

Riflessioni sulla figura del ricorrente *ad hoc* in materia ambientale nel processo amministrativo

di Vittorio Toffaletti*

SOMMARIO: 1. Il ricorrente *ad hoc* in materia ambientale secondo un recente orientamento del Consiglio di Stato. – 2. La stabilità temporale come requisito della legittimazione dei portatori di interessi diffusi. – 3. Le ragioni per l'introduzione del ricorrente *ad hoc* in materia ambientale secondo la giurisprudenza. – 4. Le conseguenze: verso un disallineamento dei regimi della legittimazione? – 5. Legittimazione attiva e discrezionalità del giudice amministrativo. – 5.1.(segue). La discrezionalità del giudice amministrativo al vaglio dell'Aarhus Convention Compliance Committee. – 6. Osservazioni conclusive.

1. *Il ricorrente ad hoc in materia ambientale secondo un recente orientamento del Consiglio di Stato*

Il tema della legittimazione processuale degli enti esponenziali dell'interesse ambientale è oggetto di costante attenzione in dottrina e in giurisprudenza, sia per la complessità teorica della materia, sia per il crescente interesse verso la tutela dell'ambiente, dovuto alla sempre maggiore consapevolezza della fragilità degli ecosistemi in cui viviamo¹.

Pertanto, dall'istituzione del Ministero dell'ambiente con la legge n. 349/1986, che ha previsto le condizioni alle quali le associazioni ambientaliste possono ricorrere innanzi al giudice amministrativo², dottrina e

* Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Verona.

¹ L'introduzione, attraverso la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, di un terzo comma all'articolo 9 Cost., il quale prevede che la Repubblica «(t)utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni [...]», costituisce una chiara testimonianza di tale interesse.

² L'articolo 18, c. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349, prevede che siano legittimate al ricorso le associazioni di cui all'articolo 13, c. 1, ossia quelle presenti in almeno cinque regioni, con ordinamento interno democratico, finalità di tutela ambientale e la cui attività abbia continuità e rilevanza esterna. Queste associazioni devono essere previamente individuate con decreto del Ministro dell'ambiente. Prima dell'introduzione della legge *de qua*, la legittimazione degli enti esponenziali di interessi diffusi, dapprima negata dalla Corte di Cassazione, sez. un. civ., 8 maggio 1978, n. 2207 (in *Foro it.*, I, 1978, 1090 ss., con nota di C.M. BARONE), era stata riconosciuta, dalla sentenza del Consiglio di Stato,

giurisprudenza hanno significativamente ampliato le possibilità di accesso al giudice per gli enti esponenziali dell'interesse ambientale.

L'ampliamento è avvenuto attraverso il progressivo affermarsi della teoria del "doppio binario", secondo cui possono accedere al giudice non solo le associazioni in possesso dei requisiti previsti dalla legge, ma anche quelle che, caso per caso, il giudice ritenga rappresentative dell'interesse ambientale, sulla base di alcuni criteri ribaditi pochi anni fa dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che, con la sentenza n. 6/2020, ha affermato: «gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e devono avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa»³.

La costruzione, che recepisce un orientamento consolidato in giurisprudenza⁴, è stata di recente messa in discussione da alcune sentenze "gemelle" della V sezione del Consiglio di Stato⁵, che, sostenendo quan-

Ad. Plen., 19 ottobre 1979, n. 24 (in *Le Regioni*, fasc. 4, 1980, 733 ss., annotata da G. BERTI, *La legge tutela l'interesse diffuso, ma il giudice ne ricava un interesse individuale*), attraverso il criterio della *vicinitas*, o "stabile collegamento". Questo criterio, com'è noto, era stato enunciato dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 9 giugno 1970, n. 523, passata alla storia come «decisione del "chiunque"» grazie ad un noto scritto di Enrico Guicciardi (E. GUICCIARDI, *La decisione del "chiunque"*, in *Giur. it.*, III, 1970, 193 ss.). Tale sentenza aveva utilizzato il criterio per circoscrivere il novero dei legittimati ad impugnare le licenze edilizie, che l'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, novellato dalla legge 6 agosto 1967, n. 765, aveva previsto essere impugnabili da "chiunque". Benché parte della dottrina (cfr., *ex multis*, V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Interesse pubblico e azione popolare nella «legge-ponte» per l'urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, 387 ss.; A.M. SANDULLI, *L'azione popolare contro le licenze edilizie*, in *Riv. giur. ed.*, 1968, II, 3 ss.) avesse teorizzato l'introduzione di una nuova ipotesi di azione popolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la norma tutelasse l'interesse all'"insediamento abitativo", azionabile da chi, per ragioni di abitazione o per la presenza in loco dei propri interessi di vita, si trovasse in "stabile collegamento" con il luogo oggetto della licenza.

³ Consiglio di Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Punto 2.3 della motivazione in diritto.

⁴ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 14 giugno 2007, n. 3191; Consiglio di Stato, sez. VI, 25 giugno 2008, n. 3234; Consiglio Stato, sez. IV, 16 febbraio 2010, n. 885; Consiglio di Stato, sez. V, 22 marzo 2012, n. 1640.

⁵ Consiglio di Stato, sez. V, 25 agosto 2023, n. 7952, 7953, 7954, 7956, in *www.giustizia-amministrativa.it.*, da qui in poi citate come Cons. Stato n. 7952/2023 *et al.* Le sentenze *de quibus* hanno tutte ad oggetto la medesima sentenza del Tribunale ammini-

to già affermato da alcune isolate pronunce⁶, ritengono che il ricorrente non debba possedere anche il requisito della stabilità temporale, ma che «siano sufficienti i requisiti della finalità statutaria e della stabilità organizzativa, associativa e territoriale»⁷, rendendo in tal modo ammissibile il ricorso presentato da associazioni o comitati costituiti al precipuo scopo di impugnare singoli provvedimenti.

Questo atteggiamento di sfiducia verso la stabilità temporale del ricorrente non è sconosciuto in giurisprudenza: la legittimazione di enti associativi costituiti unicamente per contestare singoli provvedimenti è stata, infatti, talora riconosciuta dai giudici di prima istanza, ma quasi sempre negata dal Consiglio di Stato, che in alcune occasioni è arrivato a ritenere questi soggetti sprovvisti anche della legittimazione ad intervenire⁸.

strativo regionale per l'Abruzzo-Pescara, 9 dicembre 2022, n. 507, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁶ Si veda, in particolare, Consiglio di Stato, sez. I, parere 29 maggio 2019, n. 1601, che, riprendendo ed ampliando quanto già affermato dal Tar Molise con la sentenza 4 giugno 2013, n. 395, ritiene che, nel caso di interessi relativi ad un «ambito territoriale ben circoscritto», laddove vi siano ricorsi collettivi volti a contestare interventi totalmente avulsi dalla caratterizzazione paesaggistica, territoriale ed ambientale di quel territorio, non si debba considerare la legittimazione di ogni singolo ricorrente come a sé stante, ma si debba prendere in considerazione «il significato complessivo di sintesi espresso dal cumulo delle posizioni di contestazione manifestate da quella determinata comunità territoriale». Così facendo, la I sezione ritiene che possa essere legittimata anche un'associazione costituita solo quindici giorni prima del ricorso. Le sentenze della V sezione, inoltre, riprendono parte della motivazione sulla legittimazione, arricchendola di ulteriori riflessioni, dalla sentenza Tar Umbria, 2 settembre 2016, n. 581, successivamente parzialmente riformata da Consiglio di Stato, sez. IV, 22 marzo 2018, n. 1838, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*. Su quest'ultima sentenza si veda anche *infra*, nota n. 74.

⁷ Cons. Stato n. 7952/2023 *et al.*, Punto 7.6 delle motivazioni.

⁸ Così, ad esempio, Consiglio di Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Emblematiche anche le vicende relative al comitato «Vigiliamo la discarica», costituito a Grottaglie con lo specifico scopo di vigilare sulla discarica ubicata sul territorio comunale. Quando nel 2004 il comitato impugna le determinazioni di approvazione del piano di adeguamento della discarica, il giudice di prime cure riconosce la legittimazione del primo anche sul rilievo che il principio di sussidiarietà orizzontale imporrebbe «di privilegiare, tra le esistenti opzioni interpretative, quelle più avanzate in tema di legittimazione ad agire che garantiscono» ai singoli cittadini e alle formazioni sociali «la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale» l'esercizio della funzione amministrativa (Tar Puglia-Lecce, 5 aprile 2005, n. 1847, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 2, 2006, 322 ss., annotata da L. FUMAROLA). Il Consiglio di Stato, al contrario, ha ritenuto il

Dopo la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del 2020, quando ci si sarebbe potuti attendere un certo grado di adeguamento alle indicazioni in essa contenute⁹, l'incertezza sul requisito della stabilità temporale del ricorrente si è ripresentata con forza – quantomeno argomentativa – forse anche maggiore che in passato: già nello stesso anno, infatti, la III sezione del Consiglio aveva messo in dubbio la necessità del requisito, sostenendo che non fosse chiaro il *quantum* temporale necessario a considerare l'ente esponenziale “stabile”¹⁰.

Le sentenze della V sezione, viste alla luce di questo orientamento, di cui costituiscono il miglior esempio per l'attenzione dedicata alle motivazioni alla base di questa tesi, offrono quindi l'occasione per svolgere alcune riflessioni sulla figura del ricorrente *ad hoc* in materia ambientale.

Si analizzeranno, pertanto, le ragioni che hanno condotto il legislatore e la giurisprudenza prevalente ad escludere, in questa materia, il riconoscimento della legittimazione al ricorrente *ad hoc*, le motivazioni addotte dalla giurisprudenza favorevole alla sua introduzione e le conseguenze che questa potrebbe produrre nell'ordinamento.

2. *La stabilità temporale come requisito della legittimazione dei portatori di interessi diffusi*

La richiesta di una certa stabilità temporale in capo al ricorrente è

comitato non legittimato al ricorso, in quanto non basterebbe «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 [...], 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» (Consiglio di Stato, sez. V, 23 aprile 2007, n. 1830, in *Giur. it.*, fasc. 10, 2007, 2323 ss.).

⁹ Adeguamento effettivamente riscontrabile in diverse sentenze: cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 19 dicembre 2022, n. 11074, in www.giustizia-amministrativa.it; Consiglio di Stato, sez. IV, 11 aprile 2023, n. 3639, in *Urb. e appalti*, fasc. 5, 2023, 578 ss., annotata da R. POPPI, *La legittimazione ad agire di comitati spontanei e/o associazioni a protezione dell'ambiente (e non)*.

¹⁰ Consiglio di Stato, sez. III, 10 dicembre 2020, n. 7850, in www.giustizia-amministrativa.it. Il caso oggetto della sentenza vede come ricorrente una associazione di tutela degli interessi di persone con disabilità.

un elemento costante nella disciplina della legittimazione dei portatori dell'interesse ambientale.

