



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 1/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliati Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Massimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Consiglio di Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36

(Paolo Numerico – Presidente; Oberdan Forlenza, consigliere Estensore)

di Romina Raponi

La sentenza torna a pronunciarsi in tema di legittimazione ed interesse ad agire di associazioni ambientaliste, ma la disamina si estende anche al perimetro della legittimazione attiva degli enti esponenziali, alle modalità di tutela degli interessi definiti “collettivi” o “diffusi”, alla effettiva natura di tali “parti” nel processo amministrativo, alla esperibilità dei mezzi di tutela (come, ad esempio, il ricorso cumulativo). Tutte situazioni che, proprio per la loro peculiarità, non consentono di poter automaticamente replicare gli schemi ricostruttivi della legittimazione e dell’interesse ad agire, usualmente definiti con riguardo al titolare di posizioni di interesse legittimo.

La sentenza, partendo dalla derivazione costituzionale del concetto di interesse legittimo, ne ripercorre l’evoluzione storico-giurisprudenziale, evidenziando le varie tappe che hanno visto:

- un ampliamento della posizione “a titolarità individuale” di interesse legittimo, attraverso una più adeguata ed ampia definizione del suo contenuto (interesse oppositivo/preensivo) e degli strumenti di tutela ad essa offerti;
- un “affiancamento” della posizione “individuale” di interesse legittimo, ottenuta per il tramite di una migliore ricogni-

zione di interessi definiti quali “collettivi” o “diffusi”;

- con riferimento agli interessi collettivi e diffusi, un migliore e più ampio perimetro della legittimazione attiva degli enti esponenziali;
- la attribuzione *ex lege* di legittimazione attiva (speciale) ad associazioni aventi scopi di tutela di particolari e delicati valori, costituzionalmente garantiti (quali l’ambiente, la concorrenza);
- la attribuzione di legittimazione a singoli cittadini, come nel caso degli elettori che possono “far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia”, ex art. 9, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Quanto agli enti, la sentenza ribadisce un principio già noto al Consiglio di Stato (sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451), ossia che ad un soggetto dell’ordinamento è attribuita la qualifica di ente esponenziale di collettività (cd. ente collettivo), laddove è possibile individuare gli individui di tali collettività, non come aggregazione meramente seriale ed occasionale, ma per essere identificabili in relazione ad un vincolo che, in quanto afferente ad una realtà territoriale o ad una medesima manifestazione non occasionale della vita di relazione, si presenti come

concreto (quanto al suo oggetto) e temporalmente persistente (quanto alla sua durata).

Tali enti possono essere sia riconosciuti come tali dall'ordinamento giuridico (gli enti territoriali trovano il proprio riconoscimento negli articoli 5 e 114 Cost.; le organizzazioni sindacali nell'art. 39 Cost.), sia manifestarsi per effetto della libertà di associazione, espressamente riconosciuta dall'ordinamento (art. 18 Cost.). Ed oltre ad avere caratteristiche diverse quanto alla personalità giuridica, possono essere titolari sia (al pari dei soggetti singoli) di posizioni giuridiche proprie (diritti soggettivi ed interessi legittimi), sia di posizioni giuridiche "collettive" (appunto, interessi collettivi).

In questa seconda ipotesi, si è affermato (Cons. Stato, comm. spec., parere 26 giugno 2013 n. 3014), che in capo all'ente esponenziale l'interesse diffuso si soggettivizza, divenendo interesse legittimo, nella forma del c.d. "interesse collettivo".

Sostanzialmente l'ente esponenziale consente la giustiziabilità dei c.d. interessi diffusi, cioè degli interessi omogenei e indifferenziati degli appartenenti alla categoria, e solo attraverso la costituzione dell'ente esponenziale l'interesse diffuso, (non più adespota e indifferenziato), si soggettivizza e si differenzia, assurgendo al rango di interesse legittimo meritevole di tutela giurisdizionale.

