle funzioni ad esse demandate. Rispondono a tale esigenza le previsioni normative che autorizzano le associazioni a proporre petizioni, osservazioni, istanze, che prevedono l'intervento nei procedimenti amministrativi, l'accesso agli atti pubblici e riconoscono la

legittimazione processuale. Con la scelta radicale operata con la legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell' Ambiente e confermata anche dal Testo Unico(18), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, di attribuire espressamente alle associazioni riconosciute(19) la legittimazione processuale attiva(20), il legislatore aderisce agli orientamenti giurisprudenziali più accreditati formati sul punto, soddisfacendo, con l'espressa codificazione, esigenze di certezza del diritto. Di certo, l'ancoraggio della legittimazione processuale ad una valutazione discrezionale dell'organo ministeriale (necessaria ai fini del riconoscimento) apre il varco ad una serie di dubbi interpretativi, diventando particolarmente controverso il problema della legittimazione processuale di associazioni ambientaliste diverse da quelle riconosciute dal Ministero (in realtà la legge è equivoca in molti punti; *vexata quaestio*(21) è anche quella dei commi 1 e 3 dell'articolo 18). La questione sarà trattata dopo aver ripercorso i momenti salienti dell'attività giurisprudenziale sfociata nella elaborazione di criteri rilevanti ai fini del riconoscimento della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste (si tratta, in realtà, di criteri generalmente validi ed applicabili a prescindere dalla natura e dallo scopo dell'associazione). Posto che l'esistenza di una situazione soggettiva tutelabile funge da presupposto necessario per accedere alla giustizia amministrativa (come, d'altronde, per accedere alla giustizia ordinaria), la giurisprudenza si muove alla ricerca di criteri di collegamento tra interesse da tutelare e soggetti collettivi, portatori dell'interesse. A parte l'ipotesi della istituzionalizzazione-pubblicizzazione dell'interesse, il cui livello di gestibilità e di rappresentatività da parte dell'ente è individuato dall'atto istitutivo, tra i criteri più utilizzati e diffusi si annoverano quello dei *fini statutari*, della *struttura organizzativa stabile* e della *vicinitas*, mentre uno dei più criticati ed aversati, indubbiamente, è rappresentato dalla *partecipazione procedimentale*.

Una nota sentenza del Consiglio di Stato, la n. 253 del 1973, legittimando all'impugnazione Italia Nostra, esalta la capacità di questo criterio per la verifica della rappresentatività di un interesse; successivamente, però, l'entusiasmo si affievolisce e si comincia a ritenere che il fine statutario possa assurgere, più che altro, ad ulteriore indice per verificare il collegamento interesse-ente, senza poter essere utilizzato come unico ed esauriente criterio(22). Altro parametro elaborato per desumere la forza rappresentativa di un determinato gruppo è dato dalla struttura organizzativa stabile, tale cioè, da consentire lo svolgimento dell'attività in modo continuativo, riflettendo effettive istanze collettive di tutela e scongiurando il rischio di accordare legittimazione processuale ad associazioni di comodo(23). Dall'evoluzione pretoria deriva un altro criterio, di cui fanno largo uso la Cassazione e il Consiglio di Stato in tema di ambiente e di salute(24), cioè la *vicinitas*, che consente di ravvisare un collegamento stabile e non occasionale tra l'area di inferenza dell'attività dell'ente ed il territorio in cui è situato il bene a fruizione collettiva. Anche tale criterio, se utilizzato isolatamente, viene considerato da parte della giurisprudenza, insufficiente, inadeguato ad esprimere la esponenzialità e la rappresentatività di un ente. Circa la partecipazione procedimentale(25), soprattutto una certa parte della dottrina, ne rinviene il fondamento giustificativo della legittimazione processuale di associazioni diverse da quelle ambientaliste riconosciute che, intanto, per intervento della legge 349/1986 vedono risolta la questione in senso positivo. In realtà, evidenziando la separatezza tra fase procedimentale e fase processuale, l'opzione ermeneutica maggiormente seguita nega che una norma di carattere generale, quale l'articolo 9 della legge sul procedimento, possa assolvere alla funzione di legittimare il ricorso al giudice per le associazioni e i gruppi organizzati(26). Si può concludere, quindi, che l'indagine non può essere condotta secondo criteri astrattamente elaborati e rigidamente ed isolatamente applicati, dovendosi procedere ad una verifica empirica, che attraverso l'utilizzazione combinata dei parametri forgiati dalla giurisprudenza, pervenga all'accertamento della rappresentatività di un interesse.

