

- [Home](#)
- [Chi siamo](#)
- [Beni comuni e amministrazione condivisa](#)
- [Ricerche](#)
- [Diritto](#)
- [Attività](#)
- [Contatti](#)

[Diritto](#) • [Giurisprudenza](#) • [Lombardia](#) • [Tar](#)

## La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste

La sussidiarietà orizzontale quale motore della vis expansiva della legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste

di [Silvia Lazzari](#)

1 Marzo 2021



Con la **sentenza n. 2491 del 14 dicembre 2020** il Tribunale Amministrativo per la Lombardia, Milano, sez. II, utilizzando quale parametro di verifica le coordinate tipiche del processo civile, ha ritenuto sussistere la legittimazione a ricorrere di Legambiente in relazione alla tutela di interessi ulteriori a quelli ambientali in senso stretto, benché a questi strettamente connessi.

La pronuncia ribadendo principi già espressi dalla giurisprudenza della stessa Sezione del TAR Lombardia (Cfr. [TAR Lombardia-Milano, sez. II, 26 aprile 2019, n. 933](#); [sez. II, 22 ottobre 2013, n. 2336](#)), inquadra la problematica nell'orizzonte più ampio della legittimazione a ricorrere nel diritto amministrativo.

## Premessa

Nel 2014, Legambiente intraprendeva una complessa azione giurisdizionale, articolata in un ricorso introduttivo e in quattro ricorsi per motivi aggiunti, volta a richiedere l'annullamento di numerosi provvedimenti urbanistici adottati dal **Comune di Cinisello Balsamo**, in provincia di Milano. Tra i motivi di ricorso, si segnala la dedotta **violazione dei principi in materia di limitazione del consumo di suolo**, asseritamente lesi dagli atti impugnati. Il TAR Lombardia, pur non accogliendo alcun motivo di ricorso, **ha in prima battuta ricostruito il tema della legittimazione a ricorrere nel diritto amministrativo** e, successivamente, ha applicato tale premessa metodologica, nonché i principi in tema di interpretazione della legittimazione delle associazioni ambientaliste già espressi in occasione di precedenti pronunce, al caso di specie.

## La legittimazione a ricorrere nel diritto amministrativo

Prima di esaminare nello specifico il tema della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste, il TAR Lombardia ha cercato di sintetizzare in pochi passaggi il tema della legittimazione a ricorrere nel diritto amministrativo, che sensibilmente soffre di un'insita commistione tra questioni di legittimazione e di merito, date della stessa natura dell'interesse legittimo. Sul punto, infatti, la dottrina prevalente ritiene che, a differenza della **legittimazione ad agire nel processo civile**, nell'ambito del quale è **sufficiente affermare** la titolarità della situazione giuridica sottostante, **nel diritto amministrativo**, perché sussista la legittimazione a ricorrere, sembrerebbe invece necessaria **l'effettiva titolarità della situazione giuridica sottesa all'azione promossa**.

Come evidenziato dal TAR Lombardia, le eccezioni di carenza di legittimazione sollevate dal Comune di Cinisello Balsamo, nonché dai controinteressati, riposano tutte su un elemento comune: l'accezione "sostanziale" della legittimazione a ricorrere, che si qualifica nei termini *supra* descritti. Contrariamente a questa impostazione, la Corte ha ritenuto che il tema della legittimazione a ricorrere dovesse essere apprezzato quale **concetto funzionale** «collegato direttamente allo scopo della tutela giurisdizionale». Nello specifico, ha affermato che, nel caso di specie, sarebbe stato possibile escludere la legittimazione di Legambiente solamente effettuando un esame nel merito della pretesa e, dunque, anticipando e trasponendo la questione di merito nel campo processuale.

Al contrario, facendo leva sulla natura soggettiva della giurisdizione amministrativa, nonché sul principio di atipicità delle azioni nel diritto amministrativo, entrambi frutto di un'articolata evoluzione della nozione di interesse legittimo, il TAR Lombardia ha adottato l'impostazione processualciviltistica e ha ritenuto che la valutazione della

legittimazione a ricorrere dovesse basarsi su una valutazione della condizione dell'azione "in astratto e in ipotesi" rispetto alla fattispecie giuridica.

## La legittimazione a ricorrere per la tutela di interessi che trascendono gli interessi ambientali in senso stretto

Alla luce di quanto sopra, nell'argomentazione del TAR Lombardia, la determinazione sull'effettiva idoneità degli atti impugnati a ledere il bene ambiente è stata rimandata al successivo momento di analisi sostanziale ed il quesito sulla legittimazione dell'associazione è stato incentrato sull'astratta titolarità della stessa ad impugnare atti dal contenuto non strettamente ambientale (*i.e.*, urbanistico). In questo senso, richiamata la giurisprudenza amministrativa in materia (Cfr. [Consiglio di Stato, sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 839](#)), il Collegio ha ritenuto che **la legittimazione delle associazioni ambientaliste** dovesse essere riconosciuta in **senso estensivo** anche in relazione ad atti amministrativi che, più in generale, sono idonei a pregiudicare la **qualità della vita in un dato territorio**. D'altronde, il principio non risulta sconosciuto alla giurisprudenza amministrativa, anche alla luce della riconosciuta particolare compenetrazione delle problematiche ambientali in quelle urbanistiche (Cfr. [Consiglio di Stato sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36](#)).

## Applicazione del principio di sussidiarietà

Sempre in questa prospettiva, posto che la legittimazione dell'associazioni in materia di tutela del bene ambiente è affermata *ex lege* dall'**articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349**, l'interpretazione espansiva della norma in oggetto è giustificata dal fatto che la stessa costituisce **applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale** di cui all'articolo 118 della Costituzione. In questa prospettiva, un'interpretazione volta a limitare la possibilità di agire in giudizio ai soli atti aventi contenuto strettamente ambientale determinerebbe un **grave pregiudizio per la tutela dell'ambiente**.

## Considerazioni finali

Si ritiene che la sentenza in commento si inserisca correttamente in **continuità con la giurisprudenza** del Consiglio di Stato, nonché con quella della stessa Sezione del Tribunale Amministrativo della Lombardia (Milano), quanto alla qualificazione della portata espansiva della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e del nesso con il principio di sussidiarietà orizzontale. Meritava forse un grado di dettaglio maggiore l'esplicazione della scelta metodologica in materia di generale legittimazione a ricorrere, punto sul quale si attendono certamente ulteriori conferme giurisprudenziali.

### LEGGI ANCHE:

- [Cons. St., sez. VI, sent. 12 febbraio 2015, n. 769](#)
- [C. giust., 8 marzo 2011, C-240/09](#)
- [Cons. St., Sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760](#)
- [CGA Sicilia, 27 settembre 2012, n. 811](#)
- [Cons. St., sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554](#)

Foto di copertina: Markus Spiske su Unspalsh

 [Stampa](#)

**ALLEGATI (1):**

- [TAR Lombardia-Milano, 14 dicembre 2020, n. 2491](#)