

L'AMBIENTE "BENE" DA TUTELARE.

Raffaele Cerrato

Abstract (it): Scopo del presente lavoro è fornire una esaustiva e spero soddisfacente analisi sull'evoluzione della parola ambiente, quale bene salvaguardato e tutelato sia a livello nazionale che sovranazionale.

Abstract (en): The aim of this work is to provide a comprehensive and hopefully satisfactory analysis of the evolution of the word environment, as well safeguarded and protected both at national and supranational level.

SOMMARIO: Premessa - **1.** La Tutela Ambientale - **2.** Tutela ambientale: procedimenti amministrativi - **3.** Tutela ripristinatoria e risarcitoria - **4.** Pretesa di un provvedimento favorevole, sanzionatorio, di tutela e di pianificazione - **5.** La posizione sostanziale dell'interesse legittimo - **6.** Il diritto soggettivo - **7.** Interessi superindividuali.

Premessa.

L'ambiente può essere considerato come bene in sé, non manipolabile soggettivamente e storicamente in termini relativistici. Cosicché proprio perché "bene", non suscettibile ad apporti di variazioni di giudizio, esso è soggetto a tutela giuridica.

Ambiente è il contesto nel quale l'uomo, insieme ad altri viventi sono calati ed entrano in reciproca relazione. Esso, quindi, consta di una miriade di elementi

che determinano più o meno direttamente le vicende umane. Per ambiente si intende sia ciò che è fisico (terra, mare, foreste, corsi d'acqua) sia ciò che è artificiale, costruito dall'opera umana (strade, case, ponti, industrie, etc.). Questi sono beni perché, nel loro insieme, costituiscono necessità sostanziali per la vita, per la sua conservazione e per la sua qualità. Tali beni, inoltre, possono essere considerati di uso collettivo e/o di uso privato nel momento in cui la loro amministrazione rientra nella giurisdizione di enti pubblici o dei privati cittadini.

A partire dagli anni settanta del secolo scorso come per il diritto dell'informatica, delle telecomunicazioni, delle biotecnologie, della riproduzione si formano norme e strumenti giuridici così anche per il diritto dell'ambiente. I cosiddetti "diritti nuovi" hanno l'obiettivo di costruire un sistema giuridico che possa offrire una comprensione globale dei fenomeni studiati e della realtà.

Con l'evoluzione dei Paesi occidentali verso politiche democratiche, si è andata sempre più affermando la tendenza alla privatizzazione con un conseguente ridimensionamento della sfera del potere pubblico e dei beni cosiddetti demaniali. Occorre, pertanto, rilevare il rapporto giuridico che il cittadino, come soggetto, ha nei confronti dell'ambiente in cui vive: interessarsi all'ambiente significa "averne cura", significa adoperarsi affinché esso risulti sano e salubre e ottimo per lo sviluppo idoneo della persona, sia in termini di crescita soggettiva che collettiva.

1. La Tutela Ambientale.

Quando si parla di ambiente occorre superare visioni troppo semplicistiche e vagamente generalizzanti e considerarlo, invece, come un qualcosa di estremamente complesso e variegato entro il quale l'uomo vive, opera ed entra in fitto interscambio con gli altri simili. Tutelare l'ambiente significa tutelare l'uomo. In quanto soggetto interattivo col proprio spazio vitale, all'uomo spettano forti responsabilità, in tema di cura e di tutela, non solo sul piano individuale, ma anche su quello sociale, economico, politico. Il problema così rientra in un'etica della formazione culturale dell'individuo e della collettività che si riversa poi nel contesto dello stesso ordinamento giuridico.

La tutela dell'ambiente, pertanto, necessita di norme giuridiche che sono arrivate a compimento dopo un processo molto lento iniziato, probabilmente, non negli anni settanta, ma appena l'uomo ha dato priorità ai suoi interessi economici distruggendo mano mano, poco alla volta la natura, l'ambiente e tutto ciò che la circonda. Prevede necessariamente un coinvolgimento ad opera non solo del privato cittadino, ma anche della pubblica amministrazione. Tale impegno non è volto solamente alla difesa ambientale, ma anche alla sua valorizzazione, cosicché il "bene ambiente" non va a costituire solo uno strumento per perseguire un fine (il bene dell'uomo) ma è valore, quindi, un valore esso stesso.