Fino al 1986, quando, in assenza di una legittimazione di origine legislativa, si cercava di far entrare l'interesse diffuso nel processo "camuffandolo" da interesse legittimo¹¹, la richiesta della stabilità temporale era dovuta alle peculiarità della giurisdizione amministrativa, ove la legittimazione coincide con la titolarità della situazione giuridica di cui si chiede tutela¹². Poiché l'attore doveva dimostrare la titolarità di un interesse legittimo, asseritamente leso dall'attività della P.a., la precostituzione dell'ente ricorrente rispetto al provvedimento impugnato era un presupposto necessario della legittimazione. Solo un ente precostituito rispetto al provvedimento impugnato, infatti, avrebbe potuto essere titolare di un interesse legittimo leso dal provvedimento stesso.

Questo tipo di approccio è riscontrabile, ad esempio, nella sentenza Tar Lazio n. 876/1982¹³, in cui, al fine di verificare se il comitato ricorrente fosse titolare di un interesse legittimo, il collegio ha affermato che elementi di differenziazione di tali interessi in materia ambientale sono costituiti «dall'insediamento, non occasionale o precario, dei soggetti che si assumono portatori degli interessi stessi, in un determinato ambiente che si ritenga "degradato" dagli atti impugnati». Pertanto, al comitato è stata negata la legittimazione a ricorrere in quanto costituito «in conseguenza della "minaccia" che si veniva portando all'ambiente dalla costruenda centrale nucleare», il che non lo avrebbe quindi reso titolare di un interesse preesistente ai provvedimenti impugnati.

Con l'introduzione della legge n. 349/1986, l'esclusione del ricor-

¹¹ Come già rilevava F.G. SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi: atti del Convegno di studio (Parva, 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976, 43 ss., 57. Sulla difficoltà di far entrare nel processo amministrativo gli interessi "diffusi" cfr., *ex multis*, B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. e società*, fasc. 2, 1982, 167 ss.; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, V, 1987, 7 ss.; L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003; R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, 2008.

¹² Cfr. R. VILLATA, *Legittimazione processuale. II) Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, 1990.

¹³ Tar Lazio, 16 settembre 1982, n. 876, in *Le regioni*, fasc. 3, 1983, 540 ss., annotata da V. DENTI, *Interessi diffusi e controllo della legittimazione*, in cui il collegio si è pronunciato sulla legittimazione di un comitato costituito allo scopo di impedire la costruzione di una centrale nucleare nel comune di Montalto di Castro.

rente *ad hoc* è stata esplicitata dal legislatore, attraverso il requisito della continuità dell'azione di cui all'articolo 13. Questo, come gli altri requisiti previsti dalla norma, è frutto di un intenso dibattito parlamentare che, focalizzatosi principalmente sulla disciplina del danno ambientale, ha successivamente coinvolto l'intero sistema della legittimazione per la tutela dell'ambiente.

Il testo originariamente approvato dalla Camera e trasmesso al Senato non conteneva né i requisiti degli enti associativi legittimati, né l'indicazione che la legittimazione fosse limitata alle sole associazioni. L'articolo 16, infatti, prevedeva che «le associazioni e gli altri soggetti collettivi portatori di interessi alla tutela dell'ambiente» fossero legittimati «a costituirsi parte civile nei procedimenti penali ed a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa»¹⁴.

La necessità di introdurre dei requisiti per questi soggetti, «indicando[ne], quantomeno, le caratteristiche essenziali», è emersa nel dibattito svoltosi nella I commissione del Senato, in relazione agli enti che avrebbero dovuto far parte del Consiglio Nazionale per l'Ambiente¹⁵. Gli attuali requisiti, che da un lato sono volti a garantire un certo grado di rappresentatività delle associazioni, dall'altro consentono omogeneità e controllabilità di questi soggetti, sono stati introdotti su proposta governativa.

Successivamente, il Consiglio Nazionale per l'Ambiente, con atto approvato l'11 gennaio 1988, ha suggerito che, al fine di ottenere il decreto di individuazione, l'associazione dovesse aver «svolto un'atti-

¹⁴ Seduta pomeridiana del 24 luglio 1985. La *ratio* della norma, proposta in questa formulazione dagli onorevoli Barbera e Rodotà nella seduta della I Commissione del 18 luglio 1985, era quella di evitare che si escludessero dall'accesso alla giustizia soggetti collettivi che, non in forma di associazioni, fossero lesi da un danno all'ambiente in cui vivevano o lavoravano. Proprio in materia di danno ambientale la giurisprudenza già ammetteva che anche soggetti riuniti in comitati potessero costituirsi parte civile in procedimenti penali, purché, anche in questo caso, avessero svolto in via continuativa la propria azione. Cfr. Pretura di Roma, ordinanza 18 marzo 1977, in *Cass. Pen.*, fasc. 5/6, 1977, 769 ss., annotata da A. POSTIGLIONE, *Comitati di quartiere e costituzione di parte civile*; Pretura di Soave, sentenza 9 maggio 1978, in *Giur. di merito*, fasc. 2, 1979, 405 ss., annotata da A. POSTIGLIONE, *Soggetti legittimati a far valere il danno da inquinamento atmosferico (Associazione «Italia Nostra»; Comitati di quartiere; singoli cittadini; Comune; Partito politico)*.

¹⁵ Così il *Resoconto Stenografico* della seduta del 13 febbraio 1986, reperibile in *www.senato.it*.

vità continuativa in ambito pluriennale»¹⁶, requisito permanente ancora oggi¹⁷.

Questa continuità nella richiesta di un certo grado di stabilità temporale del ricorrente trova diverse spiegazioni in dottrina. Se, infatti, l'avversione del legislatore e della giurisprudenza nei confronti dei ricorrenti *ad hoc* è stata giustificata con l'esigenza di evitare che potessero accedere al giudizio soggetti non effettivamente rappresentativi dell'interesse ambientale, ma enti di comodo serventi scopi altri rispetto a quello formalmente indicato¹⁸, si deve anche evidenziare come i modelli, sia italiani che stranieri, a cui il legislatore poteva ispirarsi prevedevano a loro volta una certa stabilità temporale nell'attività esercitata dal ricorrente.

Esemplificativa in tal senso la Relazione sugli enti privati di interesse pubblico e il relativo disegno di legge¹⁹, che, nel 1981, prendendo espresamente spunto dall'esperienza nordamericana e francese²⁰, proponeva di attribuire la qualifica di "enti privati di interesse pubblico", legittimati ad agire in giudizio a tutela degli interessi rappresentati (articolo 5), agli enti che esercitassero «da almeno due anni concreta attività di tutela e difesa dell'interesse della categoria, del gruppo o della collettività» (articolo 2).

Non stupisce, quindi, la scelta del legislatore, che ha adottato un

¹⁶ Il documento è reperibile come allegato all'atto del Direttore generale del Ministero Prot. n. 2157/SCOC/96, in www.mase.gov.it.

¹⁷ Attualmente si richiede all'associazione di aver svolto continuativamente le proprie attività nei tre anni precedenti. L'Avvocatura dello Stato ha ritenuto (avv. A. DE STEFANO, *Linee-guida per la procedura di riconoscimento delle "associazioni di protezione ambientale" di cui all'art. 13, co. 1, l. 349/1986 (Parere dell'11 ottobre 2011 prot. 316095, AL 32715/11)*, in *Rass. Avv. Stato*, fasc. 4, 2011, 249 ss.) che l'atto di individuazione possa essere rilasciato anche ad enti di tipo associativo che, pur non presentando il *nomen iuris* "associazione", posseggano i requisiti prescritti.

¹⁸ Così B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, 3^a ed., Bologna, 2005, 276 (in nota).

¹⁹ Pubblicati entrambi su *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 3, 1982, 820 ss.

²⁰ Sui requisiti previsti dall'ordinamento francese per l'individuazione delle associazioni per la tutela degli interessi dei consumatori, di cui alla *Loi Royer* (1973) si rimanda a G. CRET, *L'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e le associazioni ambientaliste individuate*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 4, 1992, 833 ss., 838 (in nota). Per la tutela degli interessi ambientali, anche la *Loi relative à la protection de la nature* (1976) aveva attribuito (articolo 40, abrog.) una posizione giuridica privilegiata alle associazioni ambientaliste che perseguissero da almeno tre anni i propri scopi statuari. Per il modello statunitense si veda M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 3, 2013, 734 ss.

modello poi replicato anche per la tutela di altri interessi diffusi, come quelli dei consumatori e degli investitori. Anche in questi settori, infatti, il legislatore ha optato per una legittimazione *ex lege*, attualmente attribuita alle associazioni di cui all'articolo 137 del Codice del consumo²¹. Fra i requisiti di queste, inserite in un apposito elenco ministeriale, figura anche lo svolgimento di attività continuativa nei tre anni precedenti la richiesta di inserimento (articolo 137, c. 2, lett. e).

A questo articolo fanno riferimento sia gli articoli 140-*ter* e seguenti dello stesso Codice²², sia l'articolo 32-*bis* del T.U. Finanza²³, che prevede che tali associazioni siano «legittimate ad agire per la tutela degli interessi collettivi degli investitori, connessi alla prestazione di servizi e attività di investimento e di servizi accessori e di gestione collettiva del risparmio».

Poiché il *genus* cui appartengono gli interessi *de quibus* è il medesimo ed il modello di legittimazione è simile, il tema della legittimazione

²¹ Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

²² L'evoluzione dell'istituto è particolarmente complessa. Originariamente, l'articolo 139, c. 1 del codice prevedeva che «le associazioni dei consumatori e degli utenti inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti» attraverso le azioni e le procedure di cui all'articolo 140. A questa norma, il legislatore ha affiancato, nel 2008, l'«azione collettiva risarcitoria» di cui all'art 140-*bis*. L'articolo prevedeva che, per determinate fattispecie, fossero legittimate ad agire non solo le associazioni di cui all'articolo 137, ma anche associazioni e comitati adeguatamente rappresentativi dell'interesse superindividuale azionato. La norma è stata successivamente modificata (2009) e rubricata «azione di classe», prevedendo anche la legittimazione del singolo utente o consumatore ad agire in giudizio senza l'intermediazione degli enti esponenziali, mentre per questi ultimi è stato rimosso il requisito della rappresentatività, introducendo, di fatto, la figura del ricorrente *ad hoc*. La figura però scompare con l'abrogazione degli articoli 139, 140 e 140-*bis* ad opera della legge 12 aprile 2019, n. 31, che ha introdotto, negli articoli 840-*bis* e ss. c.p.c. una nuova disciplina dell'azione di classe. Anche in queste disposizioni, che ampliano il perimetro di applicabilità dell'azione di classe, non più confinata alla materia consumeristica, la legittimazione non è limitata alle associazioni, ma si estende alle «organizzazioni» senza scopo di lucro i cui fini perseguano la tutela di diritti individuali omogenei. Tuttavia, è stata avvertita dal legislatore l'esigenza di introdurre dei requisiti specifici per questi enti esponenziali, fissati con il Decreto Ministeriale 17 febbraio 2022, n. 27, che prevede (articolo 3) la costituzione da almeno due anni prima della domanda e la continuità dell'azione. Infine, il Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 28, su spinta europea (*infra*, nota n. 32), ha affiancato all'azione di classe le azioni rappresentative di cui agli attuali artt. 140-*ter* e ss. cod. cons.