Il lavoro svolto dalla giurisprudenza su questo terreno non lascia indifferente il legislatore, il quale, recependo le istanze di tutela, tanto avvertite in campo ambientale, interviene con la legge 349/1986, attribuendo alle associazioni che ottengono il riconoscimento ai sensi dell'articolo 13 (si tratta di organismi di tipo associativo individuati con decreto ministeriale, sulla base dei requisiti mutuati, in larga parte, dagli indici di elaborazione giurisprudenziale) il potere di ricorrere in sede di

giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti legittimi, oltreché la facoltà di intervenire nei giudizi per danno ambientale (articolo 18, comma 5). *Ratio* sottesa all'articolo 18 è, indubbiamente, quella di dirimere i contrasti interpretativi e di istituire una regola certa e dai contorni nitidi a favore della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste. Contrariamente a quanto auspicato, l'intervento *de quo*, genera una serie di dubbi e difficoltà applicative in ordine alla reale portata della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste, impegnando, nuovamente, la giurisprudenza nella ricerca di soluzioni dirimenti, capaci di garantire l'applicazione esatta di norme e disposizioni, che, per l'oscurità e l'incompletezza con cui sono redatte, si prestano a non univoche interpretazioni.

A tal proposito, appare calzante un rinvio al Codice dell'Ambiente, d.lgs. 152/2006, che, a dispetto, delle conclamate esigenze di chiarezza, di semplificazione, di razionalizzazione della legislazione ambientale, la rende, sotto certi aspetti, ancor più confusa ed ambigua, almeno a prima lettura. Meritano di essere segnalati, per la questione che ci occupa in questa sede, gli articoli 309 e 310 del Codice dell'Ambiente, che, se letti isolatamente, destano un certo allarme, ingenerando il dubbio di un cambiamento di rotta intrapreso dal legislatore relativamente alla questione della legittimazione processuale attiva delle associazioni. L'articolo 310, infatti, nell'individuare i soggetti legittimati ad adire il giudice amministrativo per annullamento di atti e provvedimenti (oltreché per il silenzio inadempiuto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e per il risarcimento del danno subito a causa della mancanza di attivazione di misure necessarie a contenere e a prevenire danni all'ambiente; v. di comma 1, articolo 310), richiama il comma 1 dell'articolo 309, il quale non include nel novero dei soggetti elencati le associazioni ambientaliste riconosciute. Si deve, però tener presente, che il decreto legislativo 152/2006 non abroga il comma 5 dell'articolo 13 della legge 349/1986 e che, quindi, con il recente intervento, il legislatore non intende scalfire il principio, ormai consolidatosi in giurisprudenza e con legge del 1986 positivizzato, della legittimazione processuale di associazioni ambientaliste riconosciute. La lettura integrata e combinata di disposizioni (come detto in precedenza, necessaria in non rari casi) colma quella apparente lacuna creata dall'articolo 310, rinvigorendo un principio ormai sedimentato nelle opinioni della dottrina e nella prassi giurisprudenziale.

3 . Ambito soggettivo ed ambito oggettivo della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste: la parola alla giurisprudenza.

Il riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio costituisce il più significativo profilo di valorizzazione delle formazioni ambientali, il cui ruolo, al pari di tutte le formazioni sociali in generale, si è progressivamente affermato e rafforzato nel corso degli anni, (vedi ad esempio: legittimazione procedimentale ex art. 9 l. 241/1990, impugnatoria di atti di competenza delle autonomie territoriali, ex art. 17, comma 6 l. 127/1997, legittimazione ad esercitare l'azione di risarcimento del danno ambientale in luogo degli enti locali istituzionalmente preposti ex art. 4, comma 3, l. 265/1999, potere di funzioni consultive, di iniziativa e di denunce, di amministrazione attiva, ex art. 19 e 29 l. 394/1986) fino ad ottenere un meritato rilievo costituzionale (art. 118, comma quarto, della Costituzione).

E', in particolare, con l'articolo 18 della legge 349/1986, che si realizza un'apertura dell'ordinamento verso interessi meritevoli di tutela, pur se non riconducibili *strictu sensu* al paradigma di interessi legittimi, di posizioni, cioè, istituzionalmente garantite. E' noto che il carattere diffuso dell'interesse ambientale non spieghi una decisa capacità strutturale, creando, di conseguenza, difficoltà ai fini dell'accesso alla tutela giurisdizionale, che, nel processo amministrativo, viene riservata a posizioni qualificate e differenziate, tradizionalmente ricondotte all'interesse legittimo. Il legislatore mette un punto fermo con la istituzionalizzazione delle associazioni ambientaliste e con l'ammissione delle stesse alla tutela giurisdizionale, recependo istanze di tutela, da più parti, manifestate a favore di interessi diffusi, che, in quanto «antenne rivelatrici» di bisogni sociali, non possono essere confinati nel limbo dell'anonimato o dell'irrelevante giuridico⁽²⁷⁾ ed essere privati di tutela giurisdizionale.

