

**Legittimazione ad agire in presenza di un interesse  
sostanziale alla tutela dell'ambiente  
qualificato dalle norme di legge**

Nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 7246 del 2004 – sulla  
legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste

**A cura dell' Avv. Luca Amendola**

Con la sentenza n. 7246/2004, la IV sezione del massimo organo della giustizia amministrativa è stata chiamata a valutare la sussistenza della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste nel caso in cui queste propongano dei ricorsi fondati su motivi strumentali tesi al conseguimento indiretto della tutela dell'ambiente.

Nel caso specifico trattavasi dell'associazione WWF, la quale aveva impugnato gli atti concernenti l'approvazione di un piano per l'edilizia economica e popolare, nonché i successivi provvedimenti di assegnazione in proprietà delle aree incluse nel p.e.e.p. alle cooperative assegnatarie.

Il Consiglio di Stato ha dichiarato l'inammissibilità di una parte dei motivi proposti dal WWF.

\* \* \* \*

Il problema della legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste è stato, sino ad oggi, oggetto di forti contrasti giurisprudenziali anche all'interno dello stesso sistema della giustizia amministrativa.

Era stato lo stesso Consiglio di Stato, già in altre occasioni, a sottolineare che il sistema normativo di riferimento è caratterizzato oltre che dal principio generale in base al quale l'ammissibilità del ricorso deve connettersi alla titolarità di un interesse giuridicamente qualificato - nel senso di un interesse ad ottenere una qualche utilità

rilevante dall'accoglimento del ricorso – anche dalle prescrizioni specifiche (art. 18, comma 5, della legge 8 luglio 1986, n. 353) in base alle quali le associazioni in questione possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 8234/2003).

Il lavoro interpretativo cui erano chiamati gli organi giudiziari consisteva, pertanto, nel coordinare il principio processuale generale con la richiamata norma di settore e, in particolare, si rendeva necessario individuare concretamente l'interesse ad agire delle associazioni ambientaliste sulla base del riferimento normativo alla locuzione “danno ambientale”; operazione logica questa di non facile attuazione in considerazione dell'alto livello di astrazione insito in tale concetto, poiché, come noto, il problema della tutela ambientale può inerire *latu sensu* all'applicazione di norme appartenenti ad altri settori del diritto.

Alla luce di tale potenzialità, una parte degli stessi Giudici amministrativi aveva sostenuto che le associazioni ambientaliste potessero proporre ricorsi strumentali, ossia volti a denunciare la violazione da parte della P.A. di norme non necessariamente aventi ad oggetto una tutela diretta dell'ambiente, ma anche di prescrizioni, legislative o regolamentari, comunque influenti, seppur di riflesso, sul problema della salvaguardia degli interessi ambientali (TAR Marche, sentenza n. 184/2002).

In tal senso i Giudici amministrativi trovavano conforto nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione, giurisprudenza che aveva ritenuto di dare riconoscimento concreto al carattere trasversale ed astratto sotteso alle questioni inerenti al danno ambientale.

Più precisamente, il Giudice delle Leggi aveva stabilito, con la sentenza n. 407 del 10.07.2002, che la materia delle “attività a rischio incendi rilevanti” di cui alla legge regionale Lombardia n. 19 del 23/11/2001, pur non invadendo il campo di competenza esclusiva dello Stato deve ritenersi oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, trattandosi di materia comunque connessa a quella più generale della tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, primo comma, della Cost., lettera s); mentre la Suprema Corte aveva stabilito che l'ambiente in senso giuridico <<*va considerato come un insieme che,*

*pur comprendendo vari beni o valori quali la flora, la fauna, il suolo, l'acqua etc., si distingue ontologicamente da questi in quanto si identifica in una realtà priva di consistenza materiale>> (Cass. Civ., 9 aprile 1992, n.4362).*

Peraltro tale concezione astratta del “bene ambiente” o “valore ambientale” – in mancanza di disposizioni normative più specifiche – trovava un riscontro nella dizione dell’art. 1, secondo comma, della legge 349/1986, n. 349, il quale individua le finalità attribuite al Ministero dell’Ambiente *“nell’assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall’inquinamento”*.

Nonostante queste autorevoli interpretazioni, il Consiglio di Stato anziché inserirsi nel solco interpretativo condizionato dal carattere astratto e trasversale del “valore ambientale”, ha ritenuto di dovere esprimere un orientamento opposto, attento a salvaguardare il principio superiore dell’interesse particolare ad agire, in modo da evitare il rischio di legittimare ricorrenti paragonabili al *quisque de populo*.

Più precisamente, con la sentenza n. 7246/2004, la IV Sez. del Consiglio di Stato, dopo aver sottolineato che il riconoscimento della legittimazione processuale alle associazioni quali il WWF risale ad una giurisprudenza antica e dipendeva dal *<<concreto collegamento con un dato territorio, tale da rendere localizzabile l'interesse esponenziale (Ad. Plen. 19 ottobre 1979, n. 24)>>*, ovvero da *<<situazioni soggettive riconosciute normativamente nell'ambito di procedimenti amministrativi (VI Sez., 16 maggio 1983, n. 353)>>*, ha stabilito che il dispositivo di cui al richiamato art. 18 della legge n. 349/1986 *<<deve essere inteso come attributivo di una legittimazione eccezionale>>* che va oltre detti criteri giurisprudenziali e deroga all'ordinario processo di *<<giuridicizzazione degli interessi di fatto in interessi legittimi>>*.

Ciò posto - ed è qui il passaggio logico dirimente espresso dal Consiglio di Stato - la capacità processuale delle associazioni in argomento, dovendosi necessariamente ricollegare al generale principio processuale dell'interesse giuridicamente qualificato, deve essere delimitata *<<in relazione alla qualificazione dell'interesse sostanziale fornita dalle norme di legge>>*.

Ne deriva, in termini più partici, che il ricorso proposto da un ente portatore di interessi ambientali deve essere rivolto all'annullamento di un provvedimento immediatamente lesivo dell'ambiente e, conseguentemente, le censure poste a corredo dell'impugnazione devono evidenziare la violazione diretta, da parte della P.A., di norme poste a tutela di quegli stessi interessi.

Con riferimento al caso di specie il Consiglio di Stato ha, dunque, stabilito che: <<...non è quindi configurabile la proposizione di motivi aventi una diretta valenza urbanistico-edilizia, e che solo in via strumentale - e cioè, per effetto del conseguito annullamento - ed indiretta, e non in ragione della violazione dell'assetto normativo di tutela dell'ambiente, possano determinare un effetto utile (anche) ai fini della tutela dei valori ambientali.>>.

\* \* \* \*

In conclusione, il Consiglio di Stato – così come deducibile dall'ultimo passaggio motivazionale della stessa sentenza n. 7246/2004 – a fronte di una legittimazione eccezionale concessa dal legislatore alle associazioni ambientaliste - legittimazione che già consente un'ampia possibilità di azione in nome di una generale tutela dell'ambiente - ha ritenuto che le interpretazioni giurisprudenziali facenti capo agli orientamenti della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale sopra riportati, seppur apprezzabili, consentissero un eccesso di tutela contrastante con il generale principio dell'interesse giuridicamente qualificato e, pertanto, inammissibile.

Luca Amendola