

# LEGITTIMAZIONE E INTERESSE A RICORRERE DELLE ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE\*

GIULIA MANNUCCI

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L’oggetto del processo amministrativo: due visioni antagoniste – 3. La natura dell’interesse diffuso e la cd. teoria del doppio binario secondo la giurisprudenza – 4. Le ricadute – 5. Osservazioni conclusive

## 1. Premessa

L’apertura del processo a interessi non individuali si lega a doppio filo al tema della natura della giurisdizione amministrativa e alla funzione del giudizio. È nota l’alternativa tra un processo amministrativo volto alla garanzia di situazioni giuridiche soggettive e un processo finalizzato invece a un controllo sulla legalità. Sciogliere questa alternativa non incide soltanto su questioni di tecnica processuale, ma implica una scelta di fondo dell’ordinamento in ordine al ruolo del giudice amministrativo. L’accresciuta sensibilità nei confronti del bene ambiente, testimoniata dalla recente riforma costituzionale<sup>1</sup>, ha fatto emergere un atteggiamento ‘espansivo’ del giudice, favorevole all’ingresso dell’interesse ambientale nel processo allo scopo di verificare e sanzionare eventuali violazioni.

L’obiettivo di questo lavoro diventa quello di capire se possa essere il giudice a colmare eventuali ‘vuoti’ di tutela, raccogliendo istanze provenienti dalla società civile e, nel caso, quali siano i costi della delega al giudizio della garanzia dell’interesse ambientale.

Dopo una breve premessa sull’oggetto del processo amministrativo, si esamineranno le più recenti tendenze giurisprudenziali in punto di tutela dell’ambiente, per poi interrogarci sulle loro ripercussioni a livello sistematico.

## 2. L’oggetto del processo amministrativo: due visioni antagoniste

Semplificando, si può dire che esistono almeno due modi di concepire l’interesse legittimo e, di conseguenza, l’oggetto del processo amministrativo<sup>2</sup>.

---

\* Lo scritto riproduce, con l’aggiunta di note, la relazione su *Legittimazione e interesse ad agire a tutela dell’ambiente*, tenuta in occasione del Convegno su *Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela dopo la legge di rev. Cost. n. 1 del 2022*, Firenze, Palazzo vecchio, 1-2 luglio 2022.

<sup>1</sup> Dopo le modifiche introdotte dall’art. 1, legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, l’art. 9 Cost. stabilisce che la Repubblica «tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

<sup>2</sup> Su questi aspetti, per un inquadramento generale, L. FERRARA-F. ORSO, *Sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo. A proposito di due monografie*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 717 ss.

Secondo una lettura ispirata a una rigorosa interpretazione del dettato costituzionale, oggi confermata dal codice, l'oggetto del processo amministrativo corrisponde a una posizione giuridica soggettiva (sia essa diritto o interesse legittimo) qualificata e differenziata sulla base di indici normativi. L'ingresso in giudizio è collegato alla verifica giudiziale sull'esistenza di norme che qualificano un interesse (ossia riconoscono la tutelabilità di un certo valore) e lo differenziano (ossia individuano i criteri per stabilire a chi, in concreto, quel valore può essere attribuito)<sup>3</sup>. Si tratta di quelle condizioni che la teoria generale delle posizioni soggettive chiama «investitive», sussistendo le quali la pretesa si radica in capo a un novero di «*intended beneficiaries*» (ossia alla categoria di soggetti che si intende tutelare)<sup>4</sup>. Ciò che conta è l'aggancio normativo: una pretesa, per esser tutelata, deve trovare nella norma sia l'indicazione del valore che a essa si collega, sia i criteri affinché quella posizione possa differenziarsi, ossia possa essere imputata a soggetti determinati<sup>5</sup>.