La scelta del legislatore, se, per un verso, risolve definitivamente una dibattuta questione, dall'altro solleva una serie di dubbi interpretativi, di

problemi applicativi, la cui risoluzione è affidata costantemente all'attività ermeneutica della giurisprudenza.

Tre gli aspetti nodali, sui quali si sofferma particolarmente la giurisprudenza: 1) legittimazione delle associazioni ambientaliste diverse da quelle riconosciute dal Ministero; 2) legittimazione di articolazioni territoriali di associazioni nazionali riconosciute dal Ministero; 3) atti impugnabili da parte delle associazioni.

Sulla prima questione, la giurisprudenza, superando un iniziale orientamento restrittivo, sembra unanimemente attestata su una posizione "garantista", nell'intento di evitare indiscriminate, arbitrarie ed ingiustificate esclusioni dalla tutela giurisdizionale di interessi costituzionalmente rilevanti e protetti. Si afferma, infatti, un orientamento che nega carattere esclusivo all'azione giurisdizionale(28), introdotta dalla legge 349/1986 e che accoglie una lettura estensiva dell'articolo 18, di cui si va ad esaltare lo spirito protezionistico, volto ad intensificare il livello di tutela e salvaguardia dell'ambiente e giammai a comprimerlo o comunque a ridurlo. Tale norma affianca al potere ministeriale di individuazione quello del giudice di accertare, caso per caso, la sussistenza della legittimazione in capo all'associazione ricorrente attraverso la verifica, nei fatti, dei requisiti prescritti dalla legge e dei criteri di collegamento, che rendano localizzabile l'interesse(29). L'accertamento della rappresentatività delle associazioni ambientaliste, ai fini della legittimazione processuale, si fonda su un duplice sistema(30), scongiurandosi, in tal modo, il rischio di un *vulnus* alla Costituzione, che agli articoli 24, 103 e 113 contempla il diritto di difesa per tutte le situazioni meritevoli di tutela, dalle quali non possono essere, aprioristicamente e per sola scelta di organi ministeriali, escluse quelle collegate alla tutela dell'ambiente e della salute. Si tratta di verificare l'esistenza della legittimazione processuale alla stregua di criteri e parametri, che, generalmente, si invocano per ammettere o meno alla tutela giurisdizionale un interesse che si assume leso. Nel processo amministrativo, la peculiare natura delle situazioni tutelabili rende ardua l'individuazione del concetto di legittimazione processuale, non distinguendola totalmente da nozioni di diritto sostanziale. L'appartenenza del diritto di azione coincide sempre, a differenza che nel processo civile, con la titolarità del diritto sostanziale leso e, quindi, legittimato ad agire è colui che afferma di aver subito la lesione dell'interesse. E' tale la commistione di nozioni di diritto processuale con nozioni di diritto sostanziale, che, nei fatti, si fa riferimento ad un problema sostanziale più che processuale, ad un problema di qualificazione di interesse sostanziale fatto valere(31). Questi criteri generali soccorrono ai fini dell'accertamento della legittimazione ad agire di associazioni ambientaliste non incluse negli elenchi ministeriali, di cui all'articolo 13 l. 349/1986, come di recente dimostrato da una sentenza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino Alto Adige, la n. 164 del 9 luglio 2008, che accoglie, per la risoluzione della questione sottoposta al suo esame, i generali principi che informano il processo amministrativo. Nel caso di specie, si esamina la posizione di un comitato costituito in una frazione del Comune di Trento, per negarne la legittimazione ad agire, sulla base di due principali ordini di motivi. Innanzitutto, il comitato in questione non consta integrare alcun autonomo centro di imputazione di interessi, non riscontrandosi quei requisiti minimi che ne assicurino identità, effettività e carattere non meramente strumentale ed, in secondo luogo, il collegio passa immediatamente a demolire il tentativo di giustificare la legittimazione ad agire del soggetto suddetto attraverso la partecipazione procedimentale. La circostanza, infatti, che un comitato sia proposto come contraddittore ed accreditato, in quanto tale, nel procedimento amministrativo, non è sufficiente a far acquisire la legittimazione attiva nel processo, che deve preesistere al coinvolgimento nel procedimento; analizzando, invece, la condizione dei singoli ricorrenti, i quali vantano una posizione differenziata e qualificata e rischiano di essere seriamente danneggiati dalle decisioni contenute nei provvedimenti impugnati, si adotta una soluzione opposta, ammettendoli alla tutela giurisdizionale.

