

**CONSIDERAZIONI SULLA PROPOSTA DI  
LEGGE N. 2271 DEL 2009, RECANTE  
“MODIFICA ALL’ARTICOLO 18 DELLA  
LEGGE 8 LUGLIO 1986, N. 349, IN MATERIA  
DI RESPONSABILITÀ PROCESSUALE  
DELLE ASSOCIAZIONI DI PROTEZIONE  
AMBIENTALE”.\***

Nell’ormai lontano 1973, il Consiglio di Stato, con una storica pronuncia, ritenne ammissibile il ricorso giurisdizionale a tutela di un interesse pubblico diffuso, proposto dall’associazione Italia Nostra<sup>1</sup>.

Decisione di grande importanza, con la quale il Consiglio di Stato, sulla premessa che Italia Nostra fosse un’associazione riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica, costituita per il perseguimento di un fine che corri-

---

\* Lo scritto costituisce il testo dell’intervento svolto all’Incontro di Studio *“Tutela dell’ambiente e diritti dei singoli, Percorsi storici e prospettive attuali”*, organizzato dall’Università degli Studi di Salerno in data 3 dicembre 2009.

<sup>1</sup> Cons. Stato 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro It.*, 1974, III, 33 ss.

sponde a un interesse per sua natura pubblico e generale, ammise che l'associazione potesse ricorrere per la tutela di un interesse pubblico coincidente con il fine per il quale l'ente stesso fosse stato costituito.

All'epoca, autorevole dottrina ritenne che si trattasse di «un progresso da sottolineare: anche per la grande importanza pratica che presenta l'attribuzione di un maggiore ruolo, anche sul piano della tutela giurisdizionale, a soggetti collettivi, esponenziali di interessi»<sup>2</sup>.

Tale dottrina osservò che la decisione «affronta bene importanti nodi della nostra società: le esigenze della salvaguardia dell'ambiente in senso lato, ma anche la partecipazione del cittadino, almeno quello associato, ai problemi della comunità, e quindi l'utilizzabilità a questi propositi anche degli strumenti che l'ordinamento accorda all'autonomia privata, sia sul piano sostanziale come su quello processuale; nodi, la cui soluzione appare indubbia, ove

---

<sup>2</sup>A. ROMANO, Nota a Consiglio di Stato, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro It.*, cit., 34

ove si riunivano i 'Nove', realizzata da Ambrogio Lorenzetti sul finire degli anni Trenta del XIV secolo, si trova l'«*Allegoria ed effetti del Mal Governo*»: c'è la guerra, i campi sono bruciati e la città è crollante e piena di macerie. La morte domina sulla vitalità e benessere garantiti dal buon governo<sup>13</sup>.

#### ANTONIO DI PALMA

Avvocato, Vice Presidente Associazione 'Italia Nostra' della Campania e Presidente Associazione 'Italia Nostra'-sezione di Mercato San Severino (SA).  
E-mail: avv.antoniopalma@virgilio.it

---

<sup>13</sup> Ibidem.

venga impostata alla stregua dei parametri ad essa più pertinenti: i valori costituzionali».<sup>3</sup>  
Ai giorni nostri, la legge 8 luglio 1986, n. 349, recante «*Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale*»<sup>4</sup>, all'art. 13 individua le associazioni di protezione ambientale legittimate ad agire in giudizio avverso qualsiasi provvedimento che leda in modo diretto e immediato l'interesse ambientale; mentre all'art. 18 attribuisce alle associazioni di protezione ambientale, individuate ai sensi dell'art. 13, il potere di intervento e la potestà di impugnare atti illegittimi lesivi del «bene ambiente»<sup>5</sup>.

Il 10 marzo 2009, alla Camera dei Deputati ben 135 Deputati hanno presentato la Propo-

---

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> G.U 15 luglio 1986, n. 162 del *Suppl. Ord.* N. 59.