Al contrario, secondo l'impostazione tradizionale, cui sembra aderire la giurisprudenza maggioritaria in materia di interessi diffusi, l'obiettivo primario del processo amministrativo è (o meglio, resta) assicurare il controllo sull'esercizio del potere: l'interesse legittimo, costruito all'ombra del potere e inteso quale frazione dell'interesse pubblico, è spogliato della sua dimensione sostanziale e finisce per essere la 'mera occasione' per attivare un sindacato giudiziale<sup>6</sup>. Si accetta di rinunciare a una rigorosa indagine sulla qualificazione e, per quanto qui più rileva, sulla differenziazione delle posizioni soggettive da ammettere in giudizio<sup>7</sup>, perché lo scopo del processo è ristabilire la legalità. In questa logica, la differenziazione è conseguentemente intesa come un concetto non normativo, ma essenzialmente fattuale<sup>8</sup>, il cui accertamento è rimesso alla sensibilità del giudice, che può desumere da «qualsiasi elemento»<sup>9</sup> che quel certo interesse assume un peculiare rilievo per l'ordinamento. Si afferma che la posizione del soggetto deve essere «diversa» e «più intensa»<sup>10</sup> rispetto a quella della generalità degli amministrati, ma la verifica si risolve, il più delle volte, nell'accertamento in concreto della lesività del provvedimento impugnato: con riferimento, per esempio, agli atti di localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti,

---

<sup>3</sup> Di recente, F. SAIITA, *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, in *Dir. pubb.*, 2019, 544 s.

<sup>4</sup> N. MACCORMICK, *Rights in Legislation*, in P.M.S. Hacker, J. Raz (eds.), *Law, Morality and Society. Essays in honour of H.L.Hart*, Oxford 1977.

<sup>5</sup> Più ampiamente, se si vuole, si v. G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo. Dalla legalità ai diritti*, Rimini, 2016

<sup>6</sup> O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo, I. Introduzione e nozioni fondamentali*, Napoli 1912, 430 ss.

<sup>7</sup> Ne è spia la cospicua giurisprudenza sulla *vicinitas*: se il giudice ravvisa la 'prossimità', riconosce al privato una posizione soggettiva, indipendentemente dall'esistenza di una norma che qualifichi e differenzi l'interesse azionato (tra molte, Cons. St., sez. IV, 8 settembre 2015, n. 4176). Ritiene necessario estendere il 'raggio d'azione' della *vicinitas*, espandendone «il più possibile il senso e l'effetto giuridico, sino a ritenerla esistente anche quando la relazione di prossimità non sia fisica, ma *assiologica*»: P.L. PORTALURI, *Ascendenze del creazionismo giurisprudenziale e ricadute sul processo amministrativo: il controllabile paradigma dell'accesso al giudice*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 232.

<sup>8</sup> Sulla tendenza giurisprudenziale a far dipendere la legittimazione dalla sussistenza di «un interesse di fatto, abbinato ad un criterio fattuale che permetta di circoscrivere la cerchia di coloro nei cui confronti si concretizza questo interesse di fatto», si v. F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 1009.

<sup>9</sup> S. PIRAINO, *L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1979, 221.

<sup>10</sup> A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino 2019, 66.

il riconoscimento «al proprietario del fondo o della casa finitima, ovvero a chi vive e lavora in prossimità della discarica», di un «interesse qualificato e differenziato» dipende dalla prova del «concreto pregiudizio che non è evincibile dalla mera appartenenza al territorio comunale, dovendo, invece, collegarsi a situazioni ben determinate quali la circostanza che l'impianto riduca il valore economico del fondo o delle abitazioni ubicate nelle sue immediate vicinanze, oppure la circostanza, che le prescrizioni dettate dall'autorità competente - per quanto attiene alle modalità di gestione dell'impianto - siano inidonee a salvaguardare la salute di chi vive e lavora nelle sue vicinanze»<sup>11</sup>. La differenziazione della posizione soggettiva, così intesa, non serve a valorizzare la dimensione normativa della pretesa, bensì a fare da filtro per l'ingresso in processo, evitando che ogni ricorso diventi un'azione popolare. Questa impostazione risponde a una esigenza di garanzia, che tuttavia non riguarda posizioni individuali: l'oggetto del giudizio viene oggettivizzato perché oggettivizzata è la posizione che viene messa al centro.

Si tratta di una scelta che non solo rivela un certo modo di intendere la funzione del processo, ma che si ripercuote su almeno altri tre profili: intanto, come anticipato, sulla configurazione dell'interesse legittimo; poi, sulla autonomia sistematica e concettuale dell'interesse diffuso; infine, sul rapporto giudice-legislatore e sulle loro rispettive funzioni.

### **3. La natura dell'interesse diffuso e la cd. teoria del doppio binario secondo la giurisprudenza**

Il tentativo giurisprudenziale di aprire il processo amministrativo agli interessi diffusi è passato anzitutto attraverso una ricostruzione elastica delle condizioni dell'azione, in particolare della possibilità giuridica (ovvero del diritto in astratto fatto valere) e della legittimazione a ricorrere (ossia della individuazione del soggetto legittimato a far valere quella posizione).

