



LE INNOVAZIONI DEL CODICE DELL'AMBIENTE IN MATERIA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DELLE ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE.

- I -

Il nuovo Codice dell'Ambiente approvato con Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152 si inquadra, in primo luogo, nella teoria dei Testi Unici che il legislatore ha rinnovato, con cadenza progressiva ed incalzante, nell'ultimo periodo della passata legislatura in materie di primaria importanza nei settori strategici.

Parliamo del Codice del Consumo di cui al D. Lgs. 6 settembre 2005 n. 206, il Codice del Risparmio di cui alla L. n. 262/2005, il Codice degli appalti di cui al D. Lgs. n. 163/2006, che viene cronologicamente per ultimo, e quindi il Codice dell'Ambiente approvato con D. Lgs. n. 152/2006, del quale ci occupiamo.

Occorre un testo unico per coordinare le abrogazioni determinate dal testo unico.

L'introduzione di Testi Unici, volti a sistematizzare e raccogliere, come ci insegnato il metodo introdotto dalle Istituzioni del diritto giustiniano, norme frammentate in determinate materie e settori, che vanno a costituire veri e propri autonomi ordinamenti giuridici, secondo quella pluralità che Santi Romano ci ha insegnato, non segnano però a mo' avviso una svolta a fronte di una iper-produzione legislativa di questi anni convulsi di transizione.

La dottrina più tradizionale (SANDULLI) ha ritenuto che i Testi Unici non costituiscono una fonte di produzione giuridica a sè stante.

Occorre distinguere tra Testi Unici ricognitivi, che sono quelli "emanati senza una delega di poteri, da organi non dotati in materia di potestà normativa ed animati non da volontà normativa, bensì da mera volontà ricognitiva interpretativa e ordinatrice") e Testi Unici come fonte del diritto, cioè quelli che "importano invece una vera e propria novazione delle preesistenti fonti" e presuppongono quindi che l'autorità che vi provvede "sia fornita, in materia, di potestà normativa e forza innovativa, in quanto si tratti di materia rientrante nella sua propria competenza, o in quanto l'autorità stessa ne abbia ricevuto" "Delegazione dall'autorità competente" come è il caso dei "Testi Unici emanati dal Governo per delega del Parlamento" ai sensi dell'art. 76 Cost.

Il Testo Unico o Codice dell'Ambiente del quale ci occupiamo rientra in questo secondo tipo, con una accentuazione degli aspetti e contenuti innovativi sul piano normativo, in gran parte prevalenti rispetto alle materie contemplate nelle norme oggetto di abrogazione, ancorchè già sotto un primo profilo critico, la rilevanza di tali abrogazioni avrebbe richiesto un intervento immediato di coordinamento e chiarificazione degli effetti di tali abrogazioni e del rapporto tra norme abrogate, nuove norme e norme rimaste in vigore.

- II -

Il Codice dell'Ambiente di cui al D.Lgs. n. 152/06 contempla nella "Parte sesta" recante "Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente" agli artt. 309 (richiesta di intervento statale) e 310 (ricorsi), specifiche ipotesi di legittimazione delle associazioni a difesa dell'ambiente nella versata materia.

L'art. 309 D. Lgs. n. 152/2006 prevede al **comma 1** che "Le Regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonchè **le persone fisiche o giuridiche** che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del presente decreto **possono presentare al Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, depositandolo presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo**, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto".

Recita il secondo comma:

"Le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986 n. 349, sono riconosciute titolari dell'interesse di cui al comma 1".

Al terzo comma viene esplicitata la fase procedimentale:



“Il Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio valuta le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegare afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale e informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti a riguardo”.

L’art. 310 esplicita sulla legittimazione quanto segue:

“I soggetti di cui all’articolo 309, comma 1, sono legittimati ad agire, secondo i principi generali, per l’annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto nonché avverso il silenzio inadempiuto del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell’attivazione, da parte del medesimo Ministero, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale”.