²³ Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

in questi settori è spesso trattato in giurisprudenza congiuntamente a quello della legittimazione in materia ambientale. Ciò sembra dipendere anche dal fatto che spesso le medesime associazioni tutelano più interessi diffusi: è il caso, ad esempio, del Codacons, che, pur avendo come obiettivo primario la tutela dei consumatori, è inserito anche nell'elenco delle associazioni individuate ai sensi della legge n. 349/1986²⁴.

La stessa sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 6/2020, così come la sentenza della VI sezione che origina il contrasto giurisprudenziale alla base della decisione²⁵, tratteggia i requisiti richiesti per la legittimazione dei portatori di interessi ambientali in un più ampio discorso sull'intera categoria degli interessi diffusi.

La sentenza, infatti, afferma l'esistenza della legittimazione a ricorrere delle associazioni di tutela dei consumatori e dei risparmiatori innanzi al giudice amministrativo, anche se una tale legittimazione non è espressamente prevista dalle norme poc'anzi citate.

Nell'affermare ciò, la Plenaria sostiene che gli interventi normativi che attribuiscono la legittimazione ai portatori di interessi superindividuali «non devono essere letti nel senso di previsioni che scindono, in via straordinaria, la legittimazione, dalla lesione di una situazione giuridica, ma quale emersione positiva dell'esigenza di protezione giuridica di interessi diffusi»²⁶.

Secondo la Plenaria, infatti, l'interesse diffuso «è un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva», che però non assurge a interesse «“individuale” suscettibile di tutela giurisdizionale se non quando «proiettato nella dimensione collettiva [...], quale sintesi e non sommatoria dell'interesse di tutti gli appartenenti alla collettività o alla categoria, e che dunque si dota della protezione propria dell'interesse legittimo»²⁷.

²⁴ Come rileva V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 2014, 341 ss., 378, infatti, «è da tenere presente che gli interessi ambientali hanno un contenuto molto esteso, quasi generale per tutti gli affari che concernono il territorio».

²⁵ Trattasi della sentenza Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 2, 2017, 249 ss., annotata da O. SOLINA, *La legittimazione ad agire per la tutela di interessi collettivi*.

²⁶ Ad. Plen. n. 6/2020, punto 5.2.2 della motivazione in diritto.

²⁷ Ad. Plen. n. 6/2020, punti 6.1 e 6.2 della motivazione in diritto.

Secondo tale sentenza, dunque, le associazioni portatrici di interessi diffusi iscritte nei registri ministeriali o in possesso dei requisiti indicati dalla giurisprudenza sarebbero titolari di un interesse proprio.

Queste affermazioni, criticate in dottrina in quanto sembrano ammettere l'esistenza di una "titolarità condizionata" al possesso di determinati requisiti di un interesse legittimo, difficilmente concepibile sul piano teorico²⁸, paiono escludere necessariamente il riconoscimento di una legittimazione a ricorrere per soggetti costituiti *ad hoc*.

Infatti, se si ritiene l'ente esponenziale titolare di una situazione soggettiva "propria" legittimante il ricorso, e si prospetta, quindi, l'esistenza di una legittimazione ordinaria dell'ente, si dovrebbe allora anche accettarne la logica premessa: che solo un ente precostituito rispetto all'adozione del provvedimento impugnato può essere titolare della situazione soggettiva lesa dal provvedimento stesso e, quindi, legittimante l'azione.

È bene notare come la scarsa propensione dell'ordinamento nei confronti della figura del ricorrente *ad hoc* non sia una peculiarità domestica ma trovi, invece, riscontro nel più ampio tessuto sovranazionale in materia di tutela ambientale.

Si fa riferimento, in particolare, al c.d. "Regolamento Aarhus"²⁹, principale strumento giuridico attraverso cui la Comunità Europea aveva a suo tempo adeguato il proprio ordinamento alle prescrizioni della Convenzione di Aarhus, il cui articolo 9, nel prevedere che le Parti contraenti forniscano ampio accesso alla giustizia in materia ambientale, pone le associazioni ambientaliste in una posizione privilegiata³⁰.

²⁸ Così G. LIGUGNANA, *Contributo allo studio delle legittimazioni ex lege nel processo amministrativo*, Napoli, 2022, 151 ss. *Contra*, S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni di consumatori tra "generalità" e "specialità"*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 4, 2020, 520 ss., che aderisce alla tesi espressa dalla Plenaria. Sulla tipologia di interesse tutelato dagli enti associativi, inoltre, già C. MALINCONICO, *I beni ambientali*, vol. V del *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, 1991, 307, riteneva che la legge n. 349/1986 attribuisse alle associazioni ambientali la titolarità di un interesse legittimo.

²⁹ Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, recentemente modificato dal Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021.

³⁰ Trattasi della "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", firmata anche dall'Italia e ratificata con legge 16 marzo 2001, n. 108. Si veda, in particolare, il combinato disposto degli articoli 2 e 9 della Convenzione, per la cui analisi si rimanda, *ex multis*, a F. GOISIS, *Legit-*

Nel recepire tale articolo, l'allora Comunità Europea ha optato per un modello che prevede la possibilità di effettuare un ricorso agli organi giurisdizionali comunitari contro atti lesivi del diritto ambientale solo dopo aver esperito infruttuosamente una domanda di riesame allo stesso organo o istituzione che ha adottato l'atto³¹. Per gli enti associativi che intendano presentare tale domanda, si prevede la costituzione da almeno due anni (articolo 11).

Questo requisito, presente fino dalla prima proposta della Commissione, è volto a consentire l'accesso al riesame a soggetti che affrontino questioni di portata sovranazionale, evitando che le norme del regolamento vengano strumentalmente utilizzate per la risoluzione di controversie locali da soggetti all'uopo costituiti³².

Le medesime *rationes*, dunque, sembrano essere sottese all'avversione di entrambi gli ordinamenti, nazionale e sovranazionale, nei confronti di soggetti costituiti *ad hoc*: la necessità di omogeneità nei soggetti legittimati

timazione al ricorso delle associazioni ambientali ed obblighi discendenti dalla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione Europea, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1, 2012, 101 ss.

³¹ Sullo sviluppo del modello e sulle problematiche che questo comporta si rinvia a L. DE LUCIA, *Il regolamento UE n. 1767/2021 e l'atteggiamento difensivo del legislatore europeo. La difficile applicazione alle istituzioni e agli organismi europei della Convenzione di Aarhus*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 3, 2023, 489 ss., e a I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell'Unione europea?*, in *Federalismi.it*, fasc. 11, 2022, 1 ss.

³² Ciò sembra emergere chiaramente dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo sulla posizione comune approvata dal Consiglio in vista dell'adozione del regolamento, in cui si legge che erano stati respinti alcuni emendamenti miranti, secondo la Commissione, a «comprendere organizzazioni locali “*ad hoc*” che non corrispondevano all'impostazione della proposta originaria della Commissione, improntata ad affrontare questioni di dimensione comunitaria» (COM/2005/410/FINAL, reperibile in *mm.eur-lex.europa.eu*). Anche in questo caso, il tessuto ordinamentale dell'Unione, in cui il regolamento si inserisce, non vede con favore la costituzione di enti *ad hoc* per l'impugnazione di atti lesivi di interessi sovraindividuali, ed il modello adottato in materia ambientale viene applicato anche in altri settori che tradizionalmente vedono coinvolti tali interessi. Si prenda ad esempio la Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020, che ha portato il legislatore italiano a introdurre nel Codice del consumo le norme di cui agli artt. 140-ter e seguenti: anche in questo caso, nel dibattito in seno alle istituzioni dell'Unione, è emersa la necessità di introdurre una certa omogeneità nei requisiti richiesti agli enti rappresentativi dei consumatori idonei a effettuare azioni transfrontaliere, per le quali l'articolo 4 della direttiva prevede obbligatoriamente la costituzione degli enti associativi almeno 12 mesi prima della richiesta di designazione come “enti legittimati”.

e la volontà di impedire che agiscano soggetti non rappresentativi degli interessi sovraindividuali tutelati dalle norme.

3. *Le ragioni per l'introduzione del ricorrente ad hoc in materia ambientale secondo la giurisprudenza*

Nell'esposto panorama ordinamentale, le sentenze favorevoli al riconoscimento della legittimazione al ricorrente *ad hoc* utilizzano, a sostegno della tesi, un variegato ordine di argomenti, che potrebbero essere suddivisi in due gruppi.

In un primo gruppo possono essere ricompresi alcuni “argomenti per principi”, che a favore di un’apertura delle maglie della legittimazione verso i ricorrenti *ad hoc* richiamano taluni principi generali dell’ordinamento o i principi regolatori della materia ambientale. È questo il caso, ad esempio, delle sentenze “gemelle” della V sezione, secondo cui il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’articolo 118, c. 4 Cost.³³, letto in combinazione con il *favor* attribuito dall’articolo 2 Cost. alle formazioni sociali e con l’articolo 3-*ter* del Codice dell’ambiente³⁴, implicherebbe il riconoscimento di una funzione sussidiaria degli enti associativi nel caso di inefficienza dei pubblici poteri³⁵. Questa funzione sussidiaria, una volta esauriti i suoi mezzi di azione fisiologici, come la partecipazione procedimentale, «giocoforza deve assumere natura patologica mediante il ricorso alla tutela di tipo giurisdizionale»³⁶.

³³ Il quale, com’è noto, favorisce l’iniziativa di cittadini sia singoli che associati per la cura di interessi generali.

³⁴ Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. L’articolo 3-*ter* prevede che «(l)a 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” [...]».

³⁵ Il giudice avrebbe forse potuto citare, fra le norme “di principio”, anche l’articolo 9 Cost., tantopiù che tale articolo viene successivamente (punto 7.5.4 delle motivazioni) richiamato per sottolineare la rilevanza costituzionale del bene ambiente.