La legislazione ambientale, iniziata con piccoli provvedimenti come la proibizione di bombolette spray a base di freon per ridurre il buco nella fascia di ozono che protegge la Terra dalle radiazioni ultraviolette, la riduzione delle biodiversità per evitare l'estinzione di molte specie di esseri viventi, si è manifestata per lo più come una legislazione "difensiva" il cui obiettivo è di contenere gli attacchi contro la natura e, semmai, regolarizzarli.

Naturalmente il discorso sulla tutela ambientale non può esonerare dalle possibilità economico-finanziarie che, in termini di costi, incidono sui sistemi governativi ed amministrativi, costi che ogni pubblico potere percepisce come condizionanti le scelte e le singole progettualità.

Difendere l'ambiente vuol dire difenderlo da manipolazioni e distorsioni che possono incidere negativamente sui viventi che lo abitano. In tale contesto il soggetto umano si riconosce non solo come portatore di diritti (ad esempio salute e benessere), ma anche attore di doveri (rispetto, tutela, difesa, cura); egli non solo reclama accorgimenti verso la salvaguardia del suo ambiente e della propria salute, ma è anche soggetto attivo, coinvolto ed impegnato a prendere in cura e tutelare. Tale duplice posizione pone il soggetto nella condizione sia di avanzare proteste sia di avanzare resistenze nei confronti di quelle pubbliche amministrazioni che adottano provvedimenti ritenuti dannosi pretendendone, invece, l'adozione di iniziative legislative favorevoli e funzionali alla crescita di un contesto idoneo al suo benessere. Forse in materia ambientale potrebbe rendere benissimo l'espressione del filosofo francese Bernardo di Chartres, che definisce il diritto dell'ambiente come "*un nano sulle spalle di giganti*"¹ non certo per l'altezza del suo corpo quanto per le varie discipline che lo sorreggono. A livello comunitario proprio per questo motivo sono state avanzate due critiche, la sovrabbondanza e la mutevolezza, tanto che il giurista statunitense Josef Sax osserva la difficoltà dell'approccio sistematico ed organico di insegnare e di apprendere il diritto dell'ambiente.

La sovrabbondanza e la mutevolezza sono complementari e l'una non esclude l'altra considerato che la legislazione ambientale deve adeguarsi a incessanti modificazioni del suo oggetto provocate dall'incedere vorticoso delle innovazioni tecnologiche, dall'accrescimento di informazioni nelle varie discipline scientifiche che coinvolgono l'ambiente e dal mutare dell'atteggiamento delle istituzioni a livello internazionale o mondiale.

2. Tutela ambientale: procedimenti amministrativi.

La tutela ambientale è prima di tutto una scelta programmatica in cui sono coinvolti più soggetti (collettivi o sovra individuali) con il compito di conoscere, valutare e pianificare, in termini tecnici, le opere effettuate nel contesto ambiente (si pensi ad esempio alla costruzione di viadotti, dighe, edifici in genere). Naturalmente sulla scelta possono incidere significativamente associazioni di varie tendenze ideologiche che possono costituire ostacoli o agevolazioni alla realizzazione dei singoli progetti. In altri contesti, invece, la valutazione circa la bontà o meno di certi progetti è dettata dall'oggettività del fenomeno in sé (si pensi ad esempio alla creazione di discariche vicini ai centri urbani che recano oggettivo danno alla salute pubblica).

La Commissione mondiale su ambiente e sviluppo, la Commissione Brundtland dal nome dell'ex premier norvegese che l'ha presieduta, rende pubblico l'esito dei suoi lavori attraverso la formulazione conclusiva "la povertà produce degrado ambientale e il degrado ambientale produce povertà"

¹ S. NESPOR, Saggio "Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: le origini" pag. 7 e segg.;

significando che povertà e sottosviluppo sono strettamente collegati ma anche che lo sviluppo, creando le condizioni per uscire dalla povertà, evita il degrado ambientale. Con il riferimento ai bisogni delle generazioni future è introdotto in modo ufficiale il principio della sostenibilità e dello sviluppo che raggiunge un rapido consenso codificato venti anni dopo la Conferenza di Stoccolma nella Conferenza su Ambiente e sviluppo, Earth Summit, tenutasi a Rio de Janeiro in Brasile. Il tema fondamentale dei lavori si è incentrato sul modo con cui gli stati mondiali affrontano le conseguenze del cambiamento climatico e la perdita della biodiversità.

