

Corso ordinario on - line MAGISTRATURA 9[^] ed. 2015-2016

Lezione A-23

L'ambiente

Sommario: Premessa; **1.** La nozione di ambiente nella lettura offerta dalla Corte costituzionale; **2.** I principi elaborati a tutela dell'ambiente; **2.1.** Il rapporto tra ambiente e libertà economiche fondamentali nell'Unione europea; **3.** Il riparto delle competenze normative e amministrative; **4.** Strumenti e istituti di tutela; **5.** Il ruolo delle associazioni ambientaliste ed i mezzi di tutela giurisdizionale; **6.** L'accesso all'informazione ambientale; **6.1.** La Corte di Giustizia (sentenza 15 gennaio 2013, C-416/2010) pone in dubbio la compatibilità comunitaria della disciplina partecipativa in materia urbanistica in presenza di interessi ambientali. **7.** L'Adunanza Plenaria si rivolge alla Corte di Giustizia per acclarare il regime della responsabilità del proprietario del sito inquinato. **7.1.** La risposta della Corte di Giustizia (Corte Giust., 4 marzo 2015). **8.** la tutela dell'ambiente a livello internazionale e nell'Unione europea; **9.** La Convenzione di Aarhus; **9.1.** La sua attuazione.

Premessa

La nozione di ambiente non trova immediato riconoscimento nella nostra carta costituzionale, ed infatti, il comma 2 dell'art. 9 cost. si preoccupa di assicurare la tutela del paesaggio piuttosto che quella dell'ambiente. Solo all'indomani della modifica dell'art. 117 cost., da parte della l. cost. 3/2001, il termine "ambiente" fa ingresso nella nostra carta costituzionale.

Questa circostanza non è casuale. Infatti, nonostante sin dal XIX illustri economisti avessero indicato nella tematica ambientale una ragione di criticità dello sviluppo delle società industrializzate, l'ordinamento giuridico non mostrava di occuparsene se non di riflesso per ciò che riguardava le possibili interferenze delle attività industriali con il diritto di proprietà ad esempio, si pensi alla disciplina contenuta nell'art. 844 c.c.

Un interessamento sempre crescente si registra a partire dagli anni settanta del secolo scorso, quando i frutti del boom industriale del dopoguerra iniziano a mordere il territorio ed a far comprendere come le modificazioni dell'attività antropica possano tradursi in mutamenti a volte irreversibili dell'ambiente. Da qui il radicarsi di uno scontro su di un tema quello ambientale che si impone come una delle questioni fondamentali che la collettività e per il suo tramite lo Stato ed ogni sua componente deve fronteggiare.

Nasce così una fitta giurisprudenza dedicata all'ambiente ed una legislazione nazionale ed europea che cerca non solo di tutelare l'ambiente, ma anche di coniugarne la protezione con il soddisfacimento di interessi potenzialmente con questo concorrenti.

La storia di quest'evoluzione sino ad i nostri giorni è narrata nelle pagine che seguono.

1. La nozione di ambiente nella lettura offerta dalla Corte costituzionale.

Il nostro ordinamento utilizza il termine ambiente in **tre distinte accezioni**.

Secondo un primo approccio l'ambiente è un bene giuridico unitario oggetto di una pluralità di discipline di tutela, che lo declinano secondo i diversi oggetti che ne fanno parte. In questo senso torna alla mente la definizione offerta da **Corte costituzionale, 30 dicembre 1987, n. 641**, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della l. 8 luglio 1986 n. 349, in merito alla devoluzione al g.o. del risarcimento del danno ambientale, secondo la quale: *"L'ambiente è un bene immateriale unitario, ancorché costituito da una pluralità di componenti. Non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli."*

In una seconda accezione l'ambiente rileva come materia ossia come strumento di ripartizione delle competenze legislative, che si atteggiavano diversamente a seconda che riguardino la tutela dell'ambiente attribuita alla potestà legislativa statale in via esclusiva o la valorizzazione dei beni ambientali, rimessa alla legislazione concorrente, e di quelle amministrative, secondo la disciplina contenuta nel d.lgs. 152/006 (c.d. codice dell'ambiente) in omaggio al principio di sussidiarietà e proporzionalità (sul tema vedi il par. 3).

Un ultimo significato è assunto dal termine "ambiente", quale **valore costituzionale** ossia come materia trasversale, che non può essere delimitata in uno schema rigido, ma al contrario contagia una pluralità di materie. In questo senso la **Corte costituzionale, 26 luglio 2002, n. 407**: "*non si può parlare di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando così allo Stato il compito di fissare "standards" di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale*" (sul punto si rinvia al par. 3). Un incrocio frequentissimo si verifica tra ambiente ed urbanistica: entrambe, infatti, si riverberano sul territorio, che rappresenta un bene sul quale sia la disciplina ambientale che quella urbanistica finiscono inevitabilmente per spiegare i loro effetti (cfr. **Cons. St., Sez. IV, 11 novembre 2011, n. 5986, in Dispensa n. 23**).

In dottrina, invece, sono presenti due diverse impostazioni.

Una più risalente (Giannini) che nega al termine ambiente la capacità di risultare il referente di una disciplina giuridica unitaria, e **gli riconosce una mera valenza descrittiva** diversamente declinata dalla disciplina giuridica delle materie (urbanistica, tutela del paesaggio, tutela dall'inquinamento) nelle quali può essere attratto.

In una seconda accezione, invece, l'ambiente assume dignità di nozione unitaria, intesa a seconda degli orientamenti dottrinali come posizione giuridica soggettiva, valore costituzionale o equilibrio ecologico.

Tornando alla nozione elaborata dalla Corte costituzionale non ai fini del riparto delle materie per il potere legislativo statale e regionale, deve rilevarsi che la peculiarità del concetto di ambiente bene unitario immateriale insuscettibile di appropriazione individuale, ma fruibile dal singolo come dalla collettività, ha un impatto particolare sul processo amministrativo. Quest'ultimo, infatti, si ritiene sia il luogo di tutela per interessi differenziati oltre che qualificati. Il dubbio, quindi, è come coniugare la caratteristica di impossibilità di appropriarsi del bene ambiente con la necessità di individuare un legame differenziato tra soggetto che agisce in giudizio e bene ambiente di cui invoca la tutela. La questione sarà approfondita al par. 5.