A conclusioni diverse perviene il T.A.R Veneto, con sentenza 30 maggio 2005, n. 2234, quando si occupa degli enti associativi, nazionali e locali, insorti per contrastare la realizzazione dell'autostrada A-31 "Valdastico Sud", ritenendo legittimate all'azione Italia Nostra Onlus, Wwf Italia Onlus, in quanto inserite nell'elenco ministeriale ex articolo 13 della legge 349/1986 ed anche il comitato intercomunale, la

cui legittimazione andrebbe ricavata dall'articolo 2 dello statuto, secondo il quale "Il comitato intercomunale si propone di contrastare la realizzazione dell'autostrada A-31 "Valdastico Sud" e persegue il fine della solidarietà civile, culturale e sociale attraverso la tutela dell'ambiente, dei beni culturali, del corretto assetto urbanistico del territorio dei Comuni interessati dal tracciato autostradale e quello della tutela della salute degli abitanti". Nell'occasione, come in tante altre, la giurisprudenza chiarisce che non è precluso alle associazioni a struttura territoriale agire in giudizio per la difesa di interessi, di cui si rendono portatori, purchè siano rispettati i criteri elaborati per verificare il livello di rappresentatività dell'interesse.

L'ambigua ed incompleta formulazione dell'articolo 18 desta, poi, una serie di perplessità relativamente alla legittimazione ad agire delle associazioni locali, rendendosi necessario ancora una volta l'intervento chiarificatore della giurisprudenza. La prevalente giurisprudenza del Consiglio di Stato ribadisce, in più occasioni, che la speciale legittimazione accordata espressamente dalle legge alle associazioni ambientaliste, si riferisce esclusivamente a quelle nazionali formalmente riconosciute e non alle sue strutture territoriali, che non possono ritenersi munite di autonoma legittimazione neppure per l'impugnazione di un provvedimento ad efficacia territorialmente limitata (cfr., tra tante, Consiglio di Stato, IV Sez., n. 3878 del 2001 e V Sez. 5136 del 2004). Il carattere nazionale dell'associazione costituisce, al tempo stesso, fondamento e limite della legittimazione speciale, che riveste, dunque, carattere ontologicamente unitario e non consente interpretazioni estensive della norma né dilatazioni ingiustificate del suo ambito applicativo. Né può essere affidato allo Statuto il compito di distribuire verso organismi territoriali la titolarità della situazione legittimante, che resta in capo all'ente che ne è titolare (Così Cons. Stato, Sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151; T.A.R. Veneto, Sez. II, 26 febbraio 2007, n. 513; T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 6 luglio 2007, n. 1618).

Difetto di legittimazione viene dichiarato, sulla scorta delle argomentazioni svolte, nei confronti di una struttura locale facente capo ad un'associazione nazionale riconosciuta ai sensi dell'articolo 18 della legge 349/1986, in una importante sentenza del Consiglio di Stato, la n. 5453 del 19 ottobre 2007. Allineandosi all'orientamento maggioritario, questo collegio statuisce che "la legittimazione a ricorrere spetta all'associazione nazionale, riconosciuta con apposito decreto ministeriale e non anche alle sue articolazioni territoriali, le quali non possono considerarsi legittimate alla proposizione del gravame(32)".

Terza questione su cui la giurisprudenza, assumendo posizioni spesso oscillanti, si sofferma è costituita dalla tipologia di atti impugnabili da parte delle associazioni legittimate ad agire, posto che la proposizione di azioni giudiziarie è preordinata a garantire la salvaguardia dell'ambiente e che sulla labile ed evanescente nozione di ambiente non si riscontra unanimità di vedute.

Una parte della dottrina si rifà alla nozione normativa dell'ambiente, così come fornita dalla legge 349/1986 e desunta da tutti gli altri provvedimenti legislativi adottati in materia per delimitare l'ambito delle azioni proponibili. In realtà non rinvenendosi, neanche a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e dell'adozione del Codice dell'Ambiente, una nozione nitida e soddisfacente dell'ambiente, il ricorso a un simile criterio appare inutile e, comunque, poco appagante. L'accoglimento di una nozione rigorosa o allargata dell'ambiente determina il restringimento o la dilatazione della gamma di atti censurabili in sede giurisdizionale, a dimostrazione, ancora una volta, della commistione di profili processuali e profili sostanziali che caratterizza il sistema di giustizia amministrativa. La delimitazione del raggio d'azione processuale risente della definizione di questioni sostanziali, divise tra interpretazioni rigorose e quelle, invece, attente ad evidenziare i punti di contatto e di intersezione con altre materie e valori costituzionalmente garantiti e, quindi, ad affermare la *vis expansiva* dell'interesse ambientale(33). In diverse pronunce il Consiglio di Stato (Sez. IV, n. 8234 del 2003; Sez. IV, 9 novembre 2004, n. 7246) aderendo ad un orientamento restrittivo, individua nella *immediata e diretta lesività* dell'interesse ambientale, il limite e il fondamento della proponibilità delle censure, ritenendo inconfigurabile, quindi, la proposizione di motivi aventi una diretta valenza urbanistica-edilizia, che solo in via indiretta possano realizzare effetti utili all'ambiente e alla salvaguardia di valori ambientali. Partendo dalla eccezionalità della legittimazione riconosciuta alle associazioni ambientaliste, ritiene