Il contenimento del cambiamento climatico è un problema tuttora dibattuto tra i paesi industrializzati e da affrontare per una progressiva risoluzione da tutta la comunità internazionale.

La tutela dell'ambiente, pertanto, è un tema che richiede inevitabilmente un procedimento d'urgenza e una particolare attenzione sul piano procedurale: questo va da una fase di pianificazione ad una di azione consistente nell'adottare provvedimenti attuativi mirati che vanno oltre la sola pianificazione e sono collocati a "piani-sovracomunali che di frequente sono anche piani paesistico-territoriali, piani cioè che hanno una rilevanza ambientale".²

Il processo di pianificazione, che può riguardare opere pubbliche e di tutela ambientale, coinvolge più enti pubblici che lavorano e intervengono attraverso valutazioni, pareri e accertamenti di organi tecnici competenti. I giudizi di natura tecnica vengono espressi dal punto di vista della competenza ambientale e sono formulati a livello complesso: si pensi alla "via" o alla "via", o a livello semplice si pensi agli accertamenti ambientali sostitutivi per opere minori".³

3. Tutela ripristinatoria e risarcitoria.

La tutela ripristinatoria è quella più significativa per garantire l'integrità del bene da tutelare (ad esempio la salvaguardia di una specie animale dal pericolo di estinzione). Tale tutela può essere conseguita attraverso lo strumento del ricorso giurisdizionale amministrativo di impugnazione. La tutela dell'ambiente è uno di quei beni che richiede inevitabilmente un procedimento d'urgenza, spesso anche al di là di quanto previsto dall'ordinamento. Il Consiglio di Stato ha ammesso, in materia, la possibilità di ricorso in appello attraverso il decreto cautelare presidenziale che il codice del processo amministrativo dichiara espressamente inappellabile. Accanto alla tutela ripristinatoria, che dipende dall'annullamento, la materia ambientale consente il ricorso alla tutela risarcitoria in forma specifica e cioè alla tutela prestata dall'art. 2058 c.c., richiamato dall'art. 30 del Codice del processo amministrativo: questa tutela consente di ottenere le risorse utili affinché il danno, oramai arrecato, venga integralmente riparato attraverso un ripristino della situazione precedentemente esistente, non mediante un'attività che dipende

² A. CROSETTI, "La pianificazione paesistica", in A. CROSETTI - D. VAIANO, " Beni culturali e paesaggistici", Giappichelli, Torino, 2011, 257 ss.

³ A. CARAPELLUCCI, " La Tutela ambientale tra amministrazione attiva e funzione consultiva: contraddizioni di una disciplina ai limiti dell'irragionevolezza". In Dir. E proc. Amm. 2011, 611 ss.

dall'annullamento del provvedimento, ma attraverso un'attività che dipende dall'individuazione di una diversa possibilità di ricostruzione della realtà di fatto preesistente.⁴

Altra possibilità di tutela ambientale, anche se assolutamente remota, sta nel riconoscimento del risarcimento del danno in forma ordinaria, cioè per equivalente, attraverso corresponsione di una somma di denaro che ristori del pregiudizio subito.⁵

4. Pretesa di un provvedimento favorevole, sanzionatorio, di tutela e di pianificazione.

Ambiente non significa solo natura o ambiente fisico, ma anche ambiente antropizzato, ossia derivante dall'azione umana; ciò riguarda sia il prodotto artistico che urbanistico da difendere da comportamenti umani errati (si pensi ad esempio all'inquinamento acustico, o atmosferico o idrico etc.). In tale contesto si ipotizzano provvedimenti di tutela del bene ambientale che riguardano sia la tutela conservativa che la tutela di carattere gestionale mirante a mantenere il bene impedendone il deterioramento.