2. I principi elaborati a tutela dell'ambiente.

L'importanza dei principi in materia ambientale dipende da due distinti fattori. Da un lato, la vocazione tipica della materia ad interessare tutti gli ambiti dell'intervento umano genera la necessità di utilizzare, in assenza di una disciplina puntuale o in presenza di una disciplina puntuale che non enuncia in modo espresso i passaggi a tutela dell'ambiente, dei principi guida. Dall'altro, l'interessamento da parte dell'Unione europea alla tematica dell'ambiente ha favorito l'affermazione di principi guida sui quali traguardare non solo la disciplina comunitaria, ma anche quella dei singoli stati membri. Non a caso l'art. 114, par. 3, TFUE, dispone che: "*La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un **livello di protezione elevato**, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici.*" Mentre l'art. 3, par. 3 TUE, afferma il principio della **necessaria integrazione della tutela dell'ambiente** nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Lo sviluppo sostenibile è ora espressamente enunciato anche dall'art. 3 *quater*, d.lgs. n. 152/2006, come modificato dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (c.d. codice dell'ambiente), al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

Accanto ai due principi appena indicati, va rammentato il **principio di precauzione**, che impone, pur in assenza di certezze scientifiche in merito ad un rischio ambientale, di adottare misure provvisorie e proporzionate per assicurare quel livello di tutela ambientale elevato, cui si è fatto riferimento. Invocati di frequente accanto a quello appena indicato sono il **principio dell'azione preventiva ed il principio di correzione alla fonte**, in omaggio ai quali le misure da adottare a tutela dell'ambiente devono per quanto possibile evitare il verificarsi del danno ambientale estinguendone il rischio, ma qualora ciò non accada le misure da adottare devono essere tali da imporre al responsabile il compito di eliminare le conseguenze del fatto

dannoso. Questo onde evitare che i costi del danno ambientale si possano scaricare sulla collettività.

I principi enunciati sono ora stati raggruppati nell'art. 3 *ter*, d.lgs. 152/2006, secondo il quale: *"La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale."*

La portata dei principi a tutela dell'ambiente in raffronto con gli altri principi di valenza costituzionale è stata enunciata nel **cd. caso Ilva da Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in Dispensa n. 23**, che ha posto in luce come la Costituzione italiana richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali effettuato dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, senza pretese di assolutezza per nessuno di detti principi. Di conseguenza, **la qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute implica che gli stessi non possano essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto.**

Particolarmente interessante sotto il profilo dell'**applicazione del principio "chi inquina paga"** è la sentenza del **TAR Campania, Napoli, sez. V, 27 gennaio 2009, n. 403**, secondo la quale: *il "principio comunitario "chi inquina paga", piuttosto che ricondursi alla fattispecie illecita integrata dal concorso dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa e dall'elemento materiale, imputa il danno a chi si trovi nelle condizioni di controllare i rischi, cioè imputa il costo del danno al soggetto che ha la possibilità della "cost-benefit analysis", per cui lo stesso deve sopportarne la responsabilità per essersi trovato, prima del suo verificarsi, nella situazione più adeguata per evitarlo in modo più conveniente."* Da ciò deriva che secondo la giurisprudenza amministrativa il principio in questione non può fondare un sistema di responsabilità di tipo oggettivo. In questo senso l'ordinanza che impone la bonifica di siti inquinati non può essere indirizzata al titolare dell'area che al quale non sia imputabile l'evento sia pure in termine colposi di mancato controllo del bene (cfr. **TAR Puglia, Lecce, sez. I, 2 novembre 2011, n. 1901, in Dispensa n. 23**).

2.1. Il rapporto tra ambiente e libertà economiche fondamentali nell'Unione europea

Come abbiamo visto i principi più progrediti di tutela a livello ambientale sono stati forgiati a livello europeo. Ivi, infatti, il bene ambiente è stato riconosciuto come valore di grado elevatissimo, tale da necessitare di una rete di protezione talmente ampia da anticipare e scongiurare ogni potenziale lesione. Queste forme di protezione avanzata, rappresentate per tutte dall'affermazione del principio di precauzione, unitamente al rango di primissimo rilievo riconosciuto all'ambiente hanno posto il problema del necessario bilanciamento con quelle libertà economiche che sono state poste a fondamento della Comunità europea. La portata totalizzante del bene giuridico ambiente per necessità è stata posta di fronte all'attuazione di quelle libertà economiche che nell'ambiente in senso lato dovevano trovare espressione. Da qui la scelta della Corte di Giustizia (7 febbraio 1985, causa C-240/83; 16 novembre 2000, causa C-217/99; 29 novembre 2001, causa C-17/00; 20 settembre 2007, causa C-297/05) di utilizzare il principio di proporzionalità per verificare se l'intervento a tutela ambientale si risolvesse in una ragionevole limitazione delle libertà economiche. In altri termini, come sottolineato dalla dottrina (Mazzamuto), l'ambiente non è stato ritenuto terreno franco nel quale è consentito al potere pubblico di intervenire liberamente comprimendo le posizioni giuridiche dei soggetti. "Secondo una giurisprudenza costante, misure nazionali atte ad ostacolare gli scambi intracomunitari possono essere giustificate da esigenze imperative attinenti alla tutela ambientale purché siano proporzionate all'obiettivo perseguito" (Corte giust., grande sezione, 14 dicembre 2004, causa C-309/02). Al contrario, è la misura di protezione ambientale che dovrà essere supportata da adeguati dati scientifici e tecnici (art. 174 TFUE), ponendosi come eccezione rispetto al libero esercizio delle attività economiche. In questo senso appare emblematico il caso degli organismi geneticamente modificati, il cui

commercio è stato autorizzato con il regolamento n. 1829/2003. In quest'eventualità rimane in capo allo Stato membro di vietarne il commercio soltanto in presenza di fondati motivi di rischio per l'ambiente e la salute scientificamente provati ed individuati sulla base di informazioni rese disponibili dopo l'autorizzazione (**Corte Giust., Sez. IV, 8 settembre 2011, in Dispensa n. 23**).

3. Il riparto delle competenze normative e amministrative.

In relazione al settore ambientale, occorre preliminarmente considerare il profilo dell'assetto delle **competenze legislative**, come risultante dal rinnovato dato costituzionale e dalla lettura data dalla Consulta.

Dal dato costituzionale si ricava la qualificazione della "*tutela dell'ambiente*" quale materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. s); peraltro, **la materia ambientale è configurata in senso finalistico** e, come chiarisce la Corte costituzionale, "*nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi*" (sent. 16 giugno 2005, n. 232).