necessaria una forte attinenza dei profili di gravame con la sfera di interessi ambientali dell'associazione ricorrente, tale da apportare un'utilità immediata alla posizione legittimante. L'estensione dell'ambito di legittimazione processuale, secondo i sostenitori di questo orientamento giurisprudenziale, provocherebbe distorsioni del sistema, ammettendo alla tutela giurisdizionale ogni intervento umano potenzialmente capace di provocare riflessi ambientali, rendendo ancor più evanescente e labile la formula linguistica⁽³⁴⁾ ed incerti i confini delle azioni giudiziarie. Seppur suffragato da convincenti argomentazioni, l'orientamento restrittivo non riesce a dominare completamente la scena e a smontare quel filone giurisprudenziale che, propendendo per soluzioni opposte, punta a garantire una più concreta tutela al sistema ambientale. Una volta riconosciuta la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste, sostengono quanti aderiscono ad una nozione allargata di ambiente, non appare ragionevole distinguere tra i vari mezzi di impugnazione, rendendo inammissibili le censure non connesse strettamente ed esclusivamente ad interessi ambientali, in considerazione della natura trasversale degli stessi e della interrelazione innegabile con diversi altri interessi e settori. Seppur minoritario, tale orientamento si affaccia, non di rado, sulla scena giudiziaria, sostenendo che solo attraverso una nozione allargata di ambiente possa raggiungersi l'effettiva tutela del patrimonio ambientale, culturale, storico, artistico di cui è fornita l'Italia, patrimonio che sarebbe esposto a gravi rischi se la legittimazione ad agire fosse delimitata solo dalla diretta ed immediata lesività ai valori ambientali, intesi in senso naturalistico. Essa deve estendersi alla tutela di interessi ambientali *latu sensu* intesi e, cioè, ricomprendenti la conservazione, la valorizzazione dei beni culturali, dei monumenti, dei centri storici, della qualità della vita (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 7 ottobre 2002, n. 5365) e di ogni altro elemento capace, seppur in via indiretta, di arrecare pregiudizio all'equilibrio dell'ecosistema.

Concludendo, se da un lato, atti e profili aventi una valenza meramente urbanistica non sembrano idonei a fondare azioni giudiziarie di associazioni ambientaliste, per l'evidente rischio, in esse insito, di un allargamento smisurato ed esorbitante dai confini della tutela ambientale, per altro verso sembra d'obbligo dare atto dell'evoluzione pretoria registratasi sul punto ed avallata, più volte, dalla Corte Costituzionale (si veda, ad esempio sentenza 20 dicembre 2002, n. 536), che attribuisce all'ambiente consistenza di un valore costituzionalmente protetto e non di materia e che esalta le sue molteplici potenzialità espressive, le interrelazioni con gli altri interessi altrettanto meritevoli di tutela e protezione.

Conclusioni.

L'assetto istituzionale del nostro ordinamento tende a modificarsi a favore della partecipazione dei cittadini, singoli o associati, alla gestione della cosa pubblica, avviando un dialogo ed un confronto costruttivo tra settore pubblico e settore privato, basati sui principi di trasparenza, pubblicità, contraddittorio, efficienza, economicità. Dagli anni novanta ad oggi, prima con la legge 8 giugno 1990, n. 142, poi con legge 7 agosto 1990, n. 241 ed a seguire con le due leggi Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59 e legge 15 maggio 1997, n. 127), con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, si afferma un nuovo modo di amministrare, che accosta i cittadini e pubblica amministrazione, favorendo il pieno inserimento dei primi nell'azione amministrativa ed esigendo collaborazione e partecipazione attiva da parte degli stessi, affinché possano difendere la propria esistenza, i propri orizzonti professionali ed economici ed allargare i confini culturali⁽³⁵⁾. Si tratta di un modo per stabilire un nuovo rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, a vantaggio dell'efficienza dell'azione amministrativa, che, solo così, riesce ad operare scelte condivise su base di un largo consenso ed a promuovere forme di collaborazione pubblico-privato, capaci di rispondere con immediatezza alle esigenze della collettività e alle vocazioni del territorio. Si va stemperando quella rigidità che, tradizionalmente, connotava il rapporto tra Stato e cittadino, fino ad elevare, con la introduzione, nel 2001, del principio di sussidiarietà orizzontale, proprio il cittadino ad attore principale del sistema sociale, culturale, politico attuale, ove lo Stato non perde il suo potere decisionale, la sua sovranità ma contribuisce a rendere dinamico il rapporto con i cittadini, quali interpreti di una realtà in continua evoluzione. E, di certo, se si vogliono cogliere le sollecitazioni provenienti dalle tante riforme legislative