Prendiamo le mosse dall'analisi della possibilità giuridica. L'interesse diffuso è, per sua natura, indifferenziabile: è appunto la sua idoneità a riguardare un numero indefinito di soggetti a connotarne la struttura e a distinguerlo dall'interesse legittimo e dall'interesse collettivo<sup>12</sup>. A rigore, perciò, l'interesse diffuso non è tutelabile come tale davanti a un giudice in quanto posizione adespota, insuscettibile di differenziazione già in astratto: se si differenzia, non è più un interesse diffuso.

Eppure, è comune nella giurisprudenza amministrativa la tendenza a differenziare in modo forzato gli interessi diffusi pur di farli entrare in processo. Una chiara

---

<sup>11</sup> Tar Toscana, Firenze, sez. II, 21 dicembre 2005, n. 8856; similmente Tar Lombardia, Milano, sez. I, 10 gennaio 2017, n. 45.

<sup>12</sup> Per G. MANFREDI, *Interessi diffusi e collettivi (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Annali, Milano 2014, 513, «l'espressione "interessi diffusi" in genere viene impiegata per indicare gli interessi che pertengono a un insieme indefinito di soggetti, e quella "interessi collettivi" per indicare gli interessi che pertengono a gruppi di soggetti definiti e dotati di strutture organizzative».

rappresentazione di tale tendenza è rintracciabile nella recente sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 6/2020<sup>13</sup>, in materia di tutela dei consumatori.

Secondo il giudice amministrativo «il fondamento teorico della cd. collettivizzazione dell'interesse diffuso a mezzo della sua entificazione risiede nella individuazione di interessi che sono riferibili ad una collettività o a una categoria più o meno ampia di soggetti (fruitori dell'ambiente, consumatori, utenti etc.) o a una formazione sociale *senza alcuna differenziazione* tra i singoli che quella collettività o categoria compongono»<sup>14</sup>. La vocazione metaindividuale di quell'interesse, si aggiunge, sembra presentare profili di sovrapposizione con l'«interesse pubblico vero e proprio», la cui cura è, nondimeno, rimessa all'amministrazione. La differenza, secondo il giudice, starebbe in ciò: che, mentre «l'amministrazione ha il dovere di curare l'interesse pubblico e dunque gode di una situazione giuridica capace di incidere sulle collettività e sulle categorie (potestà)», le associazioni «incarnano l'interesse sostanziale e pertanto «la situazione giuridica della quale sono titolari è quella propria dell'interesse legittimo»<sup>15</sup>. L'interesse dell'associazione sarebbe cioè un interesse ibrido, in parte individuale e in parte pubblico<sup>16</sup>: una pretesa, cioè, con la struttura dell'interesse legittimo (perché si correla al potere) ma a contenuto pubblicistico (perché eccede la sfera individuale, caratterizzandosi come interesse condiviso da un numero indeterminato di soggetti)<sup>17</sup>. Titolari di quell'interesse legittimo diffuso sarebbero innanzitutto le associazioni, cui è riconosciuto il potere/dovere di agire in giudizio<sup>18</sup>.

Il substrato teorico di questa ricostruzione si rintraccia nel passaggio della sentenza relativo alla natura e alla funzione dell'interesse pubblico: la cura dell'interesse pubblico, secondo il giudice amministrativo, non servirebbe soltanto a giustificare l'unilateralità del potere amministrativo, ma permette di «dare rilievo, a prescindere da espliciti riconoscimenti normativi, a posizioni giuridiche che eccedono la sfera del singolo e attengono invece a beni della vita a fruizione collettiva»<sup>19</sup>. Spetterebbe di conseguenza al giudice amministrativo (e non al legislatore) valutare se e in che misura garantire

---

<sup>13</sup> Cons. St., Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6.

<sup>14</sup> Cons. St., n. 6/2020 (punto 4; corsivo aggiunto).

<sup>15</sup> Cons. St., n. 6/2020 (punto 4.1; corsivo aggiunto).

<sup>16</sup> Per capire in che modo la posizione tutelata di fronte al giudice amministrativo assuma una forma ibrida, può già vedersi Cons. St., Ad. Plen., 19 ottobre 1979, n. 24, in *Foro it.*, 1980, 1 ss., con nota di A. ROMANO, ove si riconosceva che «è tutelabile l'interesse degli appartenenti alla collettività insediata in un determinato ambiente, nei confronti dei provvedimenti che incidano sull'assetto di questo»: la tutelabilità di un interesse diffuso era cioè legata alla sua differenziabilità, ossia alla sua individualizzazione.