La Corte, peraltro, ha ripetutamente affermato che l'ambiente costituisce un "*valore costituzionalmente protetto*", che come tale investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze (1 dicembre 2006, n. 398; 31 marzo 2006, n. 133; 31 maggio 2005, n. 214; 18 marzo 2005, n. 108; 22 luglio 2004, n. 259; 28 marzo 2003, n. 96; 20 dicembre 2002, n. 536; 10 luglio 2002, n. 407) e in questa veste, piuttosto che in quella di "materia" in senso tecnico rigorosamente circoscritta e delimitata, va interpretato il dato costituzionale: in virtù dell'art. 117, comma 2, lett. s), lo Stato ha il potere di fissare standard minimi ed uniformi di tutela dell'ambiente sull'intero territorio nazionale. Questo, tuttavia, non esclude la possibilità che le regioni dispongano una tutela più rigorosa rispetto a quella statale (derogabilità *in melius*), nell'esercizio della potestà concorrente o di quella residuale, in relazione a materie che si intrecciano con il valore ambiente – governo del territorio, agricoltura, caccia, pesca, tutela della salute, grandi reti di trasporto, protezione civile, ecc. – (14 luglio 2006, n. 284; 28 giugno 2006, nn. 246-247; 5 maggio 2006, n. 182; 31 marzo 2006, n. 133; 16 giugno 2005, n. 232; 31 maggio 2005, n. 214; 18 marzo 2005, n. 108; 7 novembre 2003, n. 331; 7 ottobre 2003, n. 307; 24 giugno 2003, n. 222; 10 luglio 2002, n. 407); parimenti, **il legislatore statale ha il potere di fissare standard minimi ed uniformi di tutela anche in materie ascrivibili alla potestà legislativa regionale, che non possono essere derogati in peius**. Da ultimo, **Corte cost., 14 marzo 2008 n. 62**, secondo la quale: "*La disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, qual è quella in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", cui pacificamente è riconducibile il settore dei rifiuti, «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato.*" (vedi anche 16 marzo 2007, n. 81; 27 luglio 2006, n. 313; 31 maggio 2005, n. 214; 18 marzo 2005, n. 108; 29 gennaio 2005, n. 62; 7 novembre 2003, n. 331; 7 ottobre 2003, n. 307; 4 luglio 2003, n. 226; 4 luglio 2003, n. 227; 20 dicembre 2002, n. 536).

Come è stato affermato "*appare, in sostanza, legittimo, di volta in volta, l'intervento normativo (statale o regionale) di maggior protezione dell'interesse ambientale*" (Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182).

La suddetta linea interpretativa, imperniata sul carattere trasversale dell'interesse ambientale, supera dunque la formale distinzione tra tutela e valorizzazione e attribuisce all'architettura costituzionale delle competenze un carattere flessibile; questo assetto non è, comunque, ancora stabilizzato, ma attende sviluppi e precisazioni: alcune di esse già fornite dalla Corte costituzionale hanno vistosamente attenuato l'operatività del suddetto assetto.

Ad esempio, con riferimento alla definizione degli standard ambientali, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune leggi regionali, che apprestavano in materia di inquinamento elettromagnetico standard più restrittivi di quelli statali: richiamando la natura tipicamente compositiva degli standard, la Corte ravvisa in quelli definiti a livello statale dalla legge-quadro sull'inquinamento elettromagnetico (legge n.36/01) "*il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche e di*

realizzare impianti necessari al paese, [...] come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione" (7 ottobre 2003, n. 307, richiamata anche nella sentenza 27 luglio 2005, n. 336). **In definitiva, quando la legge statale opera un'armonizzazione tra una pluralità di interessi che non possono soccombere *tout court* dinanzi all'esigenza di tutela ambientale, la legge regionale non può fissare margini di tutela dell'ambiente più rigorosi sostituendosi allo stato.**

L'autonomia decisionale delle regioni si riepande – prosegue la Corte – con riferimento alle discipline localizzative e territoriali, in considerazione dell'"*autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio*"; ma anche in questo ambito di pertinenza regionale permane un'esigenza di tipo compositivo: quella di garantire che "*criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi*".

In altra occasione la Corte ha precisato che i "*criteri localizzativi*" degli impianti che generano campi elettromagnetici, definiti dalle regioni in virtù dei poteri normativi in materia di "governo del territorio" e che concorrono alla protezione ambientale, rendendola più rigorosa di quella statale, sono legittimi, a condizione che non si traducano in "*limitazioni alla localizzazione*", in prescrizioni dunque tali da "*rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni*" (7 novembre 2003, n. 331).

In quest'ottica, la Corte ha contestualmente dichiarato legittima altra legge regionale, che pone il divieto di installazione degli impianti per la telecomunicazione e la radiotelevisione "*in corrispondenza*" dei medesimi siti, in quanto "*non eccede l'ambito di un "criterio di localizzazione" e [...] comporta la necessità di una sempre possibile localizzazione alternativa, ma non è tale da poter determinare l'impossibilità della localizzazione*".

Più recentemente, la Corte ha riproposto il medesimo ragionamento per dichiarare l'illegittimità di alcune leggi regionali che prevedevano il divieto di transito e di presenza sul territorio regionale di materiali radioattivi provenienti da altre regioni, in nome dell'obiettivo di garantire una tutela più rigorosa della salute della popolazione regionale: rileva la Corte che un simile obiettivo non può spingersi sino a "*tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale*" (29 gennaio 2005, n. 62; ulteriore elemento decisivo per la Corte è la violazione del vincolo generale imposto alle regioni dall'art. 120, comma 1, che vieta l'adozione di misure che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle cose e delle persone fra le regioni: medesime considerazioni sono riproposte nelle sent. 21 aprile 2005, n. 161, 17 marzo 2006, n. 103 e 28 giugno 2006, n. 247).

Analogamente, in relazione allo smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale, la Corte, da un lato, avalla i divieti regionali riferiti ai rifiuti urbani in applicazione del principio di autosufficienza locale, dall'altra censura i divieti che attengono ai rifiuti speciali e pericolosi, per i quali fa prevalere il criterio della specializzazione che sancisce la necessità di ricorrere ad impianti di smaltimento più idonei, posti anche in territorio extraregionale (10 gennaio 2007, n. 12; 21 aprile 2005, n. 161; 4 dicembre 2002, n. 505; 19 ottobre 2001, n. 335).

Si tratta di precisazioni della Consulta che, comunque, più che confutare l'esistenza, delimitano l'operatività dei principi della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore e dell'azione essenziale ed uniforme del livello territoriale superiore, che rimangono i perni della lettura interpretativa data dalla Corte al dato costituzionale in materia ambientale.

Quanto al **riparto delle competenze amministrative**, secondo quanto dispone l'art. 191 TFUE in genere (ma vi fa eccezione ad esempio la verifica del rispetto del c.d. protocollo di Kyoto, dir. 2003/87) spetta ai singoli Stati membri il finanziamento e l'esecuzione delle politiche comunitarie. All'interno del nostro ordinamento, l'abbandono del principio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative impone un riparto di competenze tra stato, regioni ed enti locali in ossequio al principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza indicati dall'art. 118, comma 1, cost. In quest'ottica l'art. 3 *quinquies*, comma 3, del codice dell'ambiente prevede che: "*Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati.*"

Più di recente va segnalata la sentenza della **Corte cost., 15 marzo 2013, n. 39**, che **esclude la possibilità che la tutela dell'ambiente rappresenti ragione sufficiente**

per il superamento del riparto di competenze tra Stato e Regioni, in assenza dell'attivazione di reali meccanismi che diano attuazione al principio di leale collaborazione. La Consulta, infatti, precisa che: *"In primo luogo, nei casi in cui sia prescritta una intesa "in senso forte" tra Stato e Regioni – ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta infatti di «atti a struttura necessariamente bilaterale», non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005).*

Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti "terzi"), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 33 e n. 165 del 2011).