³⁶ Cons. Stato n. 7952/2023 *et al.*, punto 7.5.5 delle motivazioni. Questo utilizzo del principio di sussidiarietà orizzontale, già presente in alcune sentenze dei Tar (*supra*, nota n. 8), aveva incontrato il favore di parte della dottrina (cfr., *ex multis*, P. DURET, *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc.*

Assieme ai principi dell'ordinamento nazionale, viene spesso fatto riferimento anche ad alcune previsioni della Convenzione di Aarhus, di cui l'Italia è Parte contraente: ad esempio, la V sezione richiama «il più ampio “sostegno delle associazioni ... che promuovono la tutela dell'ambiente” (art. 3, par. 4); il “più ampio accesso alla giustizia in materia ambientale” (art. 3, par. 5) anche da parte delle organizzazioni (art. 9, par. 2) “che promuovono la tutela dell'ambiente” (art. 2, par. 5, il quale non prevede, va osservato, alcun requisito di tipo temporale ai fini della legittimazione processuale di cui si discute); infine, l'eliminazione e comunque

amm., fasc. 3, 2008, 688 ss.; R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali*, cit., 136 ss.; R. LEONARDI, *La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste: alcune questioni ancora giurisprudenziali*, in *Riv. giur. ed.*, fasc. 1, II, 2011, 3 ss.; nonché F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1, 2015, 413 ss., il quale mette a sua volta in luce il rapporto tra il principio di sussidiarietà orizzontale e l'articolo 3-ter del codice dell'ambiente) ed è oggetto, negli ultimi anni, di rinnovata attenzione dottrinale, soprattutto grazie al crescente interesse verso i c.d. “beni comuni”, cioè i beni a fruizione plurisoggettiva, come i beni ambientali, per i quali si è sottolineata l'inefficienza di una gestione lasciata *in toto* alla mano pubblica o alla mano privata (cfr., recentemente, F. MARINELLI, *Beni comuni*, in *Enc. dir.*, Annali, VII, 2014, 157 ss.; A. LUCARELLI, *Beni comuni*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII Aggiornamento, 2021, 21 ss.). Nella prospettiva dei “beni comuni”, l'utilizzo del principio di sussidiarietà orizzontale è stato visto da alcuni Autori non solo come un modo per garantire la partecipazione dei cittadini alla cura di questa tipologia di beni, ma anche come strumento per consentire l'accesso alla giustizia a quei cittadini, sia singoli che associati, che concretamente si prendano cura dei beni ambientali. Così P. DURET, *Taking “commons” seriously: spigolature su ambiente come bene comune e legitimatio ad causam*, in *Riv. quad. dir. amb.*, fasc. 1, 2013, 2 ss., che definisce questa legittimazione «*legitimatio ex iure gestionis*», e, più di recente, M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e società*, fasc. 4, 2016, 807 ss. Altra dottrina (B. GILIBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Milano, 2020, 127 ss.) rinviene altresì nel principio di sussidiarietà orizzontale una delle coordinate per costruire una legittimazione basata sul riconoscimento costituzionale delle libertà e della sovranità dell'individuo, che, nel caso della tutela degli interessi diffusi e dei beni comuni, si estrinseca nel «vivere gli spazi di interesse generale quali luoghi di libertà esistenziale incompressibile perché espressione del rapporto con il mondo circostante, quale fondamentale relazione sociale e con se stessi» (p. 133). Secondo l'Autore, poiché il fenomeno associativo è, al contempo, «luogo di realizzazione della personalità dell'individuo» e «centro di imputazione autonoma di vicende giuridicamente rilevanti», quando il potere amministrativo viene esercitato su interessi assunti per via statutaria come oggetto dell'attività associativa, si produrrebbe una diretta incidenza dell'azione amministrativa sullo stato di libertà delle associazioni, che costituirebbe il fondamento per la legittimazione delle stesse.

la riduzione di “ostacoli all’accesso alla giustizia” (art. 9, par. 5)»³⁷.

Sebbene alcune sentenze già utilizzassero questi principi come argomenti “rafforzativi” per riconoscere legittimazione ad enti associativi³⁸, questo primo gruppo di argomenti non pare trovare particolare favore nella dottrina e giurisprudenza maggioritarie. Da un lato, infatti, esse sembrano orientate a ritenere che il principio di sussidiarietà, da solo, non possa fungere da base per un allargamento della legittimazione a ricorrere, ma che possa invece essere valorizzato attraverso altre modalità³⁹. Dall’altro, viene rilevato che, sebbene sia vero che la Convenzione di Aarhus è volta a garantire un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale, è anche vero che essa rimanda alle legislazioni nazionali i criteri ai quali devono sottostare le associazioni per essere ritenute legittimate ai rimedi giustiziali e giurisdizionali⁴⁰.

³⁷ Cons. Stato n. 7952/2023 *et al.*, punto 7.3 delle motivazioni.

³⁸ Per il principio di sussidiarietà si veda, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 3/4, 2011, 527 ss., annotata da A. MAESTRONI, *Sussidiarietà orizzontale e vicinitas, criteri complementari o alternativi in materia di legittimazione ad agire?*; per i richiami alle norme della Convenzione di Aarhus risulta di particolare interesse la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4775, in *Riv. giur. urb.*, fasc. 3, 2015, 417 ss., annotata da A. CASSATELLA, *La VIA di opere con effetti transfrontalieri: legittimazione ad agire e tecniche di sindacato giurisdizionale*, nonché in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2015, 107 ss., annotata A. MAESTRONI, “Vicinitas” e transfrontalierità. *Due lati della stessa medaglia in tema di legittimazione all’azione da parte di un’associazione straniera*, in cui le norme della Convenzione vengono utilizzate in combinazione con la *vicinitas* per riconoscere la legittimazione processuale, innanzi al giudice amministrativo italiano, ad un’associazione straniera.

³⁹ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 19 febbraio 2007, n. 826, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 3, 2007, 859 ss., annotata da A. SQUAZZONI, *Ancora sulla legittimazione del consigliere ad impugnare atti del collegio di appartenenza*. Nella dottrina recente cfr. M. DELSIGNORE, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali: questioni aperte*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2020, 179 ss., secondo cui il principio troverebbe applicazione attraverso una collaborazione tra pubblico e privato in settori che, pur essendo preordinati ad un miglioramento del “benessere generale”, non si sovrappongono all’esercizio della funzione pubblica da parte delle pubbliche amministrazioni. Secondo G. TROPEA, *L’intervento volontario nel processo amministrativo di primo grado*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1, 2023, 3 ss., 16, è all’istituto dell’intervento che «bisognerebbe forse affidarsi per evitare ricostruzioni che, sia pure per percorsi diversi, arrivano a giuridificare interessi emergenti “dal basso”, magari in base alla leva della sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118 Cost. e alla lettura processuale di principi sostanziali, sulla base di un approccio di metodo “per principi” sovvertitori di regole», che, ampliando la legittimazione, al contempo riduce lo spazio per l’applicazione dell’istituto dell’intervento.

⁴⁰ Come rilevato in dottrina, infatti, mentre l’articolo 9, par. 2, della Convenzio-

Appare maggiormente rilevante, invece, il secondo gruppo di osservazioni della giurisprudenza in esame, incentrato su alcuni profili della legittimazione degli enti associativi, che, se analizzati, possono offrire interessanti spunti di riflessione.

In primo luogo, si afferma che il mancato riconoscimento della legittimazione ai ricorrenti *ad hoc* si ripercuoterebbe negativamente sull'intero sistema della legittimazione, in quanto non solo si verrebbero a creare vuoti di tutela nel caso in cui non ricorrano altri soggetti legittimati⁴¹, ma si creerebbe anche un disallineamento tra il regime della legittimazione dei ricorrenti *uti singuli* e quello degli enti esponenziali.

Secondo questa tesi, la legittimazione dei ricorrenti *uti singuli* soggiacerebbe a requisiti meno stringenti, come la *vicinitas* e la prova del danno, rispetto a quelli richiesti agli enti associativi⁴². Da questo disallineamento,

ne, equipara le associazioni ambientaliste al ricorrente ordinario, imponendo alle Parti di garantire alle associazioni l'accesso al giudizio, l'articolo 9 par. 3, invece, lascia alla discrezionalità delle Parti requisiti e modalità per l'accesso di questi soggetti al giudice. Così G. LIGUGNANA, *Contributo allo studio*, cit., 56 ss., che prosegue affermando: «(l)'ordinamento italiano [...] appare largamente conforme alla Convenzione, nel garantire una legittimazione *ex lege* – per le associazioni ambientali riconosciute a livello nazionale – e una giurisprudenziale, basata su requisiti da verificare caso per caso, a copertura delle associazioni attive a livello locale». In tema, con specifico riferimento ai requisiti richiesti dalla giurisprudenza, si veda A. COMINO, *The Application of the Aarhus Convention in Italy*, in R. CARANTA, A. GERBRANDY, B. MÜLLER (eds.), *The Making of a New European Legal Culture: the Aarhus Convention*, Groningen, 2018, 159 ss.

⁴¹ Così, ad esempio, di Tar Molise n. 395/2013, secondo cui «(a)ltrimenti opinando, le località e le relative popolazioni, interessate da minacce alla salute pubblica o all'ambiente in un ambito locale circoscritto, non avrebbero autonoma protezione, in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste espressamente legittimate per legge». Analogamente Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760, in *Amb. e sviluppo*, fasc. 3, 2007, 240.

⁴² Cons. Stato n. 7952/2023 *et al.*, punto 7.5.2 delle motivazioni. I requisiti della *vicinitas* e della prova del danno sono richiesti dalla giurisprudenza maggioritaria, recentemente consolidata da Ad. Plen. n. 22/2021. La sentenza, volta a dirimere un'annosa controversia riguardante la sufficienza della *vicinitas*, nei ricorsi presentati da ricorrenti *uti singuli* in materia edilizia, ad integrare non solo il requisito della legittimazione a ricorrere, ma anche quello dell'interesse al ricorso, riafferma la distinzione tra le due condizioni dell'azione. Queste, secondo la Plenaria, devono essere provate separatamente, non valendo la *vicinitas* a far desumere entrambe. Per riferimenti giurisprudenziali cfr. F. FIORINI, *In tema di impugnativa di concessione edilizia assentita a terzi: interesse al ricorso e decorrenza del termine*, in *Riv. giur. urb.*, fasc. 1, 1995, I, 27 ss.; F. TESI, *Vicinitas, tra tutela proprietaria e interesse alla «qualità dell'insediamento abitativo»*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 2, 2022, 445 ss.; F. CLARIZIO, *L'inidoneità della vicinitas a configurare da sola l'interesse al ricorso: ricognizione giurisprudenziale*

inoltre, deriverebbe la prassi di accompagnare al ricorso degli enti associativi anche i ricorsi dei loro singoli membri, effettivamente in uso⁴³.

In secondo luogo, si lamenta una generale opacità del requisito della stabilità temporale, lasciata alla discrezionalità del giudice: secondo la sentenza n. 7850/2020 del Consiglio di Stato, infatti, «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 [...] o valutazione non è, del resto, in alcun modo dalla legge considerata né, quindi, attribuita a qualsivoglia organismo»⁴⁴. Tale richiesta si tradurrebbe, secondo la giurisprudenza in esame, in un meccanismo deflattivo del contenzioso di matrice pretoria, laddove, invece, sarebbe compito del legislatore introdurre eventuali limiti all'accesso alla giustizia⁴⁵.