I provvedimenti di tipo sanzionatorio sono quelli che si applicano nei confronti di una violazione che leda l'ambiente e richiede punizioni attraverso provvedimenti che abbiano sia effetto dissuasivo che ripristinatorio. In tale caso il cittadino esige, in via generale, che la pubblica amministrazione agisca anche attraverso provvedimenti di pianificazione che siano funzionali a tutelare l'ambiente e che prevedano un'azione di tipo impeditivo/permisivo, verso determinati o specifici interventi in materia.

5. La posizione sostanziale dell'interesse legittimo.

Relativamente al ruolo di tutela del bene ambientale la pubblica amministrazione ha poteri di programmazione, di pianificazione, di autorizzazione, di vigilanza e di sanzione.

Nel nostro ordinamento è individuabile, in capo al cittadino, la posizione di interesse legittimo. L'interesse legittimo è una posizione che sussiste ogni qualvolta all'amministrazione è attribuito il potere.⁶ In questi termini si esprime

⁴ Sul tema: S. BECCARINI, "Scelta delle azioni e valutazioni della necessità dell'annullamento per la tutela del ricorrente", in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1260.

⁵ È questo il caso del danno erariale ipotizzato dalla Corte di Conti derivante dalla costruzione, negli anni '70, di edifici nel Parco Nazionale d'Abruzzo consentita da parte della Pubblica Amministrazione. Questa costruzione non avrebbe dovuto essere permessa nel detrimento che sarebbe derivato non solo verso l'ambiente ma anche verso specie animali protette che, con ciò, subivano alterazioni del loro habitat. In questo caso la legittimazione a pretendere il risarcimento del danno è stata assunta in proprio dalla Procura della Corte di Conti come soggetto pubblico titolare dell'iniziativa. Corte dei Conti, Sez. I, 18 settembre 1980, in *Foro.it* 1981, III, 167, con nota di C.E.Gallo.

⁶ A. ROMANO, "Potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive", in "L'interesse pubblico tra politica e amministrazione", a cura di A.CONTIERI - F.FRANCARIO - M. IMMORDINO - A.ZITO, vol.II, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2010, 443 ss.

la nostra Costituzione (artt. 24,103,113), la legge del 7 agosto 1990, n.241, art.9, il Codice del processo amministrativo, approvato con D.lgs. 2 luglio 2010 n. 204, in più disposizioni.

Nel sistema democratico, ormai, è da escludere che il potere dell'amministrazione sussista senza che rispetto ad esso siano individuate delle posizioni giuridicamente rilevanti dei cittadini, in quanto il potere amministrativo è finalizzato all'interesse pubblico, ossia all'interesse dei cittadini come destinatari dell'attività amministrativa.

L'interesse legittimo sorge nel momento stesso in cui il legislatore conferisce il potere e ne individua le possibili forme di esercizio. Allorché il potere comincia ad essere esercitato, la posizione del cittadino viene concretamente in rilievo: il cittadino è legittimato a contestare il fatto che l'amministrazione non gli inoltri la comunicazione di avvio del procedimento, che contempla nel momento stesso in cui detta amministrazione decide di cominciare ad esercitare il potere, ma dal fatto che la giurisprudenza riconosce la possibilità per il cittadino di contestare anche gli atti di carattere generale non normativo che l'amministrazione adotta quando decide di intraprendere un'attività preliminare all'esercizio in concreto del potere che può colpire il singolo.⁷

Questo significa che, per il nostro ordinamento, soprattutto dopo la legge n. 241 del 1990 e dopo che la Corte Costituzionale ha individuato come costituzionalmente rilevante il principio del giusto procedimento, segue la convinzione che al cittadino venga riconosciuta la possibilità di opporsi al potere amministrativo non a posteriori, in sede giurisdizionale, ma nei confronti dell'esercizio del potere man mano che questo viene utilizzato dalla stessa amministrazione.⁸

I comportamenti dell'amministrazione non conformi a diritto espongono questa ad una responsabilità di natura risarcitoria: l'articolo 28 della Costituzione, infatti, impone la possibilità di risarcimento nei confronti della P.A. ed il riferimento alle leggi civili, penali ed amministrative, l'art. 28 deve essere inteso nel senso che il costituente si è immaginato che in ciascuno di questi settori dell'ordinamento la responsabilità risarcitoria sia prevista e introduce una riserva di legge propulsiva che attribuisce al Parlamento il compito di dettare le regole.

