

ASSOCIAZIONI A TUTELA DELL'AMBIENTE: LEGITTIMAZIONE E STABILITÀ TEMPORALE

DI FEDERICO PERES

Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3921 del 18 maggio 2022 Comitato c. Regione Toscana

La legittimazione degli enti esponenziali di interessi diffusi in materia ambientale, che deriva ex lege dagli artt. 13 e 18, comma 5, della L. n. 349 del 1986, per le associazioni nazionali e per quelle presenti in almeno cinque regioni dall'iscrizione nell'elenco ministeriale previsto dalla medesima legge, può essere riconosciuta alle associazioni territoriali che, pur non iscritte in detto elenco, perseguono statutariamente la tutela dei beni ambientali, hanno stabile collegamento con il bene oggetto di tutela e stabilità temporale (intesa come attività protratta nel tempo, non insorta unicamente in funzione dell'impugnazione del provvedimento) e ad esse è riconoscibile la c.d. "vicinitas" alla fonte della lesione lamentata (intesa come appartenenza o prossimità-contiguità dell'ente al territorio in cui ricade il bene medesimo).

IL CASO

Contro il provvedimento regionale che aveva escluso la verifica di assoggettabilità a V.I.A. di un progetto comunale per il ripascimento del litorale di Castiglione della Pescaia, presentavano ricorso al Tar un Comitato e due persone fisiche. **Il Giudice, con sentenza n. 863/2021, dichiarava il ricorso inammissibile per carenza di legittimazione attiva**; osservava infatti, ai fini che qui interessano, che il Comitato era stato costituito solo pochi mesi prima della presentazione del ricorso e ciò lo rendeva «un soggetto collettivo che non aveva consolidato la sua attività di cura dell'interesse ambientale locale, essendo sorto invece per **tutelare occasionalmente l'ambiente**».

Nel giudizio in appello, il Comitato sottolineava come esso, contrariamente a quanto affermato dal Tar, «non fosse stato costituito in modo occasionale in relazione alla specifica vicenda oggetto di causa, ma fosse invece stabilmente collegato alla tutela paesaggistica ed ambientale sia generale che della zona di Castiglione della Pescaia».

Il Consiglio di Stato confermava la sentenza di primo grado, precisando che la legittimazione delle associazioni non iscritte nell'elenco sussiste: **(i)** se perseguono statutariamente la tutela del bene ambientale, **(ii)** se hanno uno stabile collegamento con il bene oggetto di tutela e continuità storica della propria azione di tutela, **(iii)** se sussiste la c.d. "vicinitas" alla fonte della lesione lamentata,

intesa come appartenenza o prossimità-contiguità dell'ente al territorio in cui ricade il bene medesimo.

PERSONE FISICHE E GIURIDICHE: VICINANZA

Della *vicinitas* la giurisprudenza ha definito i contorni in modo chiaro, anche sotto il profilo probatorio. Basti vedere, per tutte, la **sentenza 31.03.2020 n. 3728 del Tar Lazio-Roma** e la giurisprudenza ivi richiamata, secondo la quale in materia ambientale (e specialmente di gestione dei rifiuti), ai fini della sussistenza della legittimazione ad agire è «**sufficiente la vicinitas**, intesa come vicinanza dei soggetti che si ritengono lesi al sito prescelto per l'ubicazione di una discarica avente potenzialità inquinanti, **non potendo loro addossarsi il gravoso onere dell'effettiva prova del danno subito** (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015 n. 263; Tar Lazio, Latina, 18 ottobre 2019, n. 621; Tar Abruzzo, L'Aquila, 20 aprile 2016 n. 237; Tar Marche, 10 gennaio 2014, n. 65). Peraltro la *vicinitas* in parola **non può intendersi quale stretta contiguità geografica con il sito** assunto come potenzialmente dannoso, giacché la portata delle possibili esternalità negative di una discarica avente impatto sull'ambiente non si limita certo ad investire i soli terreni confinanti, che al più sono destinati a sopportarne le conseguenze più gravi, trattandosi comunque di sito di trattamento rifiuti avente potenzialità inquinante (cfr. Cons. Stato, cit. n. 263 del 2015; Tar Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2016 n. 5274). Inoltre, va rilevato che **il riconoscimento della legittimazione attiva non può essere subordinato alla produzione di una prova puntuale della concreta pericolosità dell'impianto di discarica**, dovendosi ritenere sufficiente una prospettazione delle temute ripercussioni su un territorio comunale collocato nelle immediate vicinanze dell'impianto da realizzare (cfr. Tar Campania, Napoli, sez. I, 9 aprile 2014, n. 2032)». Questa sentenza è stata richiamata di recente dal Tar Piemonte (17 maggio 2022, n. 482) che ne ha condiviso gli arresti.