4. *Le conseguenze: verso un disallineamento dei regimi della legittimazione?*

L'idea prospettata dal Consiglio di Stato secondo cui vi sarebbe un disallineamento tra il regime della legittimazione dei ricorrenti *uti singuli*, a cui si richiede la *vicinitas* e la prova del danno, e quello degli enti esponenziali dell'interesse ambientale, a cui non si richiede, deve essere discussa

e (possibili) scenari futuri, in *Urb. e appalti*, fasc. 3, 2022, 307 ss. Va rilevato, tuttavia, che la recentissima ordinanza della Corte di Cassazione, sez. un. civ., 18 gennaio 2024, n. 2000, in www.lexitalia.it, ha invece affermato la sufficienza del criterio della *vicinitas* a radicare sia la legittimazione sia l'interesse a ricorrere.

⁴³ Questa tecnica non viene usata solo per i comitati, ma viene utilizzata anche per massimizzare le possibilità di ammissibilità di ricorsi presentati da associazioni ambientaliste di piccole dimensioni. Si vedano, ad esempio, la sentenza del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (TSAP) 3 dicembre 2019, n. 224 (annotata da M.T. STILE, *La legittimazione ad agire delle rappresentanze locali delle associazioni ambientaliste riconosciute e la tutela dei beni comuni*, in *Dir. com. e degli scambi internaz.*, fasc. 2, 2020, 333 ss.), e l'ordinanza 30 giugno 2021, n. 18493 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2022, 251 ss., annotata da M.T. STILE, *La vicinitas come requisito comprovante la legitimatio ad causam*), avente ad oggetto la prima, nelle quali i giudici, visto l'esiguo numero di iscritti dell'associazione ricorrente (articolazione territoriale di un'associazione ambientalista "individuata") hanno ritenuto che questa non fosse legittimata al ricorso. La Corte di Cassazione ha poi ritenuto, contrariamente al TSAP, che i membri dell'associazione ricorrenti *uti singuli* fossero legittimati sulla base della *vicinitas*.

⁴⁴ Cons. Stato n. 7850/2020, punto 3.3 della motivazione in diritto.

⁴⁵ Cons. Stato n. 7952/2023 *et al.*, punto 7.5.8 delle motivazioni.

per prima, in quanto sembra celare un fraintendimento circa l'interesse di cui è richiesta la tutela.

Infatti, l'interesse tutelato dalle due tipologie di ricorrenti non è il medesimo: i ricorrenti *uti singuli* non possono agire direttamente a tutela dell'interesse ambientale, il cui profilo soggettivo, trattandosi di un interesse diffuso, risulta «troppo sfuocato e debole»⁴⁶ per essere azionato nel giudizio amministrativo.

Essi agiscono, invece, a tutela dell'interesse all'«insediamento abitativo», ossia, della «stabile ubicazione, cioè la radicazione in loco, degli interessi di vita del soggetto (familiari, economici, di qualificati e consolidati rapporti sociali)»⁴⁷. Questo interesse viene differenziato sulla base della *vicinitas*, che, intesa come «stabile collegamento», implica necessariamente una stabilità temporale che impedisca di riconoscere la legittimazione a chi si trovi solo occasionalmente in collegamento territoriale con il luogo oggetto di attività amministrativa. La stabilità del collegamento gioca quindi un ruolo fondamentale nel distinguere il titolare dell'interesse da «chiunque»⁴⁸.

⁴⁶ Così G. ALPA, *Interessi diffusi*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., vol. IX, 1993, 609 ss., 610. Come rileva A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, 8ª ed., Torino, 2010, 91, infatti, la legittimazione dell'associazione «non è fungibile con quella del cittadino, perché l'interesse diffuso, [...], non può essere fatto valere in quanto tale in sede giurisdizionale dal singolo».

⁴⁷ Cons. Stato n. 523/1970. Si vedano anche, sul tema, le riflessioni in ordine all'oggetto dell'interesse di F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 3, 2017, 771 ss.

⁴⁸ Invero, la differenza tra il ricorrente solo occasionalmente in collegamento con l'area oggetto dei provvedimenti impugnati e il ricorrente titolare di un interesse legittimo in virtù di un collegamento durevole con la stessa area sembra essere conosciuta da prima della decisione «del chiunque». Già anteriormente al 1970, infatti, in materia edilizia la giurisprudenza legittimava all'impugnazione del permesso di costruire il c.d. «frontista», ossia «il titolare di un immobile confinante, adiacente o prospiciente a quello oggetto dell'intervento assentito» (S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018, 221). Il fondamento della legittimazione del frontista in materia edilizia è costantemente ricondotto, nella giurisprudenza più risalente, al diritto di proprietà (così, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 6 marzo 1964, n. 322, in *Consiglio di Stato*, I, 1964, 471; Consiglio di Stato, sez. V, 3 luglio 1965, n. 628, in *Consiglio di Stato*, 1965, I, 1200), e il titolare dell'interesse legittimante è, dunque, un soggetto implicato in un rapporto durevole con l'area oggetto dell'intervento, nonché preesistente agli atti autorizzativi dell'intervento stesso. Anche in materia di demanio stradale, il «frontista» era ritenuto legittimato all'impugnazione degli atti che autorizzavano lavori pubblici

Solo laddove i provvedimenti aventi un impatto ambientale ledano anche l'interesse all'insediamento abitativo, il ricorrente *uti singulus* può tutelare indirettamente l'interesse ambientale⁴⁹.

Nel caso degli enti associativi, invece, l'interesse tutelato è *direttamente* quello ambientale, che, nel sistema del "doppio binario", l'ente associativo può azionare se in possesso di determinati requisiti, fra cui una *vicinitas* "adattata" alle peculiarità della materia, comunque accompagnata dalla stabilità temporale.

In questo caso il nesso tra vicinanza spaziale e stabilità temporale viene esplicitato in ragione dell'origine della teoria del "doppio binario". Questa nasce, infatti, dall'idea che l'individuazione di cui alla legge n. 349/1986 non sia costitutiva della legittimazione, ma sia dichiarativa di una legittimazione basata sulla rappresentatività che, anche attraverso gli indici della stessa legge, il giudice può ricercare caso per caso⁵⁰. Pertanto, il giudice amministrativo "ricalca" gli indici utilizzati dal legislatore, esplicitando la richiesta di stabilità temporale, e li adatta agli enti associativi non individuati⁵¹.

sulla strada, a causa della maggior intensità che faceva dell'uso di questa, definito «uso ordinario speciale». Questo si distingueva dall'«uso ordinario generale», proprio invece della generalità dei cittadini (così, ad es., E. EULA, *Uso pubblico*, in *Nuovo dig. it.*, vol. XII, 1940, 769 ss., citato da V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979, 122 ss.). Anche in questo caso, quindi, sembra essere la stabilità dell'uso, necessitata dal possedere immobili o dall'abitare nelle vicinanze del bene utilizzato, a differenziare le situazioni giuridiche soggettive di utenti del medesimo bene: l'utilizzatore occasionale della strada, purché in collegamento territoriale con essa, non è, al contrario, legittimato. Sul tema si vedano F.G. SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, cit., 51; N. TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, fasc. 4, 1987, 1112 ss., 1127.

⁴⁹ L'esigenza di tutelare, seppur indirettamente, l'interesse ambientale, sembra spiegare anche la valutazione più blanda che parte della giurisprudenza effettuava, in presenza di ricorrenti *uti singuli*, dei presupposti della legittimazione sulla base della *vicinitas* (cfr. M.C. ROMANO, *L'intervento nel procedimento. La legittimazione procedimentale dei portatori di interessi diffusi*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 345 ss., 358).

⁵⁰ Cfr., *ex multis*, A. POSTIGLIONE, *L'azione civile in difesa dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 1987, 303 ss.

⁵¹ Emblematica in tal senso la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182, in *Foro it.*, III, 1996, 496 ss., che aveva per prima espresso compiutamente la teoria del "doppio binario". Nella decisione, infatti, il giudice, dopo aver sostenuto il carattere permissivo e non preclusivo delle disposizioni della legge n. 349/1986, guarda, per riconoscere la legittimazione, alle «finalità di tutela ambientale che [l'ente] persegue,

Sia nel caso del ricorrente *uti singulus*, sia in quello dell'ente esponenziale, il requisito della stabilità temporale è comunque presente; nel primo caso però è implicito, nel secondo è esplicitato.

La disparità nel sostrato materiale dell'interesse tutelato dai due ricorsi giustifica anche la disparità nella richiesta della prova del danno. Nei ricorsi presentati dagli enti associativi, infatti, l'ente non deve provare il potenziale pregiudizio che il provvedimento gli arrecherebbe, ma l'interesse al ricorso, quando è richiesto, dovrebbe essere parametrato, invece, sull'utilità che l'accoglimento del ricorso avrà sull'ambiente⁵². Prescindendo dal requisito della stabilità temporale dell'ente associativo, quindi, non solo non si avrebbe un "ri-allineamento" dei regimi della legittimazione, stante la disparità dell'interesse tutelato, ma si otterrebbe l'effetto opposto: allargare ulteriormente quel disallineamento che si vuole evitare. Il ricorrente *uti singulus*, infatti, per tutelare indirettamente l'interesse ambientale, dovrebbe comunque dimostrare il proprio "stabile collegamento" con l'area oggetto dell'intervento, al contrario dell'ente associativo.

Inoltre, il disallineamento tra ricorrente *uti singulus* ed ente associativo

intese come complesso delle condizioni di vita dei singoli e della collettività, nonché la continuità dell'attività svolta e la rilevanza esterna di cui è connotata la sua azione».

⁵² Così, recentemente, sembra affermare anche Corte di Cassazione, sez. un. civ., ordinanza 30 giugno 2022, n. 20869, in *Rgaonline.it*, annotata da A. MAESTRONI, *Vicinitas e condizioni per l'azione, la Cassazione si allinea al Consiglio di Stato valorizzando ulteriormente il valore della prossimità*, secondo cui «in materia ambientale, sotto il profilo dell'interesse a ricorrere, conta l'allegazione, non la prova, dell'attitudine dell'intervento a generare un danno in ragione della *vicinitas* tra i soggetti che impugnano il provvedimento e il sito del detto intervento. Il danno è quello che può riguardare beni quali la salute, il paesaggio e pure l'ambiente, eretto a bene costituzionalmente protetto dalla l. cost. n. 1/2022». A onor del vero, però, solo raramente il giudice amministrativo pare richiedere all'ente associativo la prova dell'interesse a ricorrere, che sembra quasi "assorbito" dalla valutazione sulla legittimazione. In passato, alcuni Autori avevano prospettato l'idea che potesse essere proprio l'interesse al ricorso l'elemento dirimente nella differenziazione dell'interesse diffuso (cfr. R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, 1993, 481 ss.). In tale prospettazione, tuttavia, l'interesse a ricorrere non era inteso nel senso di personale, concreto e attuale vantaggio che il ricorrente può ottenere dalla pronuncia, come invece lo intende la dottrina oggi maggioritaria (cfr. E. FOLLIERI, *I presupposti e le condizioni dell'azione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, 8ª ed., Torino, 2020, 307 ss.) ma ne veniva individuato un contenuto minimo «di mero interesse alla riddiscussione del rapporto controverso», che poteva essere anche solo morale e, nel caso delle associazioni ambientaliste, desumibile dai fini statutari delle associazioni stesse (R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, cit., 499).

non parrebbe essere l'unico riscontrabile, se si ammettesse la legittimazione del ricorrente *ad hoc* in materia ambientale. Come illustrato (*supra*, § 2), infatti, l'ordinamento pare prediligere soluzioni basate sulla stabilità temporale del ricorrente anche in altre materie che vedono la presenza di interessi diffusi, rispetto alle quali, quindi, la legittimazione del ricorrente *ad hoc* in materia ambientale sarebbe un'eccezione, il cui fondamento giustificativo andrebbe ulteriormente indagato.