<sup>5</sup> Si tratta delle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque Regioni individuate con decreto del Ministro dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna.

sta di legge n. 2271, recante “*Modifica all’articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, in materia di responsabilità processuale delle associazioni di protezione ambientale*”<sup>6</sup>, che la stampa ha subito registrato come «blocca ricorsi».

L’unico articolo ivi previsto, dopo aver precisato che, «qualora il ricorso di cui al comma 5 del presente articolo, presentato dalle associazioni, individuate ai sensi dell’art. 13 della presente legge, sia respinto, alle associazioni soccombenti che hanno agito o resistito in giudizio con mala fede o con colpa grave si applicano le disposizioni dell’articolo 96 del codice di procedura civile», stabilisce che, «qualora il ricorso di cui al comma 5 del presente articolo, presentato dalle associazioni individuate ai sensi dell’art. 13, sia respinto perché manifestamente infondato, il giudice condanna le associazioni soccombenti al risarcimento del danno oltre che alle spese del giudizio».

Le ragioni di una siffatta iniziativa vengono illustrate nella Relazione che accompagna la

---

<sup>6</sup> *Atti Parlamentari Camera dei Deputati – XVI Legislatura.*

nella Siena dei ‘Nove’ i nobili e i magnati erano esclusi dal governo.

A quei tempi la città ingrandì il suo territorio e, fino all’epidemia di peste del 1348, accrebbe il numero dei suoi abitanti; furono costruiti, ampliati e abbelliti i principali edifici della città, con un’attenzione costante al decoro urbano, regolato con apposite leggi.

Tant’è che nel ‘Costituto’ senese del 1309 si legge: «chi governa deve avere a cuore massimamente la bellezza della città, per cagione di diletto e allegrezza ai forestieri, per onore, prosperità e accrescimento della città e dei cittadini»<sup>11</sup>.

Questo era un precetto attuato ovunque, anche quando si costruiva un borgo, un paese. Insieme al borgo, si costruiva l’ambiente circostante; si costruiva il paesaggio. Il paesaggio è il luogo in cui la storia s’incontra con il lavoro e la natura con la cultura<sup>12</sup>.

Di fronte all’“*Allegoria del Buon Governo e agli effetti del Buon Governo in città e in campagna*”, la decorazione della Sala del Palazzo Pubblico

---

<sup>11</sup> Cfr., [www.lacittadel.si.comune.siena.it](http://www.lacittadel.si.comune.siena.it)

<sup>12</sup> P.L. CERVELLATI, *Minori e maltrattati*, in *Italia Nostra*, Bollettino dell’Associazione Italia Nostra, luglio 2009, n. 445, 12.

di manufatti metallici con l'uso di martelli nel perimetro della città.<sup>9</sup>

Mi sembra, peraltro, che la Proposta di legge di cui ci stiamo occupando muova in una direzione diversa rispetto all'idea di cui le Istituzioni internazionali ed europee, negli ultimi tempi, si stanno facendo promotrici, secondo cui gli obiettivi di protezione ambientale debbono essere perseguiti attraverso una maggiore sensibilizzazione dei cittadini e delle loro formazioni, nella convinzione che un più ampio accesso alle informazioni ambientali ed una maggiore partecipazione alle decisioni in materia ne migliorino qualità ed efficacia<sup>10</sup>.

Vorrei concludere, richiamando la Vostra cortese attenzione su quanto accadeva a Siena tra la fine del XIII e gli inizi del XIV secolo: in questo periodo la città era retta dal 'Governo dei Nove', come in altri Comuni del tempo,

---

<sup>9</sup>U. AMBROSETTI, *Gli effetti del rumore sulla salute: il disturbo da rumore di bassa intensità nell'ambiente domestico*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente-14, Le immissioni*, Milano, 2004, 108.

<sup>10</sup>R. FERRARA, voce *ambiente*, in *Enc. giur. del Sole 24 ore*, I, 2007, 292.