Sul piano procedimentale:

- al secondo comma, è prevista l’ipotesi di far precedere al ricorso in sede di giurisdizione esclusiva, il deposito di una opposizione al Ministero;
- al terzo comma viene espressamente stabilito che “Se sia stata presentata l’opposizione e non ancora il ricorso al giudice amministrativo, quest’ultimo è proponibile entro il termine di sessanta giorni decorrenti dal ricevimento della decisione di rigetto dell’opposizione oppure dal 31° giorno successivo alla presentazione dell’opposizione se il Ministro non si sia pronunciato” (fatta salva la facoltà dell’interessato di ricorrere in via straordinaria al Presidente della Repubblica nei termini differenziati).

E’ doveroso il confronto con le anteriori prescrizioni della **L. n. 349/86 laddove all’art. 13** precisa che “Le **associazioni di protezione ambientale** a carattere nazionale e quelle presenti in almeno 5 regioni sono individuate con decreto del Ministro dell’ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell’ordinamento interno democratico previsti dallo Statuto, nonché dalla continuità dell’azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio Nazionale per l’ambiente da esprimere entro 90 giorni dalla richiesta”.

L’art. 18 della L. n. 348/1986, ora oggetto di abrogazione, commina quanto segue:

“Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottato in base a legge che comprometta l’ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l’autore del danno al risarcimento nei confronti dello Stato”.

Precisa il quarto comma: “**Le associazioni di cui al precedente art. 13 e i cittadini**, al fine di sollecitare l’esercizio dell’azione da parte di soggetti legittimati possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza”.

Prosegue il quinto comma “**Le associazioni individuate in base all’art. 13 della presente legge** possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l’annullamento di atti illegittimi.

In sostanza il Codice dell’Ambiente individua, sul piano soggettivo, le persone fisiche e giuridiche e le associazioni non governative come portatrici di un interesse differenziato alla tutela degli interessi alla protezione dell’ambiente ma nell’ambito limitato dall’oggetto contemplato nella “parte sesta” del medesimo D. L. gs. n. 152/2006 e cioè nella materia inerente la prevenzione e ripristino ambientale e di risarcimento del danno, ma sempre in un’ottica meramente oppositiva.

In pratica, con l’abrogazione dell’art. 18 della L. n. 349/1986, il nuovo codice segna una diversa configurazione della sfera d’azione dei soggetti portatori di un interesse alla tutela dell’ambiente, anche se, per un verso, non pienamente conforme alle innovazioni discendenti dall’evoluzione giurisprudenziale e, per un altro verso, tale da segnare un arretramento laddove non contempla in modo autonomo e differenziato la categoria dei “cittadini” e, quindi, la legittimazione dei componenti il corpo politico come titolari di diritti e interessi “uti cives”.

L’art. 18 L. n. 349/1986, sul piano soggettivo, contemplava le associazioni di protezione ambientale di cui all’art. 13 della medesima legge e i cittadini quali portatori, da una parte, di un diritto generalizzato alla “denuncia dei fatti lesivi di beni ambientali di cui siano a conoscenza” e dall’altra di una duplice facoltà sia di



intervenire nei giudizi per danno ambientale, sia di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

Il nuovo sistema di garanzia introdotto dal D. Lgs. n. 152/2006 sembrerebbe da una parte riconoscere la legittimazione ad agire nei termini e con le modalità all'uopo previste dei soli soggetti contemplati nell'art. 309 (regioni, province autonome, enti locali, anche associati, nonché persone fisiche e giuridiche che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante alla partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, prevenzione o di ripristino) ad agire, secondo i principi generali, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del medesimo decreto, nonché avverso il silenzio inadempiuto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Sia l'art. 309 che l'art. 310 del D. Lgs. n. 152/2006 tendono a procedimentalizzare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti portatori di un interesse alla protezione ambientale.