L'agire dell'amministrazione è un agire formalizzato assistito da una struttura burocratica *ad hoc* che ha in sé, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, il raggiungimento dell'imparzialità e del buon andamento. Così sé, tenuto conto della pluralità dei compiti, è più facile cadere in errore e realizzare eventi dannosi, questi devono essere assolutamente evitati, tenuto conto delle regole e degli obiettivi prefissati dall'amministrazione. Il fatto che le responsabilità dell'amministrazione vadano ad incidere su problemi di compatibilità finanziaria, significativi nel momento in cui nell'art. 81 della Costituzione è stato imposto il pareggio di bilancio, non deve indurre a far pensare alla presenza di

⁷ Cons. Stato sez. III, 14 dicembre 2012 n. 6443 in Giurisd. Amm. 2012, A.627, in tema di bando di gara e Cons. Stato sez. V, 9 marzo 2012, n.1347, ivi 2012, I, 534, in tema di banda di concorso.

⁸ Con la sentenza 17 marzo 2016, n.104 in Giornale dir. Amm. ,2007, 169 ss , con nota di B.G. Mattarella, a proposito del principio di pubblicità confermata da Corte Costituzionale, 10 novembre 2010, n. 310 , ivi, 2011, 401, con nota di A. CASSATELLA a proposito dell'obbligo di motivazione.

“una rete di contenimento” che vada a ridurre la possibilità della tutela risarcitoria.

La tutela giurisdizionale (come esplicitamente contenuto nell’art. 113) è da intendere in senso ampio: non solo come tutela di annullamento, ma anche come tutela risarcitoria. “La rete di contenimento” deve essere individuata in un’attenta verifica dei reali danni riconducibili all’amministrazione, danni configurabili soltanto nel caso in cui la posizione sostanziale di interesse legittimo conferita al cittadino corrisponda ad un bene della vita apprezzabile sotto il profilo economico.

Non tutti i beni della vita sono apprezzabili dal punto di vista economico (ad esempio non lo sono i diritti politici in quanto facoltà che il cittadino deve poter esercitare ma che il mancato esercizio delle quali non è indennizzabile economicamente). La stessa impostazione vale anche per i diritti di partecipazione procedimentale⁹ in cui il cittadino non è danneggiato in senso proprio, cioè non subisce un pregiudizio economicamente apprezzabile, ma è danneggiato in quanto non può partecipare e, quindi, non può vedere riconosciuta la sua possibilità di cooperazione all’attività dell’amministrazione, è danneggiato anche perché l’azione dell’amministrazione non corrisponde alle regole formali che l’ordinamento democratico ritiene adeguate, perché l’attività dell’amministrazione sia riconoscibile come tale.

In casi come questi il legislatore potrà prevedere una disciplina di carattere indennitario, stabilito in alcune carte dei servizi, ma non è prevista nessuna possibilità risarcitoria. In materia ambientale è evidente che la posizione di interesse legittimo è una posizione sostanziale, perché corrisponde alla pretesa che un soggetto, abitante in un determinato contesto, esiga che l’amministrazione, incaricata di tutelare il contesto stesso, o di migliorarne la qualità, operi in maniera idonea e funzionale al conseguimento di tale scopo.

La posizione di interesse legittimo è la posizione di colui che vanta la pretesa ad un bene come quella di vivere in un ambiente sano. La tutela dell’ambiente ha un costo, incide sulla vita dei singoli soggetti e della collettività nel suo insieme, si incontra con valori, bisogni ed interessi. Se vi è un potere della pubblica amministrazione vi è anche una situazione soggettiva del cittadino. L’una e l’altra entrano in una dialettica costituita da regole dettate da un ordinamento che, in un Paese come il nostro, ha l’elegia della democraticità. La giurisprudenza, per ammettere la reazione in sede giurisdizionale da parte del singolo, richiede che il medesimo sia differenziato sulla base di un collegamento che consenta di individuare il pregiudizio che l’opera arreca all’ambiente, definito come espressione dell’esigenza del singolo cittadino di essere tutelato in ordine alla qualità della vita.¹⁰

Questa ulteriore indagine individua la posizione differenziata (come una posizione) corrispondente a quella che è considerata di diritto soggettivo. La differenza è che, mentre la posizione di diritto soggettivo individuale consente di reagire nei confronti dell’azione della pubblica amministrazione, anche ai fini