Quest'ultimo, nella giurisprudenza in esame, sembra potersi rinvenire nella volontà di non aggravare l'accesso alla giustizia per la tutela di interessi di rilevanza costituzionale, quale quello ambientale o quello alla tutela della salute⁵³. Tale operazione, tuttavia, comporta l'introduzione di disallineamenti "*ratione materiae*" nei regimi della legittimazione degli enti associativi, la cui opportunità ed efficacia debbono essere attentamente valutate.

5. *Legittimazione attiva e discrezionalità del giudice amministrativo*

L'opportunità di lasciare al giudice amministrativo la scelta "assiologica" in ordine agli interessi che, in virtù della loro rilevanza all'interno dell'ordinamento, dovrebbero godere di un più ampio accesso alla tutela giurisdizionale è da sempre oggetto di dibattito, in quanto è ben noto il contrasto in cui tali interessi versano, «con conseguente necessità di porre una scala di valori [...], e comunque di operare una scelta discrezionale che spetta normalmente alla pubblica amministrazione o al potere politico»⁵⁴.

Quando tale scelta è effettuata dal giudice amministrativo attraverso il riconoscimento agli enti associativi di una più ampia legittimazione per la tutela di determinati interessi, come quello ambientale, si avrebbe, secondo parte della dottrina, una indebita attribuzione a tali soggetti di poteri che sarebbero, invece, attribuibili solo dal legislatore⁵⁵.

⁵³ Rilevanza puntualmente sollevata dalle sentenze afferenti al filone in questione (cfr. Cons. Stato n. 7952/2023 *et al.* Punto 7.5.8 delle motivazioni; Cons. Stato n. 7850/2020, *passim*).

⁵⁴ Così già C. Cass. sez. un. civ. n. 2207/1978, parlando di interessi diffusi di rilevanza costituzionale. Cfr. anche F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. e società*, fasc. 4, 1985, 637 ss.

⁵⁵ Cfr. G. MANNUCCI, *Legittimazione ed interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, in

Sottesa a tale scelta del giudice vi sarebbe, infatti, la volontà di esercitare un maggior controllo sull'esercizio del potere pubblico in settori sensibili, che troverebbe la propria giustificazione in parte nel timore che l'imporsi di un modello soggettivo di giurisdizione, fondato sulla tutela di situazioni giuridiche soggettive individuali, possa «determinare un ridimensionamento della funzione garantista del processo»⁵⁶, in parte nella sfiducia dei cittadini avverso le istituzioni, che porterebbe alla richiesta di un più intenso controllo su di esse⁵⁷, ed in parte nella natura stessa del giudizio amministrativo, in cui il giudice ha sempre goduto un ampio grado di discrezionalità nel decidere quali soggetti potessero o meno accedervi⁵⁸.

Federalismi.it, fasc. 13, 2023, 394 ss. Analogamente G. MANFREDI, *Interessi diffusi e collettivi (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali, VII, 2014, 513 ss., 530, rileva che l'attribuzione di situazioni di vantaggio in capo ad alcuni soggetti implica la correlativa imposizione di situazioni passive in capo ad altri soggetti, che, anche per le potenziali ricadute negative sul numero dei contenziosi, costituisce una scelta di "politica del diritto" che sarebbe riservata alla discrezionalità del legislatore. Sul punto, si veda anche S. CASSESE, *Gli interessi diffusi e la loro tutela*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., 569. P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forstboff: creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, 2021, invece, adotta una visione di processo amministrativo che vede la legittimazione del privato, singolo o associato, non solo come "contropotere" all'azione amministrativa e strumento di tutela di situazioni soggettive proprie del privato, ma anche come mezzo di controllo del potere quando quest'ultimo agisce su beni, come l'ambiente o il patrimonio culturale, oggetto di interessi la cui qualificazione normativa non risulta da una singola e chiara norma "investitiva", ma è, invece, «risultante da una pluralità di fattori ordinati a un assetto finale ritenuto meritevole di tutela da un corpus normativo di protezione» (p. 132). In questa prospettiva al giudice è demandato il compito di ampliare *in bonam partem* l'accesso alla giustizia amministrativa, attraverso una "nomofilachia antiregressiva" che allarghi progressivamente l'accesso al giudizio per la protezione di quei valori che l'ordinamento ritiene meritevoli di tutela, attuando al contempo una «difesa nomofilattica della frontiera progressivamente mobile via via conquistata» (p. 121).

⁵⁶ G. MANNUCCI, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 4, 2020, 529 ss., 535.

⁵⁷ L. DE LUCIA, *La cittadinanza presa sul serio. Legittimazione a ricorrere al giudice amministrativo e tutela degli interessi diffusi e collettivi*, in *Politica del diritto*, fasc. 1, 2022, 85 ss., 123.

⁵⁸ In termini generali, nota A. TRAVI, *Il Consiglio di Stato fra legislazione ed amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 2, 2011, 505 ss., 517, che «il Consiglio di Stato si considera solo in parte vincolato alla legge. E ciò vale sia per le norme che dettano regole sostanziali, che per quelle che dettano regole processuali». Sul tema della discrezionalità del giudice amministrativo, analizzata sia nell'ambito della teoria generale dell'interpretazione, sia con riferimento ai singoli istituti del processo amministrativo, si rinvia a F. SAITTA, *Interprete senza spartito? Saggio critico sulla discrezionalità del giudice amministrativo*, Napoli, 2023.

Infatti, anche ammettendo che l'ordinamento lasci al giudice amministrativo il potere di identificazione degli interessi rilevanti, scegliendone le forme di tutela⁵⁹, deve tenersi a mente che il requisito della stabilità temporale è solo uno dei requisiti tradizionalmente richiesti dalla giurisprudenza maggioritaria per considerare gli enti associativi legittimati al ricorso. Non considerando il requisito *de quo*, il giudice amministrativo dovrebbe comunque valutare la rappresentatività dell'ente e il suo collegamento territoriale con l'interesse leso dall'azione amministrativa, requisiti che, analogamente alla stabilità temporale, non trovano una definizione normativa e sembrano essere a loro volta lasciati alla discrezionalità del giudice amministrativo.

Inoltre, va rilevato che spesso i requisiti richiesti agli enti associativi sono letti l'uno alla luce dell'altro, e l'assenza di uno si risolve nell'assenza di tutti, in un meccanismo per cui "*simul stabunt simul cadent*".

Un esempio particolarmente significativo di questo tipo di approccio è riscontrabile nella sentenza del Consiglio di Stato n. 4952/2021⁶⁰, la quale, dopo aver ricordato che «la legittimazione ad agire non è limitata a quella legale [...] ma può essere riconosciuta caso per caso anche al di là delle specifiche ipotesi normativamente previste, sebbene tale apertura non debba condurre all'incontrollato proliferare di azioni popolari», nega la legittimazione al comitato ricorrente, in quanto costituito un mese prima del ricorso di primo grado, e quindi privo di stabilità temporale.

Ciò si ripercuote, secondo il collegio, anche sugli altri requisiti: una volta appurato che la costituzione del comitato ha come scopo l'impugnazione di determinati provvedimenti, il Consiglio afferma che anche le altre attività svolte dal comitato «si dimostrano appieno inconferenti al fine di illustrare le essenziali coordinate identificative, preordinate al riconoscimento della legittimazione al fine della sollecitazione della tutela giurisdizionale»⁶¹.

⁵⁹ Per la tesi negativa si veda G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo. Dalla legalità ai diritti*, Santarcangelo di Romagna, 2016.

⁶⁰ Consiglio di Stato, sez. II, 30 giugno 2021, n. 4952, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁶¹ Cons. Stato n. 4952/2021, punto 6 delle motivazioni in diritto.

5.1.(segue). *La discrezionalità del giudice amministrativo al vaglio dell'Aarhus Convention Compliance Committee*

Proprio quest'ultimo caso ha dato vita ad un procedimento, oggi pendente, innanzi all'Aarhus Convention Compliance Committee (ACC-C/C/2023/200-Italy), volto ad accertare la compatibilità dell'ordinamento italiano con gli obblighi nascenti dalla Convenzione⁶².

Il caso in questione è originato da una comunicazione del “Comitato per la tutela dell'ambiente e la salute dei cittadini (ex No-Maxi stalla)”, cui la sentenza n. 4952/2021 aveva, come visto, negato la legittimazione a ricorrere. In tale comunicazione, il comitato ricorrente rileva come, secondo un orientamento consolidato, la valutazione di compatibilità alla Convenzione effettuata dal Compliance Committee tenga in considerazione tre elementi: la chiarezza dei criteri applicati, la loro compatibilità con la Convenzione e che essi non siano troppo restrittivi⁶³.

Secondo il comitato, in base a tali criteri il sistema del “doppio binario” non sarebbe compatibile con la Convenzione, proprio a causa dell'ampia discrezionalità del giudice amministrativo nella valutazione dei fattori legittimanti, che comporterebbe un'incertezza sugli stessi.

Su queste basi, la richiesta del comitato è quella di raccomandare l'a-

⁶² L'Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) è un organo ausiliario del MoP (*Meeting of the Parties*) che può, oltre che pronunciarsi sulle relazioni inviate periodicamente dalle Parti (c.d. monitoraggio), ricevere comunicazioni dai membri del pubblico, altri stati o dal Segretariato circa la non *compliance* di una delle Parti. Su tale comunicazione, dopo che l'ACCC ne ha vagliato l'ammissibilità, si instaura un contraddittorio tra la Parte interessata, l'ACCC e l'autore della comunicazione, al termine del quale l'ACCC redige i *Findings and recommendations*, che verranno inviati alla Parte interessata, che può implementare le misure meno invasive individuate in accordo con l'ACCC, e al MoP, al quale spetta l'adozione di eventuali misure specifiche per garantire la *compliance*. Per il procedimento dettagliato cfr. *Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee*, 2nd ed., 2019, in www.unece.org.