<sup>17</sup> La posizione della quale le associazioni sono titolari sarebbe «quella propria dell'interesse legittimo», cioè «quella pertinente alla sfera soggettiva dell'associazione, *correlata a un potere pubblico*, che, sul versante processuale, si pone in senso *strumentale* ad ottenere tutela in ordine a beni della vita, toccati dal potere riconosciuto all'amministrazione»: Cons. St., n. 6/2020, punto 4.1 (corsivo aggiunto).

<sup>18</sup> Non ci si soffermerà invece sulle tendenze giurisprudenziali (tra molte, Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 4 gennaio 2022, n. 7; Tar Campania, Salerno, sez. II, 1 luglio 2021, n. 1597) che, ampliando i confini 'oggettivi' del bene ambiente, consentono alle associazioni ambientaliste di agire a tutela non soltanto dell'interesse ambientale, ma anche di altri interessi a esso collaterali (paesaggistici, urbanistici, culturali, storici e artistici): per una ricognizione degli orientamenti si rinvia a S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano 2018, 270 ss.

<sup>19</sup> Cons. St. n. 6/2020 (punto 7.3; corsivo aggiunto).

determinate posizioni sostanziali, perché rimettere «alla discrezionalità del legislatore ordinario la tutela in giudizio di interessi di notevole peso e valore sociale» significherebbe addirittura limitare «l'effettività della tutela garantita dall'art. 24 Cost.»<sup>20</sup>.

Anche sul versante dell'altra condizione dell'azione, ossia della legittimazione a ricorrere, l'approccio del giudice amministrativo è particolarmente elastico.

L'allargamento dei legittimati ad agire poggia sulla cd. teoria del doppio binario: accanto a una legittimazione 'legale', riservata alle associazioni iscritte nell'elenco ministeriale, vi sarebbe anche una legittimazione 'pretoria', creata dal giudice sulla base di indici presuntivi<sup>21</sup>.

Come noto, il combinato disposto degli artt. 13 e 18 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente<sup>22</sup> prevede infatti una legittimazione *ex lege*, a tutela dell'interesse ambientale, delle associazioni ambientaliste. La condizione è che quelle associazioni siano iscritte in un apposito registro, istituito presso il Ministero. L'iscrizione è subordinata alla sussistenza dei seguenti requisiti: l'associazione deve essere presente in almeno cinque regioni; la sua finalità programmatica deve essere legata alla protezione ambientale; deve basarsi su un ordinamento interno democratico previsto dallo Statuto; deve dimostrare continuità nell'azione ambientale svolta e la sua rilevanza esterna.

Per estendere la legittimazione a ricorrere ad associazioni diverse da quelle riconosciute, la giurisprudenza ha coniato criteri diversi da quelli ministeriali<sup>23</sup>. Per essere legittimata a ricorrere l'associazione (ancorché non iscritta nel registro ministeriale) deve infatti: essere in particolare rapporto di prossimità con la collettività di riferimento (cd. *vicinitas*)<sup>24</sup>; perseguire obiettivi ambientali in modo non occasionale; essere sufficientemente rappresentativa<sup>25</sup>. Rispetto ai criteri ministeriali, la giurisprudenza fonda la legittimazione delle associazioni sulla valorizzazione del legame territoriale tra l'associazione stessa e il bene-ambiente che si intende tutelare. In questo modo, però, la garanzia degli interessi diffusi per mezzo delle associazioni finisce per dipendere dalla loro localizzazione su un dato territorio: si entra in processo tramite un tentativo di differenziazione, peraltro fondato non su un dato normativo, ma esclusivamente fattuale (la *vicinitas*)<sup>26</sup>. Si riproduce

---

<sup>20</sup> Così il giudice rimettente (Cons. St., sez. VI, ordinanza 23 ottobre 2019, n. 7208), richiamato dalla Plenaria.

<sup>21</sup> Cons. St., sez. II, 30 giugno 2021, n. 4952; Tar Lazio, Roma, sez. II, 12 marzo 2021, n. 3051.

<sup>22</sup> Legge 8 luglio 1986, n. 349.

<sup>23</sup> Sul presupposto che la legge n. 349 del 1986 contenga «disposizioni non di carattere preclusivo, ma solo di carattere permissivo»: Cons. St., sez. VI, 7 gennaio 1996, n. 182, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 694.