9 P.DURET, “Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale”, Giappichelli, Torino, 1996, 214 ss.

10 Cons. Stato sez. IV, 17 settembre 2012, n.4926, in Lex Italia.it n.9/2012; Cons. STATO, sez.V, 26 febbraio 2010, n. 1134, in Riv. Giur. Ambiente 2010, 799; Cons. Stato sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, in Foro amm. C.d.S 2010, n.1908; Cons. Stato sez. V, 16 giugno 2009, n. 3849, in Giurisd. Amm. , 2009, 1.879.

risarcitivi, la posizione di interesse legittimo autorizza all'impugnazione dei singoli provvedimenti.

6. Il diritto soggettivo.

L'ambiente è bene tutelato in via prioritaria e su tale bene la giurisprudenza riconosce la pretesa del cittadino ad avere un ambiente di vita adeguato al rispetto della sua salute. In tale contesto la giurisprudenza parla di diritto soggettivo allorché il singolo intende reagire nei confronti di comportamenti dell'amministrazione che consentano la realizzazione e lo svolgimento di attività che possono nuocere all'ambiente e ledere la sua integrità. Tutelare l'ambiente, quindi, significa, di conseguenza, tutelare il benessere dell'individuo e della collettività.

Nell'ordinamento costituzionale i diritti fondamentali, individuati nell'art. 2 della Costituzione, sono quei diritti che dipendono per un verso dalle caratteristiche dell'individuo di essere persona e per l'altro dal fatto che la persona è parte integrante di un contesto sociale nel quale vive ed opera (si parla di diritti di libertà, di proprietà, di libera iniziativa, di partecipazione alla vita politica). Tuttavia l'art. 2 non prevedeva nessun diritto del cittadino nei confronti del potere amministrativo né nel senso oppositivo né in quello pretensivo. Man mano che lo stato sociale si è sviluppato, l'elencazione dei diritti presenti all'art. 2 è sembrata limitata ed insoddisfacente. Così accanto a questa si sono considerati come diritti fondamentali anche la pretesa al lavoro, alla retribuzione, ad un trattamento pensionistico e previdenziale.¹¹

È stato applicato a queste posizioni di diritto quello che, nella riforma del Titolo V della Costituzione, è stato stabilito all'articolo 117 per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: i livelli essenziali corrispondono a diritti fondamentali, in quanto non è possibile al legislatore garantire un livello inferiore.¹² Quindi se i diritti sociali sono stati equiparati dalla giurisprudenza ai diritti fondamentali è avvenuta, di conseguenza, un'estensione del catalogo dei diritti fondamentali.

Inoltre, per diritto fondamentale non si intende più e soltanto il diritto della singola persona in quanto tale, ma anche della persona come appartenente a formazioni sociali. Tali diritti corrispondono a pretese di prestazione della pubblica amministrazione di vario contenuto.

Ora, se l'ambiente è il contesto entro il quale l'individuo vive, non vi può essere un diritto fondamentale all'ambiente. Questo è una declinazione del diritto della persona che trova espressione nell'art.9 della Costituzione, articolo che tutela il paesaggio ed il patrimonio storico-artistico della Nazione, Nazione intesa come l'insieme dei cittadini nelle loro espressioni culturali, sociali, politiche, giuridiche ed economiche.

11 B. PEZZINI, *"La decisione sui diritti sociali"*, Giuffrè, Milano, 2001, 19 ss.

12 L.R. PERFETTI, *"Pretese procedurali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo e interesse legittimo"*, in dir. Proc. Amm. , 2012, 850 ss.

In questa prospettiva si evidenzia la posizione del giudice ordinario rispetto al giudice amministrativo. La giurisdizione amministrativa è destinataria della possibilità di decidere su controversie attinenti a diritti fondamentali. La Corte Costituzionale ha voluto sottolineare che non vi è nessuna preclusione nella carta fondamentale in ordine alla possibilità per il giudice amministrativo di conoscere detti diritti e che perciò la giurisdizione del giudice amministrativo non è affatto inferiore rispetto a quella del giudice ordinario. Il giudice amministrativo, tuttavia, sembra sicuramente più disponibile a verificare la logicità intrinseca dell'attività dell'amministrazione, il rispetto delle regole sue proprie, piuttosto che ad estendere l'ambito di tutela del cittadino, cosa che stima più apprezzabile il giudice ordinario che, per la sua diffusione sul territorio, è anche più sensibile alla domanda di giustizia che proviene dai cittadini; il giudice amministrativo è più distaccato dalla realtà dei vari conflitti sociali.