intervenute nel nostro Paese, adeguatamente ed efficacemente sintetizzate nella riforma del titolo V della Costituzione, si devono concretamente incrementare gli spazi di autonomia, i poteri, la capacità decisionale di gruppi organizzati e di associazioni, che, insediate su un territorio, ne esprimono anomalie, sofferenze ed esigenze reali: solo in tal modo potrà stimolarsi l'applicazione del principio di sussidiarietà tanto invocato ma, agli effetti pratici, ancora poco attuato.

Il riconoscimento dei cosiddetti poteri di "amministrazione attiva e sostanziale" (diritto di accesso, di partecipazione, di istanza, di petizione ecc.) deve, necessariamente, essere affiancato dall'attribuzione di poteri processuali, che garantiscano a tutti i soggetti, singoli o associati, operanti in una società, di invocare tutela giurisdizionale; non avrebbe senso riconoscere la titolarità di diritti ed interessi ad associazioni ed enti se si impedisse di far valere le proprie pretese in giudizio, privandoli della possibilità di contrastare azioni dannose ed altamente pregiudizievoli per gli interessi di cui essi sono portatori.

La scelta del legislatore di riconoscere la legittimazione attiva alle associazioni ambientaliste (seppur nel rispetto di alcuni criteri e limiti) si pone in perfetta sintonia con la *ratio* sottesa alle riforme, che, nell'ultimo ventennio, hanno modificato il nostro ordinamento, spingendolo nella direzione del decentramento e della effettiva, sostanziale valorizzazione delle formazioni sociali.

Bibliografia

- ARENA G., *Un nuovo modo di amministrare*, Relazione tenuta alla Convenzione Nazionale della Sussidiarietà, Roma, 12 marzo 2004;
- A.A.V.V., *Diritto dell'Ambiente*, VII Ed., Napoli, Simone, 2007;
- BRAMBILLA P., *Le associazioni ambientaliste al cospetto del giudice amministrativo: questioni di legittimazione processuale*, in Rivista Giuridica dell' Ambiente, 3-4/2005;
- BROCCA M., *Le associazioni ambientaliste al cospetto del giudice amministrativo: questioni di legittimazione processuale*, in Rivista Giuridica dell' Ambiente, 3-4/2005;
- CAIANIELLO V., *Manuale di diritto processuale amministrativo*, III Ed., Torino, Utet, 2003;
- CAMARDA L., *Da uno Stato centralista verso la Repubblica delle autonomie locali*, in Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 13-14/2008;
- CARAVITA B., *Diritto dell'Ambiente*, III Ed, Bologna, Il Mulino, 2005;
- CARINGELLA F., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2006;
- CASSESE S., *Diritto Amministrativo Speciale - Tomo II -*, Milano, Giuffrè, 2000;
- COTTURI G., *Culture e soggetti della sussidiarietà: storia di una lunga battaglia, dalla prima legge di sostegno al volontariato fino alla revisione del Titolo V della Costituzione*
- DI ANA - URANIA GALLETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, diretta da Chiti M. P. e Greco G., 2/ 2006;
- FERRARA R., *La tutela dell'ambiente*, Trattato di Diritto Privato dell'Unione Europea, diretto da G. Ajani e G. Antonio Bennacchio, Torino, Giappichelli, 2006.
- FRIGERIO L., *Nota a sentenza del T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 26 novembre 2007, n. 3365*, in Rivista Giuridica dell'Ambiente, 3-4/2008;
- PORCHIA O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione Europea*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comparato, 1/2006; RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in Diritto Pubblico, 1/2002.

Note:

(1) Per una disamina dei compiti delle organizzazioni internazionali, v.di Marchello F., Perrini M, Serafini S., *Diritto dell'Ambiente*, VII ed., Napoli, Simone, 2007, 32 e ss, ove sono richiamati la FAO, che, creata nel 1945 allo scopo di migliorare le condizioni di vita di popolazioni, di alzare il livello di nutrizione, ha istituito al suo interno, anche, un

Dipartimento per lo Sviluppo Sostenibile; la WMO che coordina l'attività scientifica nel settore dell'atmosfera terrestre e del clima; la IMO, che opera per il miglioramento delle procedure di navigazione internazionale e di sicurezza nel settore marittimo; la UNIDO, impegnata in politiche che garantiscano uno sviluppo industriale sostenibile ecc

(2) Così si legge nel Terzo Programma d'azione comunitario, richiamato da Caravita B., *Diritto dell'ambiente*, terza ed., Bologna, Il Mulino, 2005,71.