La sentenza, inoltre, pone meglio in luce la differenza tra interessi collettivi ed interessi diffusi, essendo i primi una derivazione dei secondi. Ed infatti:

- mentre la definizione di "interesse collettivo" può essere proficuamente utilizzata per definire la posizione giuridica "propria" di un ente che vede la partecipazione (necessitata o volontaria) di singoli non costituenti una aggregazione meramente seriale ed occasionale, ma identificabili in relazione ad un vincolo che, in quanto afferente ad una realtà territoriale o ad una medesima manifestazione non occasionale della vita di re-

lazione, si presenti come concreto (quanto al suo oggetto) e temporalmente persistente (quanto alla sua durata);

- al contrario, la definizione di interessi diffusi denota interessi latenti nell'ordinamento, che si presentano adespota, indifferenziati, ontologicamente omogenei, e la cui "selezione" (individuazione e conseguente attribuzione di tutela) deriva dal riconoscimento e tutela, costituzionalmente garantita, di valori imprescindibili della "forma di Stato".

In tal senso, per un verso l'ordinamento giuridico – innanzi tutto a livello costituzionale - seleziona valori ai quali assicura ampia tutela (ad esempio, ambiente, paesaggio, salute: artt. 9, 32 Cost.) e impone la cura di interessi pubblici affidati a Pubbliche Amministrazioni; per altro verso, individua "beni o valori comuni" e conseguentemente riconosce il diritto di associazione (art. 18 Cost.), e indica alle organizzazioni territoriali che compongono la Repubblica anche il compito di "favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini", e ciò al fine costituzionalmente dichiarato di utilizzare le associazioni così formatesi (debitamente costituite e riconosciute) "per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà" (art. 118, ult. co. Cost.).

L'associazione costituita e riconosciuta, che preveda statutariamente la cura di valori costituzionalmente garantiti, non costituisce, dunque, solo una libera aggregazione di cittadini, né un ente tributario (in via esclusiva o insieme ad altri) di posizioni giuridiche proprie, ma partecipa attivamente ad "attività di interesse generale", nelle forme e limiti previsti dall'ordinamento, per espresso riconoscimento costituzionale.

La differenza tra interessi collettivi ed interessi diffusi, così descritta, si riflette anche sul piano processuale. Ed infatti:

- mentre la legittimazione attiva delle associazioni titolari di interessi collettivi

non abbisogna di un espresso e speciale riconoscimento normativo, e si riferisce alla titolarità di posizioni sostanziali nella sua proiezione processuale (l'ente esponenziale infatti – oltre ad essere titolare di posizioni giuridiche proprie quale persona giuridica, non diversamente dai singoli soggetti dell'ordinamento, persone fisiche e giuridiche – risulta altresì titolare sia di posizioni giuridiche che appartengono anche a ciascun componente della collettività da esso rappresentata, tutelabili dunque sia dall'ente sia da ciascun singolo componente - ed in questo senso l'interesse collettivo assume connotazioni proprie di interesse "superindividuale" - ; sia posizioni giuridiche di cui è titolare in via esclusiva, cioè interessi collettivi propriamente detti, la cui titolarità è solo dell'ente, proprio perché risultanti da un processo di soggettivizzazione dell'interesse altrimenti diffuso ed adespotato);

- viceversa, la legittimazione attiva delle associazioni che svolgono attività afferenti ad "interessi generali" (art. 118 Cost.) o "diffusi", discende dal riconoscimento normativamente previsto e da una attribuzione ex lege, che rende tale legittimazione "speciale", in quanto attribuita in deroga all'art. 81 c.p.c., con la precisazione che il criterio della "*vicinitas*", talora utilizzato per individuare la "differenziazione delle posizioni azionate" e "radicare la legittimazione dei singoli per la tutela del bene ambiente" (così Cons. Stato, sez. VI, n. 6554/2010), risulta rispondente non già alla definizione della legittimazione attiva, quanto più propriamente dell'interesse ad agire.