⁶³ È interessante osservare come il comitato ricorrente, nella sua ricostruzione, faccia riferimento ai *Findings* di un precedente caso concernente la Germania (ACC-C/C/2016/137-Germany). In quell'occasione il ricorrente aveva sollevato (seppur tardivamente) anche la questione della stabilità temporale richiesta dalla legge tedesca (3 anni) e ritenuta incompatibile con la Convenzione. Sul punto si veda, inoltre, la *Implementation Guide* alla Convenzione (2nd ed., 2014) che sembra prospettare un fattore discriminatorio in relazione alla richiesta di stabilità temporale da parte delle legislazioni nazionali, anche se, presumibilmente, con riferimento all'attività “transfrontaliera” di associazioni ambientaliste straniere riconosciute nei rispettivi paesi.

dozione delle misure necessarie a garantire un quadro normativo chiaro sulle condizioni per il ricorso giurisdizionale degli enti associativi non riconosciuti dal Ministero dell'Ambiente⁶⁴.

La risposta dell'Italia alla comunicazione, seguita alla dichiarazione di ammissibilità della stessa, pare però non allinearsi perfettamente alla domanda, in quanto non prende in considerazione la questione sollevata dal comitato, ossia l'opacità dei criteri giurisprudenziali ma sembra celare, invece, il "timore" che l'apertura delle maglie della legittimazione possa condurre ad una compromissione della natura soggettiva del processo amministrativo ed alla proliferazione di azioni popolari.

Nella risposta, infatti, dopo la ricostruzione dei criteri per la legittimazione degli enti associativi di protezione ambientale, si afferma che il riconoscimento giurisprudenziale della legittimazione non possa mettere in discussione i principi del sistema processuale italiano, in cui l'istituto dell'azione popolare ha natura eccezionale⁶⁵.

Tale risposta, in linea con quanto sinora affermato dall'Italia sul sistema del "doppio binario", ritenuto un utile strumento per adeguare l'ordinamento alle norme della Convenzione⁶⁶, sembra inoltre contradd-

⁶⁴ «[...] the criteria for standing are not "clearly defined" in the jurisprudence. Indeed, the conditions that unregistered environmental associations must fulfill for each of the case-law requirements to be satisfied are laid down differently from one judgment to another. Moreover, the level of scrutiny as well as the parameters applied by administrative courts to ascertain whether the jurisprudential conditions for legal standing are fulfilled in the concrete case are variable [...]. In light of the above, the requirements that unlisted associations must satisfy to have access to review procedures to challenge acts and omissions in environmental matters are ambiguous and unclear» (Communication from member of the public concerning Italy, 2 maggio 2023, reperibile in www.unece.org).

⁶⁵ Nella *Written response by Italy in accordance with paragraph 23 of the annex to decision 1/7*, 15 febbraio 2024, reperibile in www.unece.org, si afferma, infatti, che l'ampliamento della legittimazione riconosciuta attraverso i criteri giurisprudenziali «must not lead to the uncontrolled proliferation of popular action *actio popularis*, not admitted by the law except in a wholly exceptional way [...]. *Actio popularis* is incompatible with the fundamental principles of Italian procedural system, and have an exceptional nature, being able to be applied only in cases established by law». La risposta, inoltre, pare adottare la prospettiva della Plenaria n. 6/2020 sulla titolarità di un interesse "proprio" dell'ente associativo, laddove sostiene che «the examination of the conditions legitimizing the administrative action must be conducted "ex ante", and therefore ascertaining whether the appellant holds a differentiated legal position on which the Administration's activity can potentially impact, legitimately or otherwise».

⁶⁶ Infatti, nella *Written response*, cit., si legge che «contrary to what is affirmed by the communicant, the possibility of the judge to recognize the legitimacy for legal standing for NGOs on a case by case basis model, has historically increased access to justice for non-profit organizations. Indeed,

dire, senza tuttavia citarle espressamente, le statuizioni della V sezione. Quest'ultima, infatti, nell'ottica di prevenire obiezioni basate sulla natura soggettiva del giudizio amministrativo, nega che l'introduzione della figura del ricorrente *ad hoc* possa comportare una deriva oggettivista della giurisdizione. Nelle parole della V sezione, tali soggetti «non coltivano comunque un generico interesse alla legittimità dell'azione amministrativa quanto, piuttosto, un proprio concreto interesse giuridicamente qualificato dalla presenza di uno stabile collegamento tra la sfera soggettiva dell'ente e la fattispecie oggetto della potestà amministrativa, di solito una determinata area territoriale, di cui si chiede il sindacato»⁶⁷.

6. Osservazioni conclusive

Nell'atteggiamento “difensivo” della giurisprudenza sul tema della natura della giurisdizione, e nel correlativo “timore” dell'azione popolare, sembra celarsi una storica “avversione” della dottrina e della giurisprudenza amministrativa nei confronti di tale istituto: secondo un consolidato orientamento dottrinale, infatti, la legittimazione “popolare” può derivare solo da tassative ipotesi di legge⁶⁸.

Adottare l'impostazione della giurisprudenza qui analizzata – che

there is a strong tendency by the administrative courts towards adopting an overly wide interpretation of the right of access to justice of unlisted associations, which is wholly compatible with Article 9 of the Conventions». Inoltre, nel Quinto aggiornamento del Rapporto Nazionale per l'attuazione della Convenzione di AARHUS in ITALIA, reperibile in www.mase.gov, si mette in luce che oltre alla legittimazione di matrice legale, sussiste il sistema del “doppio binario”, definito “indirizzo giurisprudenziale consolidato” (p. 48).

⁶⁷ Cons. Stato n. 7952/2023 *et al.*, punto 7.5.7 delle motivazioni.

⁶⁸ Come ricorda F. TIGANO, *Le azioni popolari correttive e suppletive*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari*, Soveria Mannelli, 2010, 29 ss., 38, già F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1911, 265 ss., nutrive profonde riserve nei confronti dell'istituto, che sottopone gli atti amministrativi al controllo «del primo venuto». Lo stesso Cammeo (*Ibid.*, 743) affermava la natura eccezionale dell'azione popolare, così come farà la dottrina successiva, fra cui, *ex multis*, cfr. A. LUGO, *Azione popolare (parte generale)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, 1959, 861 ss., 862. Per una teoria del rapporto tra interessi diffusi e azione popolare che vede, invece, la seconda come emersione positiva del carattere plurisoggettivo dei primi si veda C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2012.

vede il requisito della stabilità temporale come un ostacolo alla piena tutela di valori costituzionalmente garantiti, nonché un presunto meccanismo deflattivo del contenzioso di matrice pretoria non previsto dall'ordinamento – potrebbe portare a chiedersi se, adottando una prospettiva funzionale alla più ampia tutela dell'interesse ambientale, non si possa applicare tale ragionamento anche ai requisiti del collegamento territoriale e della rappresentatività.

Da un lato, infatti, la legge non prevede il tipo di attività da cui la rappresentatività emergerebbe, né un numero minimo di aderenti per considerare l'ente associativo “rappresentativo”, lasciando così ampio margine di manovra al giudice nell'individuazione dei soggetti legittimati⁶⁹. Dall'altro, anche i confini della *vicinitas* non risultano chiaramente definiti, in quanto, secondo la giurisprudenza, essi debbono parametrarsi di volta in volta in relazione al tipo di intervento oggetto dell'attività amministrativa e dell'impatto che tale intervento avrà sul territorio⁷⁰. Ciò ha indotto

⁶⁹ Per quanto concerne il tipo di attività, l'atto del Consiglio Nazionale per l'Ambiente dell'11 gennaio 1988 si limita a parlare di attività in grado di «suscitare interesse e coinvolgimento dell'opinione pubblica». Sul numero di associati, l'*Analisi dei criteri di individuazione delle associazioni di protezione ambientale di cui all'art. 13 della legge No. 349/86 approvati nel 1988 dal C.N.A. in rapporto ad alcune sentenze del giudice amministrativo*, reperibile come allegato al già citato (nota n. 16) atto del Dir. gen. del Ministero Prot. n. 2157/SCOC/96, afferma che «è certamente fuori ogni previsione della legge considerare l'elemento numerico in qualche modo rilevante ai fini del diniego in presenza dei requisiti che la stessa espressamente richiede». Ciò consente alle sentenze Cons. Stato n. 7952/2023 *et al.*, quindi, di ritenere sufficiente per la rappresentatività dell'ente associativo che questo sia costituito da 4 sottoscrittori e che vi abbiano “aderito” oltre settecento persone, affermando che, sul punto, basti l'allegazione (non contestata) di parte appellante. Anche Cons. Stato n. 7850/2020 ritiene che non possa «attribuirsi rilevanza decisiva in senso negativo alla circostanza che l'associazione sia stata costituita [...] solo qualche mese prima della proposizione del ricorso [...] e che inizialmente siano solo sette i soci che ne fanno parte», in quanto, appunto, la legge non prevede un numero minimo di associati. *Contra*, Cons. Stato n. 3639/2023 ritiene che il comitato ricorrente non possa considerarsi rappresentativo della comunità locale in quanto costituito inizialmente da soli 9 membri; analogamente Tar Campania-Salerno, 27 dicembre 2022, n. 3663, secondo cui un comitato costituito originariamente da 31 membri, di cui 20 hanno successivamente rassegnato le proprie dimissioni, non sarebbe rappresentativo; cfr. anche Consiglio di Stato, sez. IV, 28 novembre 2022, n. 10441, in www.giustizia-amministrativa.it, che nega la legittimazione all'associazioni ricorrente perché costituita da un numero esiguo di soggetti.

⁷⁰ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234, in www.giustizia-amministrativa.it. Sulla discrezionalità del giudice in tema di *vicinitas* si veda, in dottrina, F. SAITTA, *L'impugnazione del permesso di costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione*

la dottrina a parlare di una *vicinitas* «necessariamente piegata alle esigenze indotte dalla *res* oggetto di tutela, sottoposta quasi ad una torsione rispetto al suo significato etimologico, e dunque sempre più “de-spazializzata” [...] e dilatata a “*valore elastico*” e modulabile»⁷¹, che talora può anche superare i confini nazionali⁷².

Vi sarebbe, quindi, la possibilità di abbandonare anche questi requisiti?

Tale opzione, pure prospettata da alcuni Autori⁷³, suscita tuttavia alcune perplessità, in quanto sembra, appunto, aprire le porte ad una sorta di azione popolare di matrice giurisprudenziale, in contrasto con il citato tradizionale orientamento in materia. Del resto, come già visto, in varie pronunce emerge come sia proprio l'avversione del giudice ammini-

popolare a mero (ed imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere, in *Lexitalia.it*, fasc. 7-8/2007; ID., *C'era una volta un'azione popolare... mai nata*, in *Riv. giur. ed.*, fasc. 6, II, 2021, 239 ss.