L'art. 309 D. Lgs. 152/06 prevede la possibilità di richiedere l'intervento statale mediante la presentazione di apposite denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del medesimo decreto.

L'art. 310 D. Lgs. 152/06 configura un'ipotesi di ricorso al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, e ciò è in linea con l'indirizzo tracciato dalla Corte Costituzionale n. 204/2004 che ha limitato la giurisdizione del G.A. agli atti e provvedimenti emanati dalla P.A. nell'esercizio di poteri autoritativi.

L'oggetto di tale azione giurisdizionale sono gli atti o provvedimenti che si ritengano illegittimi o lesivi.

Tale individuazione è confermata dal 5° comma del medesimo art. 310 ove conferma la facoltà dell'interessato di ricorrere in via straordinaria al Presidente della Repubblica, come previsto dal DPR n. 1199/1971.

Il 2° comma del citato art. 310 introduce una ipotesi di opposizione da depositarsi presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e proponibile sia avverso l'atto o provvedimento illegittimo o lesivo, sia avverso il silenzio inadempiuto, in caso di inutile decorso di 30 giorni "successivo all'effettuato deposito dell'opposizione presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio" il che sembrerebbe escludere la possibilità di una preliminare o anteriore opposizione avverso il silenzio inadempiuto.

Il rimedio appare riconducibile allo schema generale previsto dall'art. 7 del D.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 ove stabilisce che "Nei casi previsti dalla legge, il ricorso in opposizione è presentato all'organo che ha emanato l'atto impugnato"

Sul piano della legittimazione particolare attenzione alle **organizzazioni non governative** che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986 n. 349, sono riconosciute titolari dell'interesse di cui al comma 1.

Le associazioni ambientaliste possono essere riconosciute come "organizzazioni non lucrative di utilità sociale" (ONLUS) in quanto in possesso dei requisiti di cui all'art. 10 c. 1 D. Lgs. 460/1997 e si identificano, appunto, in base all'attività istituzionale svolta e alle particolari finalità di solidarietà sociale perseguite.

In questa veste la giurisprudenza ha riconosciuto la legittimazione della Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus.

Il Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza n. 5365 del 9 ottobre 2002 ha ricordato che l'Associazione Italiana Italia Nostra Onlus, il cui statuto risulta da ultimo approvato con decreto del 19 ottobre 1999 del Ministero per i beni e le attività culturali è un'associazione di protezione ambientale, secondo le previsioni di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986 n. 349 e del D.M. 20 febbraio 1987.

"Il suo statuto - prosegue il Consiglio di Stato - all'articolo 1 dichiara solennemente che lo scopo della predetta associazione è quello di "...concorrere alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione" e all'articolo 3 precisa che per il perseguimento del suo scopo si propone di "suscitare il più vivo interesse e promuovere azioni per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, dell'ambiente, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti, dei centri storici e della qualità della vita".



“Indipendentemente dal fatto che tali nuove previsioni siano o meno innovative rispetto all’originario statuto approvato con DPR 24 settembre 1964 n. 1464, deve rilevarsi che per effetto della previsione generale contenuta nell’articolo 13 e di quelle specifiche di cui ai richiamati articoli 1 e 3 dello Statuto l’Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus è certamente legittimata ad agire in giudizio non solo per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto (che possono essere individuati negli aspetti fisico - naturalistici di una certa zona o di un certo territorio), bensì anche per quelli ambientali in senso lato, comprendenti proprio la conservazione e valorizzazione dei beni culturali, dell’ambiente in senso ampio, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti dei centro storici e della qualità della vita, intesi tutti come beni e valori ideali idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale rispetto ad ogni altro ambito geografico e territoriale e pertanto capaci di assicurare ad ogni individuo che entra in contatto con tale ambito una propria specifica utilità che non può essere assicurata da un altro ambiente (è significativo in tal senso ad avviso della Sezione, il puntuale riferimento statutario proprio alla tutela, conservazione e valorizzazione dei paesaggi urbani, rurali e naturali e della qualità della vita).