L'assunzione unilaterale dell'atto non può pertanto essere prevista come «mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa», con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012).

4.2.– Il rilievo nazionale degli interessi menzionati nella norma censurata non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze. Difatti, l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003).

Il semplice decorso del tempo – previsto dalla norma impugnata come unica condizione per l'adozione unilaterale dell'atto ad opera dello Stato – per sua natura prescinde completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione. Quale che sia l'atteggiamento delle parti nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per l'adozione dell'atto, si verifica, secondo la richiamata previsione legislativa statale, la concentrazione della potestà di decidere in capo ad una di esse. Ciò anche nell'ipotesi che proprio lo Stato abbia determinato, con l'inerzia o con altri comportamenti elusivi, l'inutile decorrenza del termine."

4. Strumenti e istituti di tutela.

Le funzioni amministrative di tutela ambientale si sviluppano secondo modelli di pianificazione e controllo. Attraverso **gli strumenti di pianificazione** si persegue lo scopo di prevedere limiti all'utilizzazione di risorse di rilievo ambientale. Attraverso gli strumenti di controllo si verifica preventivamente e successivamente che un'attività potenzialmente lesiva per l'ambiente venga posta in essere con modalità compatibili con gli standard di tutela ambientale.

Tra gli strumenti di controllo più diffusi c'è **la valutazione di impatto ambientale** (sulle differenze tra V.I.A. e V.A.S. vedi **TAR Veneto, Sez. I, 7 ottobre 2011, n. 1503, in Dispensa n. 23**) disciplinata a livello comunitario dalla direttiva 85/337/CEE, recepita in Italia dall'art. 6 della legge 349/86 e dai relativi decreti attuativi, DPCM 10 agosto 1988 n. 377 e DPCM 27 dicembre 1988, e dal d.P.R. 12 aprile 1996 e il D.P.C.M. 3 settembre 1999. Le successive modificazioni della disciplina comunitaria ad opera delle direttive 97/11/CE e 2003/35/CE e l'introduzione dell'istituto della valutazione ambientale strategica (v.a.s.) con la direttiva 2001/42/CE hanno richiesto un ulteriore recepimento nazionale che ha portato all'attuale disciplina contenuta nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cd. codice dell'ambiente. Questa parte del codice, tuttavia, è stata oggetto dapprima di differimento dell'entrata in vigore (sino al 31 gennaio 2007 con d.l. 173/2006 conv. in legge 228/06, quindi sino al 31 luglio 2007 con il d.l. 300/2006 conv. in legge 17/07) quindi di modifica ad opera del decreto correttivo, d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4. Il TU è stato modificato più e più volte ed ora grazie al d.lgs. 128/2010, anche la disciplina relativa all'autorizzazione ambientale integrata è stata ivi

trasfusa. La giurisprudenza amministrativa riconosce natura mista alla discrezionalità espressa attraverso la valutazione, venendo in rilievo una valutazione di tipo tecnico in merito all'impatto dell'opera sull'ambiente e di tipo discrezionale in ragione dei molteplici interessi da porre in comparazione tra di loro.

Alcuni istituti quali il silenzio assenso, la d.i.a. e la s.c.i.a. non possono essere applicati alle materie di interesse ambientale, in quanto non consentono la previsione di prescrizioni, il cui rispetto possa essere controllato successivamente (Corte giust., 28 febbraio 1991, C-360/87, sul tema cfr. anche T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 25 marzo 2010, n. 1652, in Dispensa n. 23), né contengono una motivazione che espliciti l'esercizio della discrezionalità amministrativa, dando modo di verificarne l'esercizio legittimo. Un'autorizzazione tacita, infatti, non soddisfa la condizione di garantire che, prima della concessione di un'autorizzazione, i progetti per i quali sia previsto un impatto ambientale rilevante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni e la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto (Corte giust., sez. III, 14 giugno 2001, C-230/2000). L'ostacolo all'utilizzo di strumenti di semplificazione può essere superato solo in presenza di un'attività normativa di carattere puntuale o di un atto amministrativo generale che detti regole analitiche per la gestione dell'attività da parte dell'interessato, il cui rispetto potrà essere verificato dall'amministrazione prima che lo stesso intraprenda l'attività desiderata, avendo così l'amministrazione il tempo per attivare eventualmente i necessari strumenti inibitori. Pertanto, la semplificazione ed accelerazione viene per lo più perseguita attraverso l'utilizzo di moduli procedurali quali, ad esempio, la conferenza di servizi. **Cons. St., sez. VI, 29 dicembre 2008, n. 6591**, in Dispensa amministrativo n. 23, ha così affermato che: *"L'art. 13 L. 394/91, che prevede una speciale forma di silenzio assenso sulle istanze di nulla osta da parte degli enti parco, costituisce norma speciale, non abrogata implicitamente dalla L. 80/05, che, nel riformare l'art. 20 L. 241/90, ha generalizzato l'istituto del silenzio assenso, prevedendo alcune eccezioni in determinate materie, tra cui quelle inerenti il patrimonio culturale paesaggistico e l'ambiente, riguardanti non già l'impossibilità in assoluto di prevedere speciali ipotesi di silenzio assenso, ma la sola inapplicabilità, in modo automatico, della regola generale di cui al citato art. 20, co.1. La previsione in questione, peraltro, non è in contrasto con i principi costituzionali e comunitari statuenti l'incompatibilità del silenzio assenso con i procedimenti complessi, trattandosi di una forma di silenzio assenso destinata ad inserirsi in un procedimento caratterizzato da un tasso di discrezionalità non elevato ed in cui ulteriori specifici interessi ambientali vengono valutati in modo espresso."* **Interpretazione di segno opposto è stata resa da TAR Lazio, Roma, sez. II-bis, 19 febbraio 2008, n. 1512**: *"L'art. 20, co. 4, L. 241/90, c.m. dalla L. 80/2005, nell'escludere espressamente il ricorso allo strumento del silenzio assenso in materia paesaggistica ed ambientale, ha abrogato tacitamente la norma di cui all'art. 13 L. 394/91-legge quadro sulle aree protette-, che prevedeva tale figura in sede di rilascio del nulla osta su concessioni o autorizzazioni relative ad interventi all'interno dei parchi. Ed invero, la predetta disciplina sopravvenuta è concepita come disciplina generale che regola l'intera materia, di guisa che, a norma dell'art. 15 delle preleggi, in caso di contrasto con una norma anteriore procedimentale di settore, deve farsi ricorso non già al principio di specialità ma al criterio cronologico."*

Va segnalato, peraltro, che **la legge generale sul procedimento prevede disposizioni specifiche orientate alla tutela ambientale**, tutte ispirate ai principi di necessaria acquisizione e ponderazione dell'interesse ambientale (si pensi alla disciplina sulla conferenza di servizi, sui pareri e sulle valutazioni, nonché sulla s.c.i.a. e sul silenzio assenso, cfr. Cons. St., sez. VI, 18 marzo 2008, n. 1109 in Dispensa amministrativo n. 23).