Proposta di legge e sulla quale vale la pena di soffermarci brevemente: «Se, da un lato, la spinta ambientalista ha determinato un continuo sviluppo della normativa di settore che regola gran parte delle attività che determinano un qualche tipo di impatto ambientale sul territorio nazionale, dall'altro lato, le istanze ambientaliste hanno contribuito alla crescita di una diffusa attenzione al 'territorio di riferimento' che, all'interno della società civile, ha originato con sempre maggior frequenza comportamenti di protesta contro le scelte infrastrutturali sviluppate da soggetti pubblici e privati.

Tali proteste, conosciute con l'acronimo 'Nimby' ('Not in my back yard'), determinano un ritardo costante del 'cantiere Italia'. I dati del progetto 'Nimby Forum', gestito dall'Agenzia di ricerche informazione e società (ARIS), indicano che il 2007 ha registrato una situazione cronica di stallo nella costruzione di grandi opere, con 193 infrastrutture oggetto di protesta.

Rigassificatori, termovalorizzatori, corridoi ferroviari, centrali a biomasse, elettrodotti, au-

tostrade, discariche, inceneritori: qualunque fosse il progetto, il fermo alla sua realizzazione è stato disposto sempre per le stesse ragioni. Un ricorso al giudice amministrativo è sufficiente a impedire o a ritardare la realizzazione di opere pubbliche, senza che sia previsto alcuno strumento di responsabilizzazione delle associazioni di protezione ambientale, le quali, talvolta, presentano ricorsi pretestuosi, con il solo e unico scopo di impedire la realizzazione dell'opera pubblica. Il dilagare di questo fenomeno ritarda (e spesso paralizza) la realizzazione di gran parte degli interventi pubblici in programma nei settori dell'energia, dei trasporti, dello smaltimento rifiuti, della depurazione e della stessa edilizia residenziale e terziaria. Il problema di fondo sembra consistere nel fatto che tali opere infrastrutturali, progettate per generare nel tempo benefici e vantaggi per un'utenza vasta (spesso per l'intera collettività nazionale), determinano disagi concentrati sulle comunità situate nelle più immediate vicinanze della stessa opera».

La Relazione prosegue puntualizzando che «Questa originale forma di “egoismo territo-

zione vinta l'anno prima con il 37,4% dei consensi, 13,745 milioni di voti. Ma anche la pagina più celebre della storia – la crocifissione di Gesù – venne incisa da un infausto verdetto popolare. “Chi volete libero, Gesù o Barabba?” chiese Pilato alla folla dei giudei. E la folla rispose: “Barabba”. Da qui l'esigenza di rendere indisponibili le regole del gioco all'arbitrio degli stessi giocatori, attraverso la rigidità della Costituzione. Da qui la necessità di formare un corpo di custodi, di magistrature indipendenti. Da qui, insomma, l'esigenza di proteggere la democrazia: esigenza che è alla radice del costituzionalismo, ossia di quel sistema dove non è il re che fa la legge, ma è la legge che fa il re»<sup>8</sup>.

Di tanto erano forse già consapevoli i Sibariti, allorché 2500 anni fa emanarono una specifica norma a tutela della qualità della vita dell'uomo, in tema di inquinamento acustico: infatti nel 600 a.C. ebbero a vietare la fabbricazione

---

<sup>8</sup>M. AINIS, *Costituzione e Paese/Democrazia forte se è in forma*, in *Il Sole 24 ore*, 17 novembre 2009 (in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)).

che «Dopotutto è una questione di modi, di forme. E dopotutto la democrazia non è che la modalità procedurale, diceva Hans Kelsen. Quindi una forma, o se si vuole un rito. Il guaio è che quest'ultimo turno d'anni ce ne siamo un po' dimenticati. (...) In primo luogo, conta o non conta il mandato elettorale? E se conta, perché mai dovremmo consentire a un giudice – dall'ultimo pm al presidente della Corte costituzionale – di sparigliare il voto popolare a colpi di sentenza? A questa domanda le democrazie rispondono che la sovranità appartiene al popolo, il quale tuttavia la esercita (come afferma l'art. 1 della nostra Carta) “nelle forme e nei limiti della Costituzione”. Insomma perfino la fonte della sovranità obbedisce a una sua forma, a un modello prestampato. Perché questa diffidenza verso il popolo votante? Perché senza un anticorpo normativo spalancheremmo le porte alla dittatura della maggioranza di cui parlava Tocqueville, sacrificando i diritti delle minoranze; e perché il verdetto popolare non è infallibile, non è l'oracolo d'un Dio. D'altronde nel 1933 Hitler conquistò il potere sulle ali di un ele-