Una tale definizione del ruolo delle associazioni, comporta, conseguentemente, una diversa considerazione delle condizioni dell'azione.

Infatti, se il fondamento dell'attribuzione di legittimazione speciale deve essere individuato nella "materia" in ordine alla quale l'associazione esplica la propria attività (e in ordine alla quale ha ottenuto lo speciale riconoscimento), in attuazione dell'art. 118 Cost., appare allora evidente come sia più "ampio" l'ambito di tale legittimazione, non collegandosi essa alla "angusta" titolarità di una posizione soggettiva, bensì ad una materia e ad un valore costituzionalmente garantito.

Il caso esaminato dal Consiglio di Stato di cui alla sentenza in commento, verteva in materia di ambiente, dove l'oggetto della tutela, come affermato dalla giurisprudenza (Cons. Stato, sez. VI, n. 6554/2010 cit.), "lungi dal costituire un autonomo settore di intervento dei pubblici poteri, assume il ruolo unificante e finalizzante di distinte tutele giuridiche predisposte a favore dei diversi beni della vita che nell'ambiente si collocano" (paesaggio, acqua, aria, suolo); esso è "un bene pubblico che non è suscettibile di appropriazione individuale, indivisibile, non attribuibile, unitario, multiforme".

A fronte di tale definizione, la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, sent. 10 maggio 2012 n. 2710), nel definire in senso giuridico l'urbanistica, ha precisato che il potere di pianificazione deve essere retamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ma che realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale, quale intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.

Uno sviluppo che tenga conto:

- delle potenzialità edificatorie dei suoli (non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi);
- di valori ambientali e paesaggistici;
- di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti;

- delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio;
- del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione 'de futuro' sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.

Proprio per questo, gli atti che costituiscono esercizio di pianificazione urbanistica, la localizzazione di opere pubbliche, gli atti autorizzatori di interventi edilizi, nella misura in cui possano comportare danno per l'ambiente ben possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste, in quanto atti latamente rientranti nella materia 'ambiente', in relazione alla quale si definisce (e perimetra) la legittimazione delle predette associazioni.

Tale maggiore ampiezza di legittimazione attiva determina, inevitabilmente, anche una diversa considerazione dell'interesse ad agire e dell'attualità dell'interesse, che deve essere riguardato non già con riferimento alla singola posizione giuridica soggettiva per la quale si postula tutela in giudizio, bensì al "bene o valore comune".

Di modo che una lesione del bene "ambiente", può essere percepita:

- tanto in momenti anteriori a quando sorgerebbe l'interesse ad agire del singolo (si pensi ad un regolamento, che ben può ledere ex se interessi collettivi e/o diffusi, e non ancora singoli interessi legittimi, invece colpiti dall'atto che di esso fa applicazione: Cons. Stato, sez. IV, n. 5451/2013 cit.);
- quanto in momenti successivi, posto che la lesione del bene ambiente, non percepibile a livello di singolo atto adottato, emerge dal collegamento procedimenta-

le e, soprattutto, funzionale di una pluralità di atti, complessivamente partecipi di un intervento che si propone come lesivo di quel bene.

Attraverso questo articolato e puntuale percorso argomentativo, quindi, la sentenza n.36/2014, ammette la legittimazione e l'interesse ad agire delle associazioni ambientaliste (purchè si facciano portavoce di interessi comuni e costituzionalmente garantiti) ad impugnare atti che attengono a strumenti di pianificazione urbanistica perché questi, inevitabilmente, non investono soltanto la disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ma molteplici aspetti che attengono all'ambiente e alla salute.

E segna un ulteriore passo in avanti nel filone giurisprudenziale che a partire dagli anni '70, ricorrendo alla tradizionale figura dell'interesse legittimo, ha sempre cercato di allargarne le maglie, per tutelare al meglio una molteplicità di interessi.