⁷¹ P. DURET, *Taking “commons” seriously*, cit., 35.

⁷² Cfr. Cons. Stato n. 4775/2014, che applica il criterio della *vicinitas* anche ad enti associativi stranieri laddove l'attività amministrativa possa produrre effetti «immediatamente e macroscopicamente transfrontalieri». Tale sentenza ha portato parte della dottrina (S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., 269) a ritenere che possa configurarsi una posizione legittimante di «*vicinitas* globale», ossia basata su «un ampio concetto di *vicinitas*, comprendente nello spettro dei soggetti legittimati anche associazioni ambientaliste non nazionali, che risultino comunque implicate nella tutela di un interesse ambientale, il quale per sua natura spesso trascende la realtà meramente locale».

⁷³ Cfr. P.L. PORTALURI, *Per una vicinitas assiologica: cercando di accrescere la tutela processuale dei beni comuni*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2023. L'Autore, riprendendo quanto già affermato in *La cambiale di Forstboff*, auspica un superamento anche della dimensione fisica della *vicinitas*, che dovrebbe, invece, intendersi come vicinanza “assiologica” dell'attore all'interesse di cui è chiesta tutela. Di questa prospettazione ha preso atto anche l'Ad. Plen. n. 22/2021, ove si legge, come *obiter dictum*, che «sempre nel quadro della tutela degli interessi meta-individuali, si invoca una sorta di “liberazione” della *vicinitas* dal suo perimetro originario, sino a ritenerla esistente anche quando la relazione di prossimità tra il soggetto ed il bene protetto non sia fisica ma assiologica». Anche B. GILBERTI, *Vicinitas e interessi diffusi. Legittimazione ed interesse ad agire nel processo amministrativo alla luce di due recenti pronunce dell'Adunanza Plenaria*, in *Urb. e appalti*, fasc. 2, 2022, 168 ss., adotta una visione favorevole ad un'apertura delle maglie della legittimazione per la tutela di interessi che emergono dall'«articolata trama “assiologica” di “interessi di vita”, familiari, economici o relativi ad altri “qualificati e consolidati rapporti sociali”» (p. 178, riprendendo M. MAGRI, *L'interesse legittimo oltre la teoria generale, Neutralità metodologica e giustizia amministrativa “Per una piena realizzazione dello Stato di diritto”*, Santarcangelo di Romagna, 2017, 184).

strativo verso l'azione popolare ad essere sottesa al rifiuto del ricorrente *ad hoc*⁷⁴ e a condizionare tuttora l'impostazione della giurisprudenza, che pare essere ancora restia a riconoscere la legittimazione ai soggetti *de quibus*, continuando, invece, a prediligere l'orientamento tradizionale⁷⁵.

Se questa contrapposizione tra esigenza di tutelare interessi dal «debole profilo soggettivo ma da un'accentuata rilevanza sociale»⁷⁶ e natura soggettiva del giudizio amministrativo si è storicamente manifestata nel settore ambientale, la sentenza Cons. Stato n. 7850/2020 ha mostrato che anche nel settore della tutela dell'interesse alla salute vi è la tendenza ad ampliare le maglie della legittimazione a ricorrere a favore di enti costituiti *ad hoc*, e forse è proprio questo il settore da tenere sotto osservazione nel prossimo futuro per monitorare gli orientamenti giurisprudenziali sul tema.

In tale materia, infatti, una recentissima sentenza del Consiglio di Stato ha fatto proprio quanto affermato nella sentenza n. 7850/2020, sostenendo, con riferimento al comitato ricorrente, che «in alcun modo può assumere rilevanza decisiva in senso negativo la circostanza della costituzione poco prima della proposizione del ricorso, poiché in tal modo si impedirebbe in modo irragionevolmente discriminatorio a formazioni sociali di nuova costituzione di accedere agli strumenti che

⁷⁴ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, n. 1838/2018, in cui si afferma che l'«apertura pretoria della giurisprudenza non può condurre all'incontrollato proliferare di azioni popolari, non ammesse dall'ordinamento se non in via del tutto eccezionale; [...] 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».

⁷⁵ Così Consiglio di Stato, sez. VII, 3 gennaio 2024, n. 89; Tar Veneto, 23 novembre 2023, n. 1706; Tar Lazio, 5 gennaio 2024, n. 264; Tar Lazio, 30 gennaio 2024, n. 1801; Tar Sicilia-Catania, 18 marzo 2024, n. 1049, tutte in www.giustizia-amministrativa.it. *Contra* cfr. Tar Friuli-Venezia Giulia, 5 febbraio 2024, n. 60. Quest'ultima sentenza, che richiama Cons. Stato n. 7952/2023, sembra tuttavia confermare quanto sopra esposto circa la sussistenza degli altri requisiti richiesti dalla giurisprudenza, in quanto, pur non chiedendo il requisito della stabilità temporale, nega la legittimazione al comitato ricorrente per la mancanza di «stabilità territoriale» e adeguata rappresentatività.

⁷⁶ R. LOMBARDI, *Le azioni collettive*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., 214.

l'ordinamento mette a disposizione per la tutela di situazioni giuridiche protette»⁷⁷.

Due paiono i punti di interesse di tale sentenza: da un lato, l'emersione di un indice di quel “disallineamento *ratione materiae*” in relazione alla figura del ricorrente *ad hoc* di cui si è precedentemente detto (*supra*, § 4). Dall'altro, si può notare una certa “dequotazione” degli altri requisiti richiesti dalla giurisprudenza, la cui valutazione sembra limitarsi all'analisi delle disposizioni degli statuti dei ricorrenti, ritenute sufficienti dal Consiglio di Stato – ma non dal giudice di primo grado – a dimostrare l'adeguata rappresentatività degli enti associativi⁷⁸.

Sebbene da queste sentenze non si possa ovviamente trarre alcuna conclusione certa circa i futuri orientamenti del Consiglio di Stato in tema di legittimazione a ricorrere a tutela degli interessi diffusi, soprattutto in assenza di un intervento nomofilattico dell'Adunanza Plenaria sul punto, giova notare come la dottrina più recente stia prendendo atto del filone, pur non approfondendo (per il momento) la questione⁷⁹.

Alla luce di ciò, la giurisprudenza in esame col tempo potrebbe, da un lato, influire maggiormente sull'operato delle corti, modificandone l'orientamento; dall'altro, potrebbe forse essere utilizzata dalla dottrina per sostenere la necessità di un superamento della teoria classica della legittimazione – che, come ricordato, consiste nella titolarità della situazione giuridica soggettiva da parte del ricorrente – per adottare una concezione, ad oggi minoritaria, che vede la legittimazione come “affermazione”, ritenuta da alcuni Autori maggiormente idonea a superare le difficoltà concettuali che si riscontrano nel consentire l'ac-

⁷⁷ Consiglio di Stato, sez. VII, 18 marzo 2024, n. 2616, in *www.giustizia-amministrativa.it*, punto 4.1 delle motivazioni. Il caso in questione vede come ricorrenti in primo grado due associazioni ed un comitato; di questi, solo una delle associazioni ed il comitato appellano la sentenza del Tribunale amministrativo regionale (trattasi di Tar Molise, 4 aprile 2023, n. 101 in *www.giustizia-amministrativa.it*).

⁷⁸ Cons. Stato n. 2616/2024, punti 2.7 e 4.1 della motivazione. Il giudice di primo grado, al contrario, aveva ritenuto che, pur in presenza di disposizioni statutarie prevenenti lo svolgimento di attività a tutela dell'interesse alla salute, vi fosse «una inequivocabile correlazione causale tra la creazione del comitato [...] e la conoscenza, da parte dei suoi membri, della delibera di Giunta Comunale» impugnata dai ricorrenti.

⁷⁹ Recentemente, prende nota delle sentenze Cons. Stato n. 7952 *et al.* M. MAGRI, *Genesis e protezione delle posizioni giuridiche soggettive avverso il potere pubblico: per un ripensamento della teoria della “delegittimazione” ad agire nel processo amministrativo*, in *P.A. Persona e amministrazione*, fasc. 2, 2023, 1 ss., 10 (in nota).

cesso al giudizio nei settori trattati⁸⁰.

In entrambi i casi, non è possibile prevedere con certezza quali effetti una diversa concezione della legittimazione potrebbe produrre. Il grado di apertura del processo alle istanze sociali e, di conseguenza, anche la sua struttura attengono, in ultima analisi, ad una scelta di politica del diritto⁸¹, le cui eventuali implicazioni processuali, pertanto, dovranno essere valutate considerando che – come si è mostrato – i singoli istituti non sono monadi a sé stanti ma si inseriscono in un complesso tessuto ordinamentale in cui agire su un singolo filo della trama può ripercuotersi anche sugli altri, con il rischio, se non si adotta la dovuta cautela, di danneggiare il disegno complessivo che da tale tessuto emerge.

⁸⁰ Per riferimenti cfr. F. SAIITA, *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, in C. CUDIA (a cura di), *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione*, Torino, 2020, 45 ss.

⁸¹ Cfr. G. MANFREDI, *Interessi diffusi e collettivi*, cit., 529 ss.

Abstract

Il presente articolo si propone di analizzare i riflessi che l'introduzione della figura del ricorrente *ad hoc* potrebbe produrre nell'ordinamento, muovendo da alcune recenti sentenze del Consiglio di Stato sulla legittimazione dei portatori di interessi diffusi. In particolare, la tesi della superfluità del requisito della stabilità temporale, già prospettata da alcuni autori, sembra mettere in discussione i criteri di matrice giurisprudenziale, oggi consolidati, utilizzati per consentire l'accesso al giudice amministrativo ai portatori dei suddetti interessi che non incontrino i requisiti richiesti per accedere alla legittimazione legale. Si analizzano, pertanto, le ragioni che hanno condotto il legislatore e la giurisprudenza prevalente a negare la figura del ricorrente *ad hoc* e le tesi favorevoli, invece, alla sua introduzione, che costituiscono anche un'occasione di riflessione sulla discrezionalità del giudice amministrativo nel tracciare i confini della legittimazione ad agire.

Reflections on the figure of the *ad hoc* plaintiff
for the environmental protection in the administrative judicial review

The article aims to examine the consequences that the introduction of an '*ad hoc*' plaintiff could produce in the legal system, starting from some recent decisions of the Council of State concerning the standing of environmental associations. In these rulings, the supreme administrative court holds the superfluity of the 'temporal stability' requirement of the plaintiff, thus questioning the existing criteria to grant standing to those NGOs that do not meet statutory requirements. The article then analyses the reasons why the current legal system does not envisage *ad hoc* plaintiff and the opinions in favour of its introduction, which also provides the occasion to reflect on the issue of the discretion accorded to administrative courts in granting access to justice.