riale” mantiene solo parzialmente l'originale matrice ambientalista: la sua esplicitazione in comportamenti di aperto conflitto finisce, infatti, per penalizzare la stessa realizzazione degli interventi inseriti nei programmi di politica ambientale.

Pertanto, sembra doveroso un intervento legislativo volto a responsabilizzare l'attività delle associazioni di protezione ambientale, al fine di evitare che ricorsi amministrativi, manifestamente infondati, siano presentati al solo fine di ritardare la realizzazione di opere pubbliche. Per fare ciò si prevedono la responsabilità delle stesse associazioni per lite temeraria e il conseguente risarcimento del danno a vantaggio della pubblica amministrazione.

La legge 8 luglio 1986, n. 349, recante le norme in materia di danno ambientale: 1) all'art. 13 individua le associazioni di protezione ambientale legittimate ad agire in giudizio avverso qualsiasi provvedimento che leda in modo diretto e immediato l'interesse ambientale; esse sono, pertanto, legittimate a impugnare anche atti a contenuto urbanistico purché idonei a pregiudicare il bene dell'ambiente, anche se

lo specifico bene non sia sottoposto ad alcun vincolo (paesistico, archeologico, idrogeologico eccetera); 2) all'art. 18 attribuisce alle associazioni individuate ai sensi dell'art. 13 il potere di intervento e la potestà di impugnare gli atti illegittimi lesivi del "bene-ambiente".

Tuttavia, la modifica di tale legge non può non tenere conto dell'orientamento del legislatore nel cosiddetto "decreto anti-crisi", decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, della legge 28 gennaio 2009, n. 2: l'articolo 20 di tale decreto prevede, infatti, un *iter* accelerato per le opere pubbliche ritenute prioritarie "per lo sviluppo economico del territorio", la nomina di commissari straordinari delegati che dovranno vigilare su tutte le fasi di realizzazione dell'investimento e che, quindi, seguiranno ogni progetto con poteri sostitutivi delle amministrazioni interessate, ma, soprattutto, l'abolizione della facoltà sospensiva del tribunale amministrativo regionale (TAR)».

La relazione si chiude con un illuminante indicazione programmatica: «Lo snellimento delle procedure non permetterà più che sia il

TAR a decidere se un'opera si debba fare o meno: con le nuove norme vengono accorciati i tempi per il ricorso contro le decisioni del commissario straordinario delegato. Il cantiere, pertanto proseguirà nei suoi lavori e se il ricorrente dimostrerà di avere ragione otterrà un indennizzo».

Qualche lustro fa il Prof. Giuseppe Galasso, padre della legge 431 del 1985, una delle più significative della legislazione repubblicana, si premurò di rammentarci che «l'ambiente, sia in senso paesistico e culturale che in senso ecologico, è una risorsa particolarmente deperibile e ricostruirlo, quando lo si è deteriorato o distrutto, è assai più difficile che per le altre risorse, se non si vuol riconoscere, come sarebbe più giusto, che è impossibile»<sup>7</sup>.

Nei giorni scorsi il Prof. Michele Ainis ha osservato efficacemente, in tema di democrazia,

---

<sup>7</sup>G. GALASSO, *Ecologia, ambiente, paesaggio e beni culturali*, da Presentazione a G. FAMIGLIETTI – V. GIUFFRÈ, *La tutela dei beni paesistici ed ambientali. Legislazione – indirizzi amministrativi – dottrina – giurisprudenza*, Napoli, 1986, in *La tutela del paesaggio in Italia*, Napoli, 2007, 148.