<sup>24</sup> Il criterio della *vicinitas* viene poi affiancato, dalla giurisprudenza, al criterio «elastico» dello stabile collegamento: Cons. St., sez. VI, 13 settembre 2020, n. 6554. Sulla vaghezza del concetto di *vicinitas*, si veda, di recente, F. SAITTA, *C'era una volta l'azione popolare...mai nata*, in *Riv. giur. ed.*, 2021, 239 ss.

<sup>25</sup> Per Tar Friuli Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 5 luglio 2021, n. 208 «la concreta rappresentatività delle associazioni ambientaliste va accertata con riguardo alla sussistenza di tre presupposti: gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di natura 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».

<sup>26</sup> Come nota 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.*, 2013, 781, quando il giudice opera «al di fuori dei criteri normati, di fatto è lo stesso giudice che, nell'ammettere l'associazione al giudizio, costruisce in capo a essa una posizione qualificata e differenziata».

sul versante delle associazioni ambientaliste la tendenza giurisprudenziale, sperimentata soprattutto in materia urbanistica ed edilizia, a fondare la legittimazione del terzo a impugnare un titolo abilitativo rilasciato ad altri soltanto sulla dimostrazione della sua ‘prossimità’ all’intervento assentito.

In applicazione di simili criteri sono stati legittimati a ricorrere a tutela dell’ambiente non soltanto associazioni diverse da quelle iscritte nel registro ministeriale (di recente, pure articolazioni locali di quelle associazioni), ma anche comitati spontanei di cittadini<sup>27</sup>.

Più recentemente, si è altresì fatto leva sul principio di sussidiarietà orizzontale<sup>28</sup>, non tanto quale esclusivo criterio di legittimazione, ma come elemento «rafforzativo» di una «legittimazione già affermata per la classica via del riferimento ad altre posizioni legittimanti diffuse maggiormente consolidate»<sup>29</sup>. Si tratta di una tendenza avallata da quella dottrina che utilizza la sussidiarietà orizzontale per superare l’equivalenza tra interessi generali e interessi pubblici e che quindi tenta, per suo tramite, di «rilanciare il tema della tutela degli interessi diffusi, come categoria di interessi appartenenti a una platea ampia di soggetti, imputabili – a ogni modo – a figure della società civile»<sup>30</sup>. Si tenta, in altre parole, di estendere la tutela processuale dell’ambiente, svincolandola dai limiti, percepiti come angusti, delle prescrizioni normative.

#### 4. Le ricadute

È adesso possibile soffermarci sulle ripercussioni di queste soluzioni giurisprudenziali sui tre profili sopra ricordati, concernenti la struttura dell’interesse legittimo, l’autonomia concettuale e sistematica dell’interesse diffuso, la natura della giurisdizione amministrativa e, infine, il rapporto giudice-legislatore.

I tentativi pretori di individualizzare l’interesse diffuso, pur mossi da un intento garantista, rischiano di produrre l’effetto opposto, comportando uno svilimento della figura dell’interesse legittimo. Quando si assimila l’interesse diffuso all’interesse legittimo, per mezzo di una forzata differenziazione, si finisce infatti per reiterare una idea obsoleta di interesse legittimo, non equiparabile a un diritto, bensì a una posizione piegata a esigenze di controllo del potere. Nell’accettare una dequotazione del requisito della differenziazione, si permette che in processo abbiano ingresso interessi di dubbia consistenza giuridica, con contorni adattabili alle esigenze di tutela considerate prioritarie, in quel certo contesto, dal giudice amministrativo.

---

<sup>27</sup> Tar Toscana, sez. II, 13 luglio 2015, n. 1071; Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 11 luglio 2014, n. 599; Tar Sicilia, Catania, sez. II, 2 ottobre 2013, n. 2384. Per essere legittimato a ricorrere il comitato deve perseguire l’interesse ambientale in modo non occasionale: Tar Lazio, Latina, sez. I, 20 aprile 2021, n. 250; Tar Abruzzo, L’Aquila, sez. I, 31 dicembre 2020, n. 554; Cons. St., sez. IV, 22 marzo 2018, n. 1838.

<sup>28</sup> Un riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale è, tra gli altri, in Cons. St., sez. III, 10 dicembre 2020, n. 7850.

<sup>29</sup> S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., 286.

<sup>30</sup> F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell’ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 2 ss.