“In tale prospettiva l’Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus è sicuramente legittimata ad impugnare quei provvedimenti amministrativi capaci di ledere immediatamente o di esporre a pericolo i ricordati valori e di privare conseguentemente l’individuo delle relative utilità, con la ovvia precisazione che tale legittimazione, del tutto eccezionale, è concorrente con quella normalmente facente capo ai singoli soggetti ed è finalizzata a rendere quanto più effettiva e puntuale possibile la tutela di tali beni e valori”.

Va ricordato l’interessante richiamo, operato da altra giurisprudenza (vd. commento Avv. L. Salvemini “Il Consiglio di Stato ridefinisce i limiti di intervento dell’Associazioni Ambientaliste) al principio della c.d. “sussidiarietà”

In sostanza gli artt. 309 e 310 del D. Lgs. n. 152/2006 confermano la legittimazione delle associazioni ambientaliste sia alla partecipazione al procedimento relativo all’adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del medesimo decreto, sia la loro legittimazione ad agire, secondo i principi generali, per l’annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell’attivazione, da parte del medesimo Ministero, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale”.

Nel contesto rigidamente predefinito dal Codice dell’Ambiente nelle sue parti normative dedicate “Alla difesa del suolo e lotta alla desertificazione”, “di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche”, “di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati” “di tutela dell’aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera”, avere da una parte confinato le norme riservate all’esercizio dei poteri di tutela degli interessi di cui sono portatrici le Associazioni Ambientaliste nella Parte Sesta unitamente all’abrogazione dell’art. 18 L. n. 349/2006, non appare felicemente supportata da valide ragioni, sia di ordine generale che di efficiente coordinamento del sistema ed ordinamento giuridico di protezione ambientale, posto che la previsione astratta e generale dell’art. 18 del DPR n. 349/1986, meglio abbracciava e garantiva sotto tale profilo una tutela generalizzata dell’ambiente, laddove in detta tutela contemplava e comprendeva “Qualunque fatto doloso o colposo in violazione delle disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l’ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte” obbligando “l’autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato”.

Parallellamente, per quanto riguarda il concorso degli enti locali in sede di tutela giurisdizionale, le prime applicazioni della normativa non sono incoraggianti, laddove sottolineano la centralizzazione in capo al Ministro delle azioni volte alla tutela risarcitoria e comunque di intervento avanti il giudice ordinario.

In questo senso si pone l’Ordinanza del Tribunale di Torino - Sezione di Susa del 29 maggio 2006 (vd. Il Sole 24 ore del 3 giugno 2006) che ha negato la costituzione di parte civile a tre comuni nel cui territorio si era verificato il danno ambientale causato dai reati oggetto del giudizio penale in corso.



La sola facoltà degli enti territoriali “di sollecitare l’intervento statale - art. 309 - e di ricorrere in caso di inerzie ed omissioni” è evidente,ente speculare alla inopinata abrogazione dell’art. 18 c. 3 della L. n. 346/1986 che riconosceva a detti, appunto, la legittimazione ad agire in proprio nei processi per danno ambientale.

Occorre, in questo frangente, ribadire l’essenziale priorità di una nuova definizione del regime della legittimazione delle Associazioni ambientaliste nel processo, in primis nella sede giurisdizionale amministrativa che è quella deputata alla tutela degli interessi diffusi, senza che tuttora possa essere esclusa in via concorrente la possibilità che in base agli artt. 4-5 della L. n. 2248/1865 All. E possa essere invocata anche da Comitati e Associazioni innanzi al Giudice Ordinario la disapplicazione in via incidentale degli atti amministrativi illegittimi, in via strumentale all’esercizio di un diritto soggettivo.

*AVV. EZIO PEREGO
Avvocato in Milano
Patrocinante in Cassazione*