In posizione di chiusura si pongono **le funzioni di controllo, di intervento contingibile e urgente, di sanzione e di promozione**. Attraverso le prime vengono acquisite informazioni in merito ai pericoli e ai danni di rilievo ambientale, per mezzo delle seconde si interviene con ordinanze di contenuto atipico per far fronte ad eventi imprevedibili anche in deroga rispetto alla normativa vigente. Per il tramite del sistema di sanzioni che possono avere carattere ripristinatorio o pecuniario si persegue il fine primario di rimediare al danno ambientale, ponendone i costi sul trasgressore. Così **Cons. St., sez. V 19 marzo 2009, n. 1612**, ha ribadito che: *"In tema di illecito abbandono di rifiuti, è illegittimo l'ordine di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale indiscriminatamente rivolto al proprietario del fondo in ragione della sua sola qualità, ma in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di una esauriente"*

motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta." Attraverso la funzione di promozione, infine, si utilizzano strumenti di stimolo verso i produttori ed i consumatori per incentivare l'adozione di comportamenti ambientali virtuosi.

5. Il ruolo delle associazioni ambientaliste ed i mezzi di tutela giurisdizionale.

Sul piano amministrativo, un ambito nel quale la giurisprudenza è chiamata ripetutamente a risolvere diverse questioni riguarda l'azione delle associazioni ambientaliste.

Si tratta di questioni suscitate dalle norme attributive della legittimazione processuale alle associazioni ambientaliste: **la legge 349/86**, di istituzione del Ministero dell'ambiente, prevede infatti che "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" (art. 18, comma 5); ai fini dell'individuazione, "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 dalla continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna" (art. 13, comma 1).

Attraverso disposizioni analoghe **gli artt. 309 e 310, d.lgs. n. 152/2006**, prevedono che le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del suddetto decreto, nonché le associazioni di cui all'art. 13, comma 1 citato, possono "*agire, secondo i principi generali, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto nonché avverso il silenzio inadempiuto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale.*"

Un primo punto controverso è **se le associazioni ambientaliste diverse da quelle riconosciute dal Ministero siano legittimate ad impugnare provvedimenti amministrativi illegittimi incidenti sull'ambiente.**

Alla **posizione tradizionale** della giurisprudenza attestata su di un'applicazione rigorosa dell'art. 18 legge 349/86, che riconoscerebbe alle associazioni individuate con decreto ministeriale l'esclusività dell'azione giurisdizionale – in quanto il meccanismo del riconoscimento ministeriale risponde ad un'esigenza di certezza dei rapporti giuridici, evitandosi in questo modo, peraltro, il configurarsi di un'azione popolare (Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2004, n. 5136; Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657; Cons. Stato, sez. V, 18 novembre 1997, n. 1325; Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 1995, n. 77; Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 1992, n. 756; Tar Friuli Venezia Giulia, 26 gennaio 2004, n. 35; Tar Toscana, sez. I, 12 giugno 2001, n. 1062), si va affiancando un **altro orientamento, ormai prevalente e sostenuto anche dalla dottrina, a favore di una lettura della norma meno formalistica**, più articolata ed attenta a riconoscere e valorizzare il ruolo delle associazioni ambientaliste nel sistema di tutela ambientale: secondo questa giurisprudenza l'accertamento ministeriale servirebbe a sottrarre gli organismi individuati dalla verifica della sussistenza della legittimazione da parte del giudice, che invece manterrebbe il potere di accertare, caso per caso, l'effettiva rappresentatività degli altri enti, anche avvalendosi dei criteri formulati dalla giurisprudenza per riconoscere, già prima della legge 349/86, alle associazioni in questione la legittimazione a ricorrere – collegamento territoriale, fini statutarie, non occasionalità dell'obiettivo di tutela ambientale, grado di stabilità, partecipazione procedimentale, ecc. (Tar Umbria, 3 febbraio 2009, n. 333; Cons. Stato, sez. V, 23 aprile 2007, n.; Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760; Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151; Cons. Stato, 21 novembre 2005, n. 6467; Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 2004, n. 7246; Cons. Stato, sez. VI, 6 giugno 2003, n. 3165; Cons. Stato, sez. VI, 26 luglio 2001, n. 4123; Tar Veneto, sez. I, 27 ottobre 2006, n. 3587; Tar Puglia, Lecce, sez. I, 5 aprile 2005, n. 1847; Tar Puglia, Bari, sez. III, 19 aprile 2004, n. 1860; Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 2 agosto 2004, n. 2374; Tar Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267; Tar Liguria, sez. I, 19 marzo 2003, n. 354).

In particolare, secondo **Cons. Stato, sez. V, 23 aprile 2007, n. 1830**, dalla giurisprudenza più avanzata si evince che "*il giudice amministrativo può riconoscere, caso per*

caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi a tutela dell'ambiente ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), purchè a) perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, b) abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e c) un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa, anche se non ricomprese nell'elenco delle associazioni a carattere nazionale individuate dal Ministero dell'Ambiente ai sensi dell'art. 13 della Legge 8.7.1986, n. 349, poiché tale norma ha creato un ulteriore criterio di legittimazione che si è aggiunto e non sostituito a quelli in precedenza elaborati dalla giurisprudenza per l'azionabilità dei c.d. "interessi diffusi" in materia ambientale".

Ulteriore elemento richiamato dalla giurisprudenza per avallare la tesi estensiva è quello applicativo del principio della sussidiarietà orizzontale sancito a livello costituzionale dall'art. 118, ultimo comma; in questo senso, in particolare, **Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760**, che applica nel caso di specie l'orientamento del "Consiglio di Stato che ha osservato che l'ultimo comma dell'art. 118 Cost. – in particolare il principio di sussidiarietà orizzontale – sancisce e conclude 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 volontario (C. Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 25 agosto 2003, n. 140/2003)" (richiamano su questo tema il principio di sussidiarietà orizzontale anche Tar Puglia, Lecce, sez. I, 5 aprile 2005, n. 1847 e Tar Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267).

È la teoria definita in dottrina del "doppio binario", secondo cui nell'ordinamento sussiste un duplice sistema di accertamento della rappresentatività delle associazioni ambientaliste: uno in sede amministrativa realizzato una volta per tutte (ovviamente suscettibile di integrazioni) attraverso il riconoscimento ministeriale, l'altro caso per caso effettuabile in sede giurisdizionale.