Questa operazione di assimilazione tra l'interesse legittimo e l'interesse diffuso<sup>31</sup> rischia altresì di vanificare l'autonomia concettuale dell'interesse diffuso, con la conseguenza ultima di ricostruire in modo poco rigoroso il sistema di tutele nei confronti dell'amministrazione. L'interesse diffuso si caratterizza per essere indifferenziabile: è per questo che ogni operazione di 'differenziazione' non soltanto è una forzatura logica, ma finisce anche per duplicare e sovrapporre le posizioni rilevanti. L'interesse diffuso, infatti, sorge normalmente prima degli interessi individuali<sup>32</sup>, in un momento in cui l'interesse individuale ancora non si è 'formato' (proprio perché manca la differenziabilità della posizione del singolo). Si pensi al diritto a un ambiente salubre di fronte all'adozione di un provvedimento che autorizza un termovalorizzatore: quella posizione non è differenziata ma neanche differenziabile; spetta al residente, al lavoratore della zona, ma pure al turista o al passante occasionale. Ebbene, in quei casi, il singolo non può agire (perché non ha una posizione soggettiva), ma il legislatore ha scelto di coprire quel vuoto di tutela con il riconoscimento di una legittimazione *ex lege* alle associazioni ambientaliste<sup>33</sup>.

In questa stessa direzione sembra peraltro essersi mosso anche il giudice europeo<sup>34</sup>, tutte le volte in cui ha riconosciuto che in settori nei quali l'esigenza di tutela si pone prima della (o a prescindere dalla) enucleazione di diritti individuali e a condizione che vi sia una espressa previsione a riguardo, è necessario riconoscere in capo alle associazioni la legittimazione a ricorrere. L'ampliamento delle maglie della legittimazione non vale, nella logica europea, a richiamare in vita un modello di posizioni soggettive riferibili allo schema tradizionale degli interessi occasionalmente protetti, né mira a mettere in discussione l'impostazione di base dei sistemi di tutela soggettiva; incide, piuttosto, su un ambito che, non essendo coperto dai diritti individuali, sarebbe non sindacabile dal giudice, in assenza di una previsione normativa di segno diverso<sup>35</sup>.

Assimilare invece i due momenti (sovrapponendo le posizioni diffuse e individuali), come fa la giurisprudenza domestica, è una scelta non conforme all'intenzione legislativa e rischiosa in termini di coerenza del sistema di garanzia<sup>36</sup>. Ne deriva, peraltro, una spinta verso una oggettivizzazione della tutela: a entrare in processo è un interesse (spesso di

---

<sup>31</sup> F.G. SCOCA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Atti del convegno di Pavia, Padova 1976, 57.

<sup>32</sup> Per un ordine d'idee convergente, R. CAPONI, *Azioni collettive, interessi protetti e modelli processuali di tutela*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, 1215 ss.

<sup>33</sup> Osserva A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino 2019, 86 e 195, come il legislatore abbia in questo modo operato «solo sul piano processuale», assegnando «alle associazioni una particolare legittimazione ad agire».

<sup>34</sup> Si veda, per es., Corte giust., 12 maggio 2011, C-115/09.

<sup>35</sup> Sulla tendenziale refrattarietà dei sistemi processuali rigidamente soggettivi (e, segnatamente del sistema tedesco) a offrire tutela alle posizioni sovraindividuali, v. M.C. ROMANO, *Ordinamento amministrativo europeo, situazioni protette e oggetto del sindacato giurisdizionale tra Corte di giustizia e corti nazionali*, in *Dir. amm.*, 2014, 196.

<sup>36</sup> In proposito si veda M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo*, cit., 745 s., dove osserva come la tutela e l'accesso degli interessi diffusi pongano «una questione teorica che non è quella di piegare tale posizione allo schema individualista tradizionalmente proprio del processo, ma, al contrario, attraverso l'intervento della giurisprudenza e del legislatore, di eventualmente superare o diversamente modellare questa concezione troppo restrittiva che non permetteva di riconoscere spazio di tutela ai nuovi bisogni individuali». Si chiarirà subito come, in questo scritto, si intendano ripartiti i ruoli tra giudice e legislatore nella individuazione delle posizioni tutelabili.

dubbia consistenza), affidato a un soggetto legislativamente non legittimato. L'obiettivo non è la tutela individuale (perché un interesse individuale qui non c'è), ma la tutela oggettiva, dell'interesse pubblico<sup>37</sup>.