(3) La legittimazione formale avvenuta con l'Atto Unico Europeo del 1986 sancisce, in maniera solenne e formale, la rilevanza dell'impegno comunitario nella materia, ribadita poi dalle successive integrazioni apportate al Trattato di Roma; dopo le modifiche introdotte dal Trattato sull'Unione Europea, l'articolo 2 del Trattato Ce contempla tra gli obiettivi prioritari della Comunità "una crescita sostenibile che rispetti l'ambiente"; in seguito, con il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, assume ormai rango di principio generale (ricevendo ulteriore conferma dal Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio del 2001 ed entrato in vigore nel 2003) quello della necessaria integrazione delle politiche ambientali con le altre politiche comunitarie, esigendosi il raggiungimento di un elevato livello di protezione ambientale.

(4) A proposito di principi comunitari in materia ambientale, si ricordi che principio di prevenzione, principio di chi inquina paga, principio di precauzione, principio di correzione, principio di integrazione, principio di partecipazione e di informazione costituiscono la base giuridica della politica comunitaria in materia ambientale, ispirando i principali documenti di attuazione adottati in sede comunitaria, come ad esempio i Programmi d'Azione approvati dal Consiglio Europeo dal 1973 ad oggi e le diverse strategie pianificate a difesa dell'ambiente.

(5) Cfr. Caringella F., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2006, 681,682: l'intervento della Comunità, in ossequio al suddetto principio, è legittimato solo nella misura in cui *gli obiettivi dell'azione non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, potendo, per le dimensioni e per gli effetti dell'azione in questione, essere meglio realizzati o conseguiti a livello comunitario.*

(6) Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, approvato dalla Conferenza intergovernativa il 18 giugno 2004 e stato firmato a Roma il 29 ottobre 2004, ha rafforzato la normativa dedicata alla tutela dell'ambiente; la modifica di rilievo riguarda gli strumenti e le procedure di adozione. V.di, a tal proposito, Porchia O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione Europea*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comp, 1/2006, 18 ss. Sulla sussidiarietà, vdi, anche, *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, Allegato al Trattato di Lisbona.

(7) Così Caringella F., *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Milano, Giuffrè, 2008, 699.

(8) L'articolo 4, comma 3 della legge 59/1997 (prima legge Bassanini) fornisce una prima definizione sintetica del principio; a seguito della Bassanini, cui va riconosciuto il merito di aver impresso una forte accelerazione al c.d. *federalismo amministrativo*, la sussidiarietà trova riconoscimento nella legge 265/1999, la quale introduce espressamente il principio nella legislazione sugli enti locali. Viene, inoltre, enunciata la sussidiarietà orizzontale dell'azione degli enti locali, che deve cedere il passo ove possibile all'iniziativa privata. Le dette enunciazioni sono, poi, confluite nel testo unico in materia di autonomie locali (TUEL), emanato con d.lgs. 267/2000.

(9) Così Caringella F., *op. cit.*, 698 e ss.

(10) Così Caringella F., *op. cit.*, 704.

(11) Così Caravita B., *op.cit.*, 104.

(12) Vedi Caringella F., *op.cit.*, che riporta le affermazioni del Consiglio di Stato, sezione consultiva, Att. Norm, 6 marzo 2002, n.1354, 704.

(13) Così Cotturi G., *Culture e soggetti della sussidiarietà: storia di una lunga battaglia, dalla prima legge di sostegno al volontariato fino alla revisione del Titolo V della Costituzione*; monografia presentata il 15 ottobre 2008 all'interno dell'iniziativa "Governare con i cittadini", promossa dal comune di Reggio Emilia insieme a dipartimento della Funzione pubblica e Fornez e in collaborazione con Regione Emilia Romagna, Alda, Cittadinanzattiva e Labsus.

(14) Sul principio di sussidiarietà orizzontale e sulle esplicazioni dello stesso, così si esprime Arena G., *Un nuovo modo di amministrare*, Relazione tenuta alla Convenzione Nazionale della Sussidiarietà, Roma,

12 marzo 2004.