Anche con riferimento alla **legittimazione delle associazioni ambientaliste ad intervenire nei giudizi penali** per danno ambientale riconosciuta ex art 18, comma 5, legge 349/86, la giurisprudenza della Cassazione è attestata su analoghe posizioni: recentemente **Cass. penale, sez. III, 15 gennaio 2007, n. 554** ha affermato che "le associazioni ecologiste, ancorché non riconosciute ex art. 13 L. 349/86, sono legittimate in via autonoma e principale all'azione di risarcimento per il danno ambientale e, quindi, a costituirsi parte civile nel processo penale quando siano, in base al loro statuto, portatrici di interessi ambientali, territorialmente delimitati, in modo concreto lesi dalla attività illecita" (conformemente Cass. pen., sez. III, 7 aprile 2006, n. 33887/2006; Cass. pen., sez. III, 2 dicembre 2004, n. 46746; Cass. pen., sez. III, 10 giugno 2002, n. 22539).

I suddetti criteri individuati dalla giurisprudenza per la valutazione della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste non riconosciute sono utilizzati anche con riferimento ai comitati, che nascono a tutela di specifiche realtà territoriali, avverso soprattutto la localizzazione di infrastrutture o altre opere (pubbliche o private) di grande impatto ambientale.

Sul punto, diffusamente **Cons. Stato, sez. V, 23 aprile 2007, n. 1830**, secondo cui occorre verificare i "requisiti giuridici di rappresentatività e stabilità, in misura tale da poter riconoscere una sua legittimazione ad agire avverso provvedimenti amministrativi lesivi dell'ambiente.

Non basta, infatti, il mero scopo associativo a rendere differenziato un interesse diffuso o adespota, facente capo alla popolazione nel suo complesso, quale l'interesse alla salvaguardia dell'ambiente, specie quando tale scopo associativo si risolva, come nella specie (in cui è stata depositata una semplice delibera di conferimento di mandato per la proposizione del ricorso innanzi al TAR), senza mediazione alcuna di altre finalità, nell'utilizzazione di tutti i mezzi leciti per non consentire la realizzazione di un determinato progetto e, quindi, in definitiva, nella stessa finalità di proporre l'azione giurisdizionale (cfr. Cons. St., sez. VI, 5.12.2002, n. 6657)".

Il Consiglio di Stato richiama al riguardo la giurisprudenza di merito che ha più volte chiarito che "un semplice Comitato di cittadini caratterizzato da una forma associativa temporanea, volta alla protezione degli interessi dei soggetti che ne sono parte, non ha legittimazione a ricorrere avverso gli atti di localizzazione di impianti per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti, essendo privo – oltre che del riconoscimento ministeriale di cui all'art. 13 L. n. 349 del 1986 – del carattere di ente esponenziale in via stabile e continuativa di interessi diffusi radicati sul territorio (cfr. TAR Liguria, sez. I, n. 531/2006; TAR Toscana, sez. I, n. 5014/2004; id., n. 6624/2004; id., n. 1550/2001; T.A.R. Piemonte, sez. II, n. 244/1999)".

La temporaneità e lo scopo specifico e limitato dell'azione di un comitato sono richiamati, dunque, dalla giurisprudenza maggioritaria per differenziare quest'ultimo dall'associazione ancorché non riconosciuta e conseguentemente per negare al primo la legittimazione ad agire in giudizio.

La costituzione ad hoc per opporsi alla realizzazione di un'opera, pur non legittimando il comitato a proporre autonomo ricorso, è però sufficiente a legittimarlo all'intervento ad adiuvandum del ricorso principale proposto da altri: recentemente, **Tar Veneto, sez. III, 30 ottobre 2006, n. 3591**, ha affermato che *"gli interessi diffusi di cui sono portatori i Comitati, o altre analoghe figure, possono avere ingresso nel processo amministrativo – con autonoma impugnativa – solo se i soggetti che li rappresentano hanno una duratura e non occasionale presenza nel territorio e vi sia uno stabile criterio di collegamento; nella specie lo stesso interveniente precisa che il Comitato è stato costituito ad hoc per opporsi alla realizzazione dell'opera di cui trattasi, e benché ciò non lo legittimi a proporre autonomo ricorso, è però sufficiente, sempre a tenore di consolidata giurisprudenza (da ultimo: Cons. di Stato n. 2534/05 e Tar Toscana n. 341/06), a legittimarlo all'intervento ad adiuvandum del ricorso principale proposto da altri"*.

Ulteriore profilo controverso è **se la legittimazione processuale prevista dall'art. 18 legge 349/86 riguarda esclusivamente le associazioni ambientaliste nazionali ovvero sia riferibile anche alle relative articolazioni locali.**

Sul punto si registrano **due orientamenti**: da un lato, **quello restrittivo, tuttora prevalente**, tendente ad escludere la legittimazione processuale alle articolazioni territoriali delle associazioni in questione, essenzialmente in ragione del carattere eccezionale della legittimazione ex artt. 13 e 18 legge 349/86, nonché del riferimento normativo dell'art. 13 all'associazione nazionale ai fini del riconoscimento ministeriale (Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151; Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2004, n. 5136; Cons. Stato, sez. IV, 11 luglio 2001, n. 3878; Cons. Stato, sez. V, 29 luglio 1997, n. 854; Tar Veneto, sez. II, 26 febbraio 2007, n. 513; Tar Veneto, sez. III, 30 ottobre 2006, n. 3591; Tar Toscana, sez. III, 11 agosto 2004, n. 3180; Tar Liguria, sez. I, 22 giugno 2004, n. 1019; Tar Emilia Romagna, Parma, 27 ottobre 2003, n. 546; Tar Piemonte, sez. I, 3 ottobre 2003, n. 1197).

Dall'altro, rileva **l'orientamento secondo cui non sussistono elementi per ricondurre il dato normativo esclusivamente alle associazioni nazionali**, giacché le disposizioni si limitano a riconoscere in via generale la legittimazione processuale, senza porre distinzioni tra livello nazionale ed articolazioni locali, demandando quindi la regolamentazione della capacità di stare in giudizio alle associazioni stesse (Cons. Stato, sez. VI, 17 marzo 2000, n. 1414; Cons. Stato, sez. VI, 21 ottobre 1996, n. 1379; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 7 maggio 2005, n. 724; Tar Puglia, Bari, sez. III, 19 aprile 2004, 1860; Tar Sardegna, 3 febbraio 2004, n. 96; Tar Veneto, sez. III, 1 marzo 2003, n. 1629; Tar Marche, 30 agosto 2001, n. 987).

In particolare, secondo **Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151**, che richiama e confuta l'opposto orientamento, è *"decisivo rilevare che il carattere nazionale o ultraregionale dell'Associazione (concretizzandosi negli elementi di filtro richiamati dall'art. 13 L. n. 349: finalità programmatiche, continuità e rilevanza esterna) costituisce al tempo stesso presupposto del riconoscimento e limite della legittimazione speciale, che ha dunque carattere ontologicamente unitario*.