Infine, viene in gioco il rapporto giudice-legislatore. Nel sistema di tutela delle origini, in un processo marcatamente oggettivo e improntato alla cognizione della legittimità del provvedimento, il potere pubblico veniva utilizzato per dar rilievo a posizioni individuali: il giudice si sentiva investito del potere/dovere di stabilire, secondo il proprio prudente apprezzamento, la soglia di ingresso nel processo, cosicché l'indicazione legislativa sulla tutela di un certo interesse assumeva valore essenzialmente orientativo. Sarebbe proprio il potere pubblico, sfuggente nella sua attitudine a incidere – in via diretta o indiretta – sulle posizioni dei privati<sup>38</sup>, a giustificare siffatta duttilità, irraggiungibile con lo strumento legislativo: lasciare ampie le maglie della legittimazione, d'altra parte, rappresenterebbe la cifra garantista del processo amministrativo<sup>39</sup>. Tuttavia, le esigenze del diritto amministrativo nonché il quadro sistematico di riferimento sono cambiati<sup>40</sup>.

Vi è un problema di certezza, che suggerisce di «evitare che vengano definiti soltanto genericamente o in modo impreciso i fattori legittimanti», con la conseguenza «inopportuna» di «dilatare la discrezionalità del giudice nella valutazione di tali fattori: si pensi alla valutazione del grado di rappresentatività dell'organismo o della serietà dei suoi scopi o ancora della sua capacità difensiva»<sup>41</sup>. Tali elementi dovrebbero «essere ancorati a criteri di valutazione per quanto possibile rigidi e indisponibili da parte del giudice; se ciò non fosse possibile, sarebbe forse meglio individuare con provvedimento formale gli organismi aventi legittimazione»<sup>42</sup>.

La scelta di configurare diritti (o interessi legittimi) non è infatti neutra<sup>43</sup>, perché il sinallagma che sta alla base delle posizioni soggettive esige che a un diritto corrisponda un

---

<sup>37</sup> Per il giudice amministrativo la legittimazione a ricorrere delle associazioni che, pur non iscritte nel registro ministeriale, si «costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su [un] circoscritto territorio» serve a scongiurare il rischio che «le località e le relative popolazioni, interessate da “attentati” alla salute pubblica e/o all'ambiente di ambito locale e circoscritto, ove questi ultimi non fossero presi in considerazione da associazioni riconosciute assenti in loco» possano rimanere prive «di quelle suscettibilità di protezione che possono assicurare le associazioni ambientaliste e similari»: Cons St., sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760. In altre parole, l'unica via per tutelare l'interesse diffuso, sarebbe farlo diventare un interesse localizzato, ossia differenziato.

<sup>38</sup> G. CORSO, *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano 1969, 362.

<sup>39</sup> F. G. SCOCA, *Modello tradizionale e trasformazioni del processo amministrativo dopo il primo decennio di attività dei Tribunali amministrativi regionali*, in *Dir. proc. amm.*, 1985, 279. Come osserva G. MANFREDI, *Interessi diffusi*, cit., 530, favorire la tutela degli interessi diffusi «può agevolare la partecipazione democratica: ma è altrettanto vero che la partecipazione non deve necessariamente passare attraverso l'esercizio popolare della funzione giurisdizionale, che anzi nelle democrazie moderne costituisce un'evenienza eccezionale».

<sup>40</sup> Accenna alle «persistenti difficoltà sistematiche del creazionismo giudiziario» G. TROPEA, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: una rassegna critica della letteratura recente*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 447 ss.

<sup>41</sup> F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte del giudice amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. soc.*, 1985, 645 s.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> In effetti, «la scelta di tutelare interessi siffatti, al pari della scelta di tutelare qualsiasi situazione giuridica soggettiva, può avere anche implicazioni negative, e non solo in termini di incremento del contenzioso, o di rischi di impieghi strumentali della legittimazione a ricorrere, ma anche e soprattutto perché in



obbligo<sup>44</sup>: così, quando il giudice consente al comitato di impugnare l'autorizzazione resa a un privato basandosi solo sulla *vicinitas* e prescindendo da una verifica sull'esistenza di una specifica disciplina normativa, non solo attribuisce al ricorrente qualcosa che la legge in realtà non gli riconoscerebbe, ma fa anche gravare sugli altri soggetti un obbligo che la legge non imporrebbe loro. Alla base della individuazione delle situazioni soggettive vi sono scelte di valore che devono essere riservate al legislatore, proprio perché concernono «una questione di politica del diritto»<sup>45</sup>, non spettante, in quanto tale, al giudice.