(15) In generale, sul concetto di Governance v.di Diana - Urania Galletta, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in Riv. Dir. Pubbl. Com., diretta da Chiti M. P. e Greco G., n. 2 del 2006, 265 e ss, ove ben si evidenzia la differenza tra *Government*, che indica la centralità e/o la centralizzazione delle azioni poste in essere dalle istituzioni responsabili di una politica e la *Governance*, che rimanda all'idea della presenza di una pluralità di attori coinvolti nell'attuazione della politica stessa. Si sottolinea che la Governance è un sistema articolato capace di suscitare un'adesione attiva dei cittadini al processo di elaborazione e di attuazione di scelte utili per la collettività.

(16) Così Cons. Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi, 25 agosto 2003, n. 1440/2003.

(17) Così Brambilla P., *Le associazioni ambientaliste al cospetto del giudice amministrativo: questioni di legittimazione processuale*, in Riv. Giur. Amb., 3-4/2005, 576.

(18) Il Testo Unico, infatti, non abroga il comma 5 dell'articolo 13 della legge 349/1986, fondamento normativo della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste riconosciute.

(19) Tali sono le associazioni che hanno ottenuto il riconoscimento ai sensi dell'articolo 13 della suddetta legge.

(20) L'articolo 18 della predetta legge attribuisce alle stesse una serie di altri poteri; v.di commi 4 e 5 della suddetta legge e confronta con articoli 309 e 310 del d.lgs 152/2006.

(21) Sul problema della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale e sui soggetti legittimati a percepire le somme da risarcimento danno, v.di Ferrara R., *La tutela dell'ambiente*, Trattato di diritto Privato dell'Unione Europea, diretto da G. Ajani e G. Antonio Pennacchio, Torino, Giappichelli, 2006.

(22) Così Caravita B., *op. cit.*, 271, 272.

(23) Così Caringella F., *op. cit.*, 27. V.di, in tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182 e T.A.R. Piemonte, sez. II, 6 maggio 1999, n. 240.

(24) Vedi Cass. S.S. U.U., n. 5172 del 1979 e Cons. Stato, ad. pl., 19 ottobre 1979, n. 24.

(25) La partecipazione al procedimento è stata introdotta dall'articolo 9 della legge 241/1990, che attribuisce ai soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in organismi collettivi la facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo.

(26) Sulla partecipazione procedimentale, v.di Caringella F., *op. cit.*, 28, 29.

(27) Sulla *ratio* della legge 349/1986 e sulla qualificazione di interessi diffusi come *antenne rivelatrici* di bisogni sociali, secondo la classica impostazione di Nigro, v.di Brambilla P., *Le associazioni ambientaliste al cospetto del giudice amministrativo: questioni di legittimazione processuale*, in Riv. Giur. Amb., 3-4/2005, 575 e ss.

(28) A favore dell'esclusività dell'azione, si esprimeva T.A.R. Lazio, Sez. I, 21 settembre 1989, n. 1272.

(29) Vedi Trattato di Diritto Amministrativo, a cura di Cassese S., Diritto Amministrativo Speciale - Tomo II -, Milano, Giuffrè, 2000, 1569.

(30) A tal proposito, v.di Nespor S., *Legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: questioni nuove e vecchie*, in Riv. Giur. Amb., 1/2005, 137 e ss, ove sono riportate una serie di pronunce aderenti alla teoria del duplice sistema; fra tutte, v.di T.A.R. Veneto, 4 giugno 1998, n. 858, T.A.R. Veneto, 12 agosto 1998, n.1414 ed anche Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182.; *contra* v.di Cons. Stato, Sez. VI, 16 luglio 1990, n. 728.

(31) Sulla legittimazione processuale nel processo amministrativo, v.di Caianiello V., *Manuale di diritto processuale amministrativo*, III ed., Torino, Utet, 2003, 594 e ss.

(32) Sulla legittimazione ad agire di associazioni riconosciute non vi sono dubbi da parte della giurisprudenza, che, anche, di recente – Tar Campania, sez. I, 17 novembre 2008, n.19675 – ha confermato che sussiste in capo ad associazioni come il WWF legittimazione ad agire, in virtù di apposita disposizione di legge – comma 5 articolo 18 legge 349/1986 – non abrogata dal successivo d.lgs. 152/2006.

(33) Così Brocca M., *Le associazioni ambientaliste al cospetto del giudice amministrativo: questioni di legittimazione procesuale*, in Riv. Giur. Amb., 3-4/2005, 579.

(34) Sulla labilità dell'espressione ambiente e sulle ripercussioni sul

versante giurisdizionale, si rinvengono diversi contributi, citati in Brocca M., *Le associazioni ambientaliste al cospetto del giudice amministrativo: questioni di legittimazione processuale*, in Riv. Giur. Amb., 3-4/2005, 569.

(35) Così Camarda L., *Da uno stato centralista verso la Repubblica delle autonomie locali*, in Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 13-14/2008.