



11/10/2011-316095 P

Roma

POSTA PRIORITARIA

*Avvocatura Generale dello Stato*

*Via dei Portoghesi, 12  
00186 Roma*

*Roma,  
Partenza N.*

MINISTERO DELL'AMBIENTE  
E DELLA TUTELA  
DEL