E dalla lettura di questa sentenza emerge chiaramente proprio quanta strada sia stata fatta a partire dalla nota sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 9 giugno 1970, n. 523, conosciuta come "la sentenza del "chiunque"»¹, che ha se-

¹ In *Giur. It.*, 1970, III, 1, p. 193 ss., con nota di E. GUICCIARDI. La decisione del «chiunque», fa riferimento alla l. 6 agosto 1967 n. 765, meglio nota come «Legge ponte», ove, al nono comma dell'art. 10 si legge che "chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto"; disposizione che venne accolta con favore perché eliminava le forme di ostruzionismo con cui le amministrazioni coprivano gli illeciti edilizi dei privati. La norma inoltre, riconosce sempre a chiunque di "ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia"; disposizione, questa che aveva destato molto stupore dal momento che prima di essa poteva ricorrere solamente colui che avesse un interesse personale, diretto e attuale, mentre era legittimato chiunque. Il Consiglio di Stato, chiamato per la prima volta a pronunciarsi sulla norma, senza giungere alla tesi dell'azione popolare, si era pronunciato per una estensione della legittimazione a ricorrere in materia edilizia, cercando tuttavia di contenere gli effetti "esplosivi" di una simile disposizione, ma pur sempre ampliando i precedenti criteri di legittimazione, introducendo il criterio dell'«insediamento abi-

gnato il momento di inizio dell'evoluzione giurisprudenziale tesa ad allargare i criteri di determinazione della legittimazione ad agire, dove veniva riconosciuto il valore giuridico del c.d. «insediamento abitativo» quale criterio idoneo a realizzare la qualificazione e la differenziazione dell'interesse, con la conseguenza di legittimare il singolo cittadino che si trovasse in tale condizione a ricorrere per 'annullamento del provvedimento amministrativo. Ovviamente a questa decisione, seguì un corposo orientamento giurisprudenziale, all'interno del quale si inserì anche la significativa sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 1979 emessa proprio in materia di tutela di interessi ambientali. Con questa decisione, gli interessi sovraindividuali (e in particolare gli interessi ambientali) venivano configurati come serie aperta di interessi individuali comunque qualificabili come interessi legittimi².

La sentenza, inoltre, si pone anche a supporto ed integrazione dei disposti normativi, che pure, a partire dall'art. 4 della legge n. 265, del 1999, hanno previsto l'azione delle associazioni ambientaliste come una sorta di azione popolare, dove il danno ambientale non è configurato come un danno ad un elemento costitutivo dell'ente territoriale, ad uno Stato persona, ma come danno alla collettività organizzata nell'ente locale e allo Stato comunità.

La sentenza, quindi, si inserisce a pieno titolo nell'ambito dell'importante processo di chiarimento ordinamentale ed istituzionale, dove il bene ambiente quale *res communis omnium*, è sempre più concepito come concetto unitario che indica un complesso di beni ambientali (e non un concetto astratto riferibile ad un soggetto astratto, l'ente territoriale), di beni materiali, quali l'aria, l'acqua, il mare, il suolo, la natura, ecc., che appartengono ad un soggetto altrettanto concreto, la collettività nelle cui mani, quindi, vengono posti sempre più adeguati strumenti di tutela.

tativo», quale bene tutelato dalla normativa. Con questa locuzione si intendeva riferire alla «stabile ubicazione, cioè la radicazione in loco, degli interessi di vita del soggetto (familiari, economici, di qualificati e consolidati rapporti sociali) e quindi, innanzitutto, il luogo in cui la persona ha la residenza o il domicilio.

² Cons. St., Ad. Plen., 19 ottobre 1979, n. 24. Il caso sottoposto all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato traeva origine dal ricorso proposto da «Italia Nostra» (medesima parte di cui alla sentenza in commento) avverso il nulla osta rilasciato dalla Soprintendenza ai monumenti per l'Abruzzo e il Molise per la costruzione di una seggiovia in località soggetta a vincolo paesaggistico (il Parco Nazionale d'Abruzzo).