Solo l'Associazione nazionale in quanto tale è dunque titolare ex lege, proprio in virtù delle caratteristiche che ne consentono il riconoscimento, della legittimazione alla causa e solo questa è giusta parte, anche nel caso di giudizio introdotto dall'impugnazione di provvedimenti ad effetti ambientali circoscritti.

Rispetto a tale legittimazione sostanziale, che opera ineludibilmente nei limiti in cui l'azione sia proposta in nome e per conto dell'Associazione nazionale, le previsioni dello Statuto (cfr. art. 75 comma terzo cod. proc. civ.) possono solo valere per identificare i soggetti ai quali (mediante lo strumento rappresentativo) è attribuita la legittimazione processuale, cioè la capacità di produrre effetti processuali ma sempre in capo all'Ente.

In termini piani, lo Statuto (e più limitatamente gli accordi degli associati, nel caso di associazioni non riconosciute) può disciplinare il potere di stare in giudizio in rappresentanza della persona giuridica o associazione, ma non può distribuire verso le articolazioni interne la titolarità della situazione legittimante, che resta in capo all'Ente che ne è titolare, tra l'altro nel caso in esame per investitura legale ed eccezionale".

Un ulteriore profilo problematico attiene all'**ambito dei provvedimenti amministrativi suscettibili di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste**.

Parte della giurisprudenza, in adesione ad un criterio definitorio degli interessi per qualificazione normativa, ritiene che **sono impugnabili solo gli atti a valenza strettamente ambientale**, qualificati come tali dalla legge 349/86 o da altre fonti legislative tese ad identificare beni ambientali in senso giuridico – mediante, ad esempio, la sottoposizione a regimi vincolistici legislativi o amministrativi – (tesi sostenuta da Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 1992, n. 223, cui aderiscono anche Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1382; Cons. Stato, sez. IV, 11 luglio 2001, n. 3878; Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 1998, n. 278; Tar Toscana, sez. I, 9 giugno 2003, n. 2307; Tar Abruzzo, Pescara, 9 novembre 2001, n. 909; Tar Toscana, sez. III, 27 ottobre 2000, n. 2195), con la conseguenza di escludere la legittimazione processuale avverso provvedimenti a connotazione non prettamente ambientale, ma ad esempio urbanistica, edilizia, sanitaria o culturale, che invece **altra parte della giurisprudenza ammette, in base ad una nozione "dilatata" di ambiente** (Cons. Stato, sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5365; Cons. Stato, sez. I, 23 gennaio 2002, parere n. 1217; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 7 maggio 2005, n. 724; Tar Piemonte, sez. II, 1 marzo 2005, n. 405; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 6 dicembre 2002, n. 5093; Tar Liguria, sez. I, 3 febbraio 2003, n. 129; Tar Marche, 22 febbraio 2002, n. 184).

A favore di quest'ultimo orientamento, più recentemente, **Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760**, secondo cui *"non può ritenersi che la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e/o comitati spetti solo per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto, in quanto essa, in senso lato, comprende la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, l'ambiente in senso ampio, e quindi il paesaggio urbano, rurale e naturale, i monumenti e i centri storici e quindi la qualità della vita. Infatti, solo attraverso la nozione allargata di ambiente è possibile raggiungere l'effettiva tutela del patrimonio ambientale, culturale, storico e artistico che sarebbe esposto a gravissimi rischi di sopravvivenza se la legittimazione ad agire fosse circoscritta ai singoli cittadini direttamente e autonomamente lesi da provvedimenti amministrativi"*. Nello stesso senso anche TAR Sardegna, sez. II, 6 ottobre 2008, n. 1816: *"La legittimazione ad agire delle associazioni e/o comitati spetta non solo con riferimento alla tutela degli interessi ambientali in senso stretto, ma anche con riferimento alla tutela ambientale in senso lato, poiché solo attraverso la nozione allargata è possibile raggiungere l'effettiva tutela del patrimonio ambientale, culturale, storico e artistico, patrimonio che sarebbe esposto a gravissimi rischi di sopravvivenza se la legittimazione ad agire fosse circoscritta ai singoli cittadini direttamente e autonomamente lesi da provvedimenti amministrativi; in tale contesto, ed anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice dell'ambiente (artt. 309 e 310, D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152), le censure sollevate da un'associazione ambientalista avverso atti aventi finalità urbanistica (nella specie, il Piano Urbanistico del Comune di Carloforte), sono da ritenere ammissibili ove si riconnettano a specifici interessi ambientali, da tutelare attraverso l'annullamento, totale o parziale, dello strumento urbanistico, mentre non sono tali, le censure il cui accoglimento comporti l'annullamento di una parte scindibile dello strumento urbanistico, ove non sia stato evidenziato, in ricorso, un interesse ambientale connesso all'eliminazione di detta parte della disciplina urbanistica."* (più di recente vedi **TAR Sardegna, Sez. II, 6 febbraio 2012, n. 91, in Dispensa n. 23**).

I due orientamenti recano in sé dubbi applicativi: per il primo, che il criterio risolutorio possa ridursi alla mera verifica della connotazione tipologica del provvedimento impugnato, piuttosto che considerare l'effettivo impatto ambientale del provvedimento; per il secondo, che l'ambito di legittimazione processuale si estenda *sine limine*, sul presupposto che ogni intervento umano provochi riflessi ambientali.

In posizione mediana, si collocano quelle sentenze che, pur ammettendo che alle associazioni ambientaliste spetta propriamente la tutela dell'interesse ambientale e non di altri interessi, **riconosce la legittimazione a ricorrere avverso atti che "pur avendo natura urbanistica, tuttavia abbiano anche un rilievo ambientale"** (Cons. Stato, sez. IV, 30 settembre 2005, n. 5205; Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2002, n. 5824; anche secondo Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 2004, n. 7246, *"occorre, in ogni caso, che il provvedimento che si intende impugnare leda in modo diretto e immediato l'interesse all'ambiente, in ragione della "eccezionalità" della legittimazione riconosciuta alle associazioni medesime"*, aggiungendo peraltro che *"i profili di gravame devono essere attinenti alla sfera di interesse (ambientale)*

dell'associazione ricorrente", pena l'inammissibilità degli stessi, dovendo attenersi "al rispetto della normativa e delle regole poste a tutela dell'ambiente"; in senso conforme, Cons. Stato, sez. IV, 16 dicembre 2003, n. 8234).