7. Interessi superindividuali.

L'ambiente, come bene giuridico, interessa una pluralità indeterminata di soggetti. Ma l'indeterminatezza di per sé esclude la titolarità di una posizione soggettiva specifica che impone anche controprestazioni a titolo di obbligo qual è il diritto soggettivo e del rapporto istituito con l'amministrazione.

Il bene ambiente, proprio per le sue caratteristiche, è un bene che si presta più ad un controllo sociale che ad un controllo individuale: è la collettività, nel suo complesso, che si interroga sulla tutela dell'ambiente piuttosto che sui singoli, i quali, proprietari di beni che costituiscono l'ambiente, possono risultare interessati soprattutto al loro sfruttamento.

Le stesse associazioni ambientaliste si caratterizzano proprio per essere delle formazioni sociali che spontaneamente assumono come loro compito la tutela ambientale e avanzano una pretesa spettante a tutti i cittadini sia singoli che associati. Per questa ragione la posizione soggettiva è stata qualificata come interesse diffuso, cioè appartenente ad una pluralità indeterminata di soggetti tutti connotati dal fatto di essere semplicemente cittadini. L'interesse diffuso è l'interesse che appartiene ad una pluralità indeterminata di cittadini, quindi, tutti coloro che si trovano in una determinata situazione, che nello specifico può essere semplicemente quella di essere cittadini italiani. Vi è cioè un carattere assolutamente indeterminato della situazione. La legge del Ministero dell'Ambiente ha tentato di risolvere il problema trasformando gli interessi diffusi in interessi collettivi: interessi collettivi sono quelli che sono individuati in capo ad un soggetto giuridico collettivo espressamente incaricato di questa attività.

Il soggetto giuridico collettivo è legittimato né più né meno di un soggetto individuale, la differenza è semplicemente il suo stato sociale.

La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che alla legittimazione degli organi centrali delle associazioni riconosciute a livello ministeriale si affianchi una legittimazione di possibili associazioni locali da individuare sulla base di una valutazione analitica della effettiva rappresentatività.¹³

¹³ Cons. Stato, sez. III, 8 agosto 2012, n.4532, in *Giurisd. Amm.*, 2012, 1292.

Questa posizione è coerente anche con quanto presente a livello di U.E. e di convenzioni internazionali.

È presente qui il concetto di “sussidiarietà orizzontale”¹⁴: i cittadini in forza di questo principio sancito art. 117 e all’art. 188 della Costituzione, devono essere in condizioni di svolgere, anche quali associati, tutte le funzioni che possono esercitare senza necessità dell’intervento dei pubblici poteri. Se è così anche le azioni a tutela di beni collettivi, come l’ambiente, devono poter essere esercitate dai cittadini associati senza necessità di una veste pubblicistica quale può essere l’inserimento negli elenchi ministeriali. In questo contesto muta anche il significato del concetto “interesse diffuso”: esso non è un interesse del quale nessuno è titolare, ma del quale sono titolari tutti e che tutti possono esercitare congiuntamente. Il termine “diffuso” non significa che è “privo di titolare”, ma che appartiene alla pluralità. Si tratta di interessi che sono stati qualificati come “interessi superindividuali” o “meta individuali”¹⁵, cioè posizioni giuridiche che vanno al di là dell’individuo, ma che mantengono tuttavia la stessa consistenza che avrebbero avuto se fossero stati di un singolo. Il singolo, in casi come questo, viene ad essere invece la controparte, ossia l’avversario dell’interesse diffuso, colui che si contrappone all’imposizione collettiva.

14 P. DURET, “*Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*”, in *Dir. Proc. Amm.*, 2008, 688.

15 L. LOMBARDO, “*La tutela delle posizioni giuridiche meta individuali nel processo amministrativo*”, Giappichelli, Torino, 2008, 76 ss.