PERSONE GIURIDICHE: STATUTO, ORGANIZZAZIONE, RAPPRESENTATIVITÀ, COLLEGAMENTO STABILE CON IL TERRITORIO

Quello della *vicinitas* è un requisito necessario e sufficiente per la legittimazione delle persone fisiche, necessario ma non sufficiente per quelle giuridiche. Come noto, infatti, se da un lato la normativa ambientale ammette espressamente la legittimazione in capo alle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e di quelle presenti in almeno cinque regioni inserite in un apposito elenco (legge n. 349/1986, art. 13¹ e 18²), dall'altro vi è stato un dibattito (non del tutto sopito, come vedremo) rispetto alle associazioni con più modeste dimensioni.

È utile per **dare conto dell'evoluzione della giurisprudenza** la pronuncia n. 1838/2018 nella quale il Consiglio di Stato afferma che, in materia, l'orientamento costante³ dei Giudici di Palazzo Spada si articola su **tre cardini**:

«a) la legittimazione ad agire non è limitata a quella legale (ex artt. 13 e 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349; artt. 309 e 310 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), ma può essere riconosciuta caso per caso anche al di là delle specifiche ipotesi normativamente previste;

b) questa apertura pretoria della giurisprudenza non può condurre all'incontrollato proliferare di azioni popolari, non ammesse dall'ordinamento se non in via del tutto eccezionale;

c) di conseguenza, spontanei comitati o associazioni di cittadini possono ritenersi legittimati ad impugnare provvedimenti ritenuti lesivi di interessi comuni quanto meno se: **I)** esiste una previsione statutaria che qualifichi questo obiettivo di protezione come compito istituzionale dell'organismo; **II)** dimostrano di avere consistenza organizzativa, adeguata rappresentatività e collegamento stabile con

il territorio ove svolgono l'attività di tutela degli interessi stessi; **III) la loro attività si è protratta nel tempo e se, quindi, non si costituiscono in funzione della impugnazione di singoli atti e provvedimenti** (cfr. sez. IV, 19 febbraio 2010, n. 1001; sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107; sez. V, 15 luglio 2013, n. 3808; sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928)». In quel caso deciso dal Consiglio di Stato, il Comitato, nato proprio in relazione alla proposta di variante in discussione, era stato, per questo, ritenuto «**tipicamente un organismo ad hoc**, del quale rimane anche incerto il profilo strutturale se non la stessa soggettività giuridica, poiché non sono disponibili l'atto costitutivo e lo statuto, ma solo articoli di giornale e documentazione varia ma generica circa l'attività svolta».

Due anni dopo interveniva l'Adunanza plenaria (sent. n. 6/2020) alla quale la Sezione rimettente, rinvenendo un contrasto giurisprudenziale (v. nota 3), aveva sottoposto il seguente quesito: «se alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento, fermo il generale divieto di cui all'art. 81 c.p.c., possa ancora sostenersi la sussistenza di una legittimazione generale degli enti esponenziali in ordine alla tutela degli interessi collettivi dinanzi al giudice amministrativo, o se sia piuttosto necessaria, a tali fini, una legittimazione straordinaria conferita dal legislatore».

L'Adunanza plenaria prendeva atto dell'orientamento espresso con la pronuncia n. 3303/2016 (v. nota 3) e, affrontandolo punto per punto, dichiarava di non condividerlo, osservando che «il percorso compiuto dal legislatore sia stato piuttosto contraddistinto dalla consapevolezza dell'esistenza di un diritto vivente che, secondo una linea di **progressivo innalzamento della tutela**, ha dato protezione giuridica ad interessi sostanziali diffusi (ossia condivisi e non esclusivi) riconoscendone il rilievo per il tramite di un ente esponenziale che ne assume statutariamente e non occasionalmente la rappresentanza. In altri termini, secondo questa Adunanza plenaria, l'evoluzione del dato normativo positivo non può certamente essere letto in una chiave che si risolva nella diminuzione della tutela».

L'Adunanza escludeva recisamente che le associazioni, nel richiedere in nome proprio la tutela giurisdizionale, azionassero un "diritto" di altri, trattandosi invece di una situazione giuridica loro propria e **concludeva formulando il seguente principio di diritto**: «Gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori oppure **in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza**, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso».

PERSONE GIURIDICHE: L'ATTIVITÀ PROTRATTA NEL TEMPO

Poggiando sulla decisione dell'Adunanza plenaria, interveniva poi la sentenza n. 7850/2020 con la quale il Consiglio di Stato **afferma la legittimazione di un Comitato sebbene fosse stato costituito solo di recente**; il passaggio è rilevante in quanto, se messo in relazione con la pronuncia 2022 in commento, dimostra come, **rispetto a questa condizione (la storicità dell'attività o stabilità temporale) e nonostante la pronuncia dell'A.P., vi siano ancora differenti vedute**.