Di particolare rilievo risulta anche la previsione contenuta nell'**art. 146, comma 12, del codice dei beni culturali ed ambientali (d.lgs. n. 42/2004)**, che facultizza le associazioni ambientaliste portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse ad impugnare l'autorizzazione paesaggistica. Prima della riforma operata dal D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63, la disciplina in questione presentava una peculiarità sul versante della sorte del processo nel caso di rinuncia da parte del ricorrente. Infatti, in contrasto con il principio di impulso diparte che governa il processo amministrativo, la norma in questione disponeva, infatti, che: *"Il ricorso è deciso anche se, dopo la sua proposizione, ovvero in grado di appello, il ricorrente dichiara di rinunciare o di non avervi più interesse."* Questa eccentrica previsione è però stata rimossa. Si trattava di una previsione di dubbia legittimità costituzionale attraverso la quale il legislatore perseguiva finalità di assicurare una tutela quasi sacrale dell'ambiente, tanto da consentire uno strappo a consolidati principi di carattere processuale. Inoltre, la stessa disposizione, discostandosi dal principio secondo il quale legittimate all'appello possono essere soltanto quelle che hanno fatto, o avrebbero dovuto far (controinteressati pretermessi), parte del giudizio di primo grado, stabilisce che: *"Le sentenze e le ordinanze del tribunale amministrativo regionale possono essere appellate da chi sia legittimato a ricorrere avverso l'autorizzazione paesaggistica, anche se non abbia proposto il ricorso di primo grado."*

6. L'accesso all'informazione ambientale.

Un ulteriore ambito di interesse riguarda **l'accesso all'informazione ambientale**, che, come noto, costituisce oggetto di normativa ad hoc (d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195), differenziata rispetto a quella generale in materia di accesso ai documenti amministrativi (capo V della legge 241/90): sui rapporti tra la normativa speciale in materia di accesso all'informazione ambientale e normativa generale di cui alla legge 241/90, la Corte costituzionale, recentemente, ha avuto modo di affermare che la prima attiene ad *"un aspetto specifico della più generale tematica del diritto di accesso del pubblico ai dati ed ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni"*, con la conseguenza che, in applicazione degli artt. 22 e 29 legge 241/90, le regioni possono prevedere specifiche norme sull'informazione ambientale per *"una migliore conoscenza, da parte dei cittadini, dei problemi ambientali concreti"* (**Corte cost., 1 dicembre 2006, n. 398**); ne deriva che nell'ordinamento *"emerge un sistema composito di tutela del diritto all'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori"* (**Corte cost., 1 dicembre 2006, n. 399**).

In ordine all'ambito soggettivo e a quello oggettivo della materia può richiamarsi **Tar Lazio, Roma, sez. III, 28 giugno 2006, n. 5272**, secondo cui *"l'art. 3, d.lg. 19 agosto 2005 n. 195, con il quale è stata attuazione alla direttiva n. 2003/4/Ce sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, ha introdotto - come prima aveva fatto il d.lg. 24 febbraio 1997 n. 39 (abrogato dall'art. 12, citato d.lg. n. 39 del 1997) - una fattispecie speciale di accesso in materia ambientale, che si connota, rispetto a quella generale prevista nella l. n. 241 del 1990, per due particolarità: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso ed il contenuto delle cognizioni accessibili. Sotto il primo profilo, l'art. 3, d.lg. n. 195 del 2005 chiarisce che le informazioni ambientali spettano a chiunque le richieda, senza necessità, in deroga alla disciplina generale sull'accesso ai documenti amministrativi, di dimostrare un suo particolare e qualificato interesse. Sotto il secondo, la medesima disposizione estende il contenuto delle notizie accessibili alle «informazioni ambientali» (che implicano anche un'attività elaborativa da parte dell'amministrazione debitrice delle comunicazioni richieste), assicurando, così, al richiedente una tutela più ampia di quella garantita dall'art. 22, l. n. 241 del 1990, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'amministrazione"*.

Sulla stessa linea si colloca **Tar Veneto, sez. III, 7 febbraio 2007, n. 294**, che diffusamente tratta dell'ambito di applicazione della normativa, rimarcandone l'ampiezza: *"si definisce 'informazione ambientale', di cui al D.Lg. 195/05, qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:*

1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi; 2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1); 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi; 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; 5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3); 6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3). L'informazione può essere richiesta da qualsiasi persona fisica o ente "senza che questi debba dichiarare il proprio interesse", ad ogni Autorità pubblica che ne abbia il possesso "in quanto dalla stessa prodotta o ricevuta o materialmente detenuta [...] L'informazione ambientale prefigurata alla legge è qualcosa di più e di diverso dal mero accesso agli atti, poichè, come precisato dalla giurisprudenza, a differenza di quanto avviene per l'ordinario diritto di accesso, in materia ambientale può essere richiesto alla P.A. anche l'elaborazione di dati in suo possesso. (Cfr. Tar Lazio, sez. I, n. 4767/06 e n. 5272/06)".

La giurisprudenza, peraltro, tende a delimitare la portata così vasta di questo diritto, con alcune precisazioni:

- l'istanza di accesso all'informazione ambientale non può essere accolta ove questa non specifichi l'incidenza concreta della misura amministrativa adottata sui valori giuridici ambientali (Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2003, n. 816; Tar Sicilia, Catania, sez. I, 11 gennaio 2006, n. 11);

- l'istanza non può essere proposta a fini genericamente ispettivi; essa può consistere "anche in una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto ambientale, a condizione che questo sia specificato", diversamente la richiesta si risolverebbe in "un mero sindacato ispettivo sull'attività del Comune" (Cons. Stato, 16 febbraio 2007, nn. 668,669,670);

- gli atti (quali il capitolato di gara, il bando e i verbali) che attengono al momento procedimentale-contrattuale di aggiudicazione di un appalto, non possono essere ricompresi nell'ambito dell'informazione ambientale, a differenza, ad esempio, dello studio di fattibilità dell'opera e del progetto esecutivo (Tar Abruzzo, Pescara, 11 aprile 2007, n. 450);

- rientrano nel concetto di informazioni ambientali anche "le attività e gli atti di tutela in forma specifica del demanio marittimo", in considerazione della loro "immediata incidenza sulla conservazione e la tutela dell'ambiente", tuttavia "con esclusione delle informazioni agli aspetti patrimoniali ... che attengono a profili diversi dalla diretta tutela del demanio marittimo" (Tar Sicilia, Palermo, 27 aprile 2005, n. 652);

- viene negata la riconducibilità alla nozione di informazione ambientale degli atti relativi alla manutenzione dei canili e del fenomeno del randagismo, perché diversamente si dilaterrebbe la nozione di ambiente in "un'accezione così lata da ricomprendere qualsiasi dato inerente l'ecosistema circostante, indipendentemente dalla sua inerenza ai valori che l'ordinamento giuridico imputa all'ambiente come bene giuridico distinto dalle sue componenti materiali, ai quali certo non può riferirsi il fenomeno del randagismo, che piuttosto incide sulla tutela dell'igiene e della salute pubblica e sulla difesa degli animali" (Tar Puglia, Bari, sez. II, 27 gennaio 2006, n. 265; giurisprudenza costante: Tar Campania, Napoli, sez. V, 9 gennaio 2007, nn. 124,125,126,127,130; Tar Abruzzo, Pescara, 18 novembre 2006, n. 714; Tar Puglia, Bari, sez. III, 5 luglio 2006, n. 2725; Tar Puglia, Bari, sez. III, 16 novembre 2005, n. 3929).

Omissis