## 5. Osservazioni conclusive

Come si è cercato di evidenziare, la questione relativa alla tutela degli interessi diffusi – di cui l'ambiente è l'esempio paradigmatico – nel diritto amministrativo va letta alla luce di esigenze apparentemente contrapposte: da un lato, la necessità di offrire garanzia a posizioni 'non individuali'; dall'altro, evitare derive oggettivistiche della giurisdizione amministrativa.

È a questo punto possibile provare a rispondere alle questioni poste in apertura: a chi spetta individuare forme e modi di tutela degli interessi diffusi? Le tensioni cui viene esposto il nostro sistema di tutela, pur di garantire posizioni che altrimenti resterebbero insoddisfatte, sono necessarie?

In materia ambientale, il legislatore ha predisposto un impianto di tutela virtualmente completo. Le associazioni possono azionare un interesse diffuso, benché la posizione non sia differenziabile, cioè distinguibile da quella di tutti gli altri consociati: questa legittimazione eccezionale si giustifica in ragione del fatto che *chiunque* ha interesse a un ambiente salubre. Certamente può poi accadere che, in quella stessa vicenda, emerga un interesse individuale, che tuttavia sarebbe diverso e autonomo dall'interesse diffuso: i singoli possono infatti agire se e quando si consolidi un loro interesse qualificato e differenziato (per es. perché vengono esposti a una sostanza pericolosa e chiedono tutela del loro diritto alla salute).

La giurisdizione amministrativa resta, in questo modo, a carattere soggettivo: l'ingresso occasionale di un interesse diffuso in giudizio non determina uno snaturamento del processo, ma testimonia la volontà del legislatore di innalzare il livello di garanzia (anticipando la soglia di tutela) in casi particolari. Si tratta, in altre parole, dell'eccezione (legittimazione 'oggettiva') che conferma la regola (legittimazione 'soggettiva'). Ampliare l'accesso al processo di fuori dalle ipotesi previste dalla legge, come tende a fare la

---

definitiva a ogni posizione attiva in capo a un soggetto dell'ordinamento corrispondono obblighi o doveri in capo ad altri soggetti»: G. MANFREDI, *Interessi diffusi*, cit., 530.

<sup>44</sup> Come «non esiste padre senza figlio e viceversa, così non esiste diritto senza obbligo e viceversa» (N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1997, 81), senza che assuma un peso il lato (del diritto, ovvero dell'obbligo) da cui si osserva quella relazione sinallagmatica (M.H. KRAMER, *Rights without Trimmings*, in M.H. Kramer, N.E. Simmonds, H. Steiner, *A Debate over Rights. Philosophical Enquiries*, Oxford 1998, 24 e 26).

<sup>45</sup> G. MANFREDI, *Interessi diffusi*, cit., 530.

giurisprudenza, rischia di alimentare una giurisdizione che ha come oggetto l'interesse pubblico – e non le posizioni individuali – e che assume, come obiettivo principale del processo, quello di controllare l'operato dell'amministrazione.

Laddove manchino i presupposti per attivare un processo (perché manca una posizione individuale e non è prevista una legittimazione *ex lege*), la garanzia degli interessi diffusi potrebbe passare attraverso la valorizzazione di strumenti diversi dal giudizio (come i controlli o la responsabilità amministrativa), risparmiando al processo un improprio ruolo di supplenza.

E' noto come una parte consistente della dottrina e della giurisprudenza veda in un processo rigorosamente soggettivo il rischio di un ridimensionamento della funzione garantista della giurisdizione, perché naturalmente si riducono le occasioni di controllo del potere. Viene tuttavia da chiedersi se i costi derivanti dal riconoscere al processo amministrativo il 'monopolio' nella garanzia degli interessi diffusi, e dunque del bene ambiente, non siano forse eccessivi, anche in termini teorico-sistematici. La legalità (oggettiva) è un bene prezioso, ma è davvero solo il processo che, ancora oggi, deve garantirla?

Il contributo si occupa della tutela degli interessi diffusi nel processo amministrativo, con specifica attenzione al tema della legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste. In particolare, si esaminano in chiave critica gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa favorevoli all'ingresso dell'interesse (diffuso) ambientale in processo, al fine di verificarne le implicazioni a livello sistematico.