Nel caso deciso dalla sentenza del 2020, infatti, i requisiti di stabilità e continuità della rappresentatività dell'Associazione ricorrente vennero ritenuti sussistenti senza attribuire rilevanza decisiva, in senso negativo, alla circostanza che l'associazione fosse stata costituita solo qualche mese prima della proposizione del ricorso. Osservava infatti il Giudice d'appello che «**se l'elemento temporale fosse dirimente si impedirebbe in modo irragionevolmente discriminatorio a formazioni sociali di nuova costituzione**, per il cui riconoscimento giuridico ai sensi di legge, tra l'altro, non è richiesto un numero minimo di componenti o di soci costituenti, di accedere agli

strumenti che l'ordinamento mette a disposizione per la tutela di situazioni giuridiche protette, in violazione dei principi espressi dagli artt. 2, 3 e 39 Cost. **Ed ancora, attribuire all'elemento temporale – la più o meno recente costituzione – tale funzione di discriminare, introdurrebbe un indebito elemento discrezionale se non arbitrario la cui delimitazione – in mesi? in giorni? in anni? – o valutazione non è, del resto, in alcun modo dalla legge considerata né, quindi, attribuita a qualsivoglia organismo.** Neppure può fondatamente sostenersi che l'associazione sia “nata in funzione dell'impugnativa di singoli atti e provvedimenti”. La circostanza che il primo atto concreto compiuto per la realizzazione delle finalità statutarie sia la proposizione dell'impugnazione avverso il regolamento del Comune di Parma **non dimostra l'occasionalità della rappresentatività dell'interesse collettivo che l'associazione ha assunto».**

Invece, come detto, nella sentenza del maggio 2022, il Consiglio di Stato, pur dando atto che lo statuto del Comitato appellante tutelava interessi ambientali come compito istituzionale e pur ravvisando il collegamento con il territorio, lo qualificava, **sulla base del solo riscontro temporale («per la data della sua costituzione»)** come «organismo *ad hoc* sorto in relazione alla proposta di progetto di salvaguardia del tratto costiero» e per questa ragione ne negava la legittimazione, richiamando la sentenza n. 1838/2018 e ponendosi però in contrasto con la n.7850/2020 senza indicare le ragioni per le quali, su questo punto specifico, non ne ha condiviso le argomentazioni, non manifestamente infondate, circa l'irragionevole discriminare e la discrezionalità/arbitrarietà della valutazione.

A ben vedere, infatti, quello della “attività protratta nel tempo”, non è – nella sentenza del 2018⁴ – un vero e proprio requisito, bensì uno degli elementi (e dunque non il solo) che consente di escludere che l'Ente sia nato (*ad hoc*) solo in funzione dell'impugnazione di singoli atti e provvedimenti. In altre parole, come affermato da CdS 7850/2020, per ritenere la legittimazione sussistente occorre escludere il *carattere occasionale* dell'Ente e in presenza di elementi che effettivamente lo escludano non basterebbe il mero richiamo al dato temporale per ritenere dimostrato il contrario.

¹ **Art. 13, comma 1:** «Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine senza che il parere sia stato espresso, il Ministro dell'ambiente decide». **Comma 2:** «Il Ministro, al solo fine di ottenere, per la prima composizione del Consiglio nazionale per l'ambiente, le terne di cui al precedente art. 12, comma 1, lett. c), effettua, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, una prima individuazione delle associazioni a carattere nazionale e di quelle presenti in almeno cinque regioni, secondo i criteri di cui al precedente comma 1, e ne informa il Parlamento».

² **Art. 18, comma 5:** «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».

³ In realtà, una pronuncia del 2016 si discostava da questo orientamento; infatti con la **sentenza n. 3303/2016** il Consiglio di Stato, ponendo l'accento sulle specifiche previsioni di legge in tema di legittimazione (e fra queste l'art. 13 della l.n. 349/1986), affermava l'esistenza di una «nuova e più matura tassatività delle azioni esperibili (sia sul piano soggettivo, sia su quello oggettivo)» e rimarcava, di conseguenza, il divieto di sostituzione processuale previsto dall'art. 81 c.p.c. dal quale discendeva, per gli Enti esponenziali, la possibilità di fare valere in nome proprio gli interessi diffusi dei singoli appartenenti alla categoria solo in presenza di uno specifico fondamento normativo. **Questa sentenza – v. commento – verrà poi richiamata e superata, punto per punto, dall'Adunanza Plenaria nel 2020.**

⁴ Lo aveva affermato negli stessi termini anche nella sentenza 22.12.2017 n. 1478 del Tar Lombardia secondo la quale «Va riconosciuta in capo ad un comitato spontaneo di cittadini la legittimazione ad impugnare provvedimenti ritenuti lesivi di interessi collettivi dei cittadini stessi allorquando dimostri di avere un collegamento stabile con il territorio ove svolge l'attività di tutela degli interessi stessi, di avere svolto una attività protratta nel tempo e **quindi** di non esistere soltanto “in funzione della impugnazione di singoli atti e provvedimenti”».