

LA LEGITTIMAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE A RICORRERE CONTRO ATTI DI NATURA URBANISTICA

di FEDERICO VANETTI e ANNA GAVA

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II, 4 gennaio 2022, n. 7 – Pres. Massari Est. Bertagnolli – Legambiente – Associazione di Promozione Sociale – Aps (avv. Beacco) c. Comune di Iseo (avv. Gorlani), Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia, Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo (Avvocatura Distrettuale dello Stato) e n.c. (omissis) (n.c.) e L.I. S.r.l. (avv. Righetti)

La legittimazione ad impugnare atti amministrativi riconosciuta in capo alle associazioni ambientaliste di livello nazionale, derivante dal combinato disposto degli artt. 18, comma 5 e 13, della legge 8 luglio 1986, n. 349, non deve intendersi limitata ad atti strettamente attinenti alla materia ambientale, ma deve ritenersi estesa a tutti gli atti di rilevanza urbanistica di tipo pianificatorio e autorizzatorio, ogni volta che essi involgano profili di lesione dell'ambiente.

Con la sentenza in esame, il TAR Brescia affronta nuovamente il tema della legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste, riconoscendo come il potere di impugnazione delle stesse non risulti circoscritto agli atti “ambientali” in senso stretto, ma si estenda anche ad atti di natura urbanistica ogni qual volta questi siano idonei a determinare una lesione del bene “ambiente”.

Per quanto riguarda il tema oggetto della sentenza, giova in primis ricordare come la legittimazione riconosciuta alle predette associazioni rientri tra quelle ipotesi di legittimazione speciale ex lege attribuite a determinati enti posti a tutela di interessi superindividuali.

In particolare, per quanto riguarda gli interessi ambientali, l'art. 18, comma 5, della L. n. 349/1986 riconosce alle associazioni di protezione dell'ambiente aventi carattere nazionale (ed individuate ex art. 13 da apposito decreto ministeriale), il potere di “ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”.

La portata applicativa della norma summenzionata ha da sempre alimentato un proficuo dibattito giurisprudenziale.

In particolare, i giudici amministrativi si sono spesso interrogati sull'estensione di tale legittimazione sia da un punto di vista soggettivoⁱ, sia in merito alla tipologia di atti passibili di essere impugnatiⁱⁱ.

Per quanto concerne questo secondo aspetto (che nello specifico interessa la sentenza in esame), sono due gli indirizzi che si sono susseguiti nel corso del tempo.

Un primo orientamentoⁱⁱⁱ, più rigoroso, ha negato alle associazioni ambientaliste il potere di impugnare atti non dichiaratamente attinenti alla materia ambientale sostenendo, in particolare, come la norma di cui all'art. 18, comma 5, abbia natura “eccezionale” e sia, dunque, insuscettibile di fondare interpretazioni di tipo estensivo.

Al contrario, un diverso orientamento^{iv} (venuto oramai a consolidarsi) ha dato un'interpretazione ampia alla nozione di “ambiente”, riconoscendo alle associazioni in questione il potere di agire in giudizio contro tutti gli atti della P.A. idonei a cagionarne una lesione di interessi ambientali.

La pronuncia in esame, aderendo a questa seconda giurisprudenza, torna a ribadire come la legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste sussista anche nei confronti di atti di natura urbanistica, nella misura in cui questi siano idonei a incidere negativamente sull'ambiente^v.

Non v'è dubbio, infatti, che gli atti di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia, avendo ad oggetto la trasformazione del territorio, ancorché disciplinati da norme specifiche, siano intrinsecamente connessi alle tematiche ambientali.

A questo proposito è stato evidenziato dalla stessa Corte costituzionale^{vi} come il “territorio” non possa più oggi essere inteso come mero “spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria”, ma debba concepirsi quale “risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni”, anche di natura ambientale.

D'altro canto, il “suolo” rientra (insieme alla tutela dell'acqua, dell'aria, del paesaggio, ...) tra le componenti ambientali per eccellenza.

La correlazione tra tutela dell'ambiente e governo del territorio è, dunque, sempre più stretta.

Ciò trova ulteriore conferma se si considera che i piani urbanistici sono generalmente soggetti a Valutazione Ambientale Strategica (“VAS”) che, come noto, trova regolamentazione nel “Codice dell'Ambiente” (D.lgs. 152/2006) e che le stesse scelte di pianificazione sono improntate sulla riduzione del consumo del suolo, in funzione della salvaguardia dell'ambiente.

Alla luce di quanto detto non stupisce la posizione assunta nel caso di specie dal giudice di prime cure.

Rimane ancora aperta la questione relativa all'ampiezza della legittimazione riconosciuta alle associazioni ambientaliste con riferimento alle previsioni contenute nei piani regolatori.

Nello specifico viene da chiedersi se la stessa risulti circostanziata a quegli aspetti del piano passibili di determinare una lesione diretta del bene ambiente, ovvero se possano costituire oggetto di gravame anche quei profili più propriamente “urbanistici” (quali l'attribuzione degli indici edificatori, le scelte di realizzazione di opere, elementi economici, ...), che potrebbero determinare delle conseguenze soltanto indirette.

Invero, il concetto di “ambiente” risulta essere in costante mutamento.

Non è, dunque, da escludere che aspetti non ritenuti oggi idonei a cagionarne un effettivo pregiudizio, possano in un secondo momento, in virtù di un'interpretazione evolutiva, essere ricompresi dai giudici amministrativi in una più ampia nozione di “lesione dell'interesse ambientale”.

ⁱ Sul punto si veda E. Gregori Ferri e D. D'Occhio, “*Legittimazione ad agire degli enti associativi esponenziali per la tutela degli interessi collettivi dinanzi al Giudice amministrativo*”, RGAONLINE aprile 2020.

ⁱⁱ Si veda E. Felici e C. Leonardi, “*La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e il concetto di tutela ambientale*”, RGAONLINE giugno 2021.

ⁱⁱⁱ A questo proposito si veda, ad esempio, Cons. St., sez. V, 22 marzo 2016, n.1182.

^{iv} Già in questo senso, Cons. St., sez. IV, 30 settembre 2005, n. 5202; di recente, sul punto, di nuovo Cons. St., sez. II, 19 aprile 2021, n. 3170.

^v Il TAR Brescia si rifà sul punto a Cons. St., sez. IV, 19 febbraio 2015 n. 839 e TAR Lombardia, sez. III, 9 dicembre 2020 n. 2491.

^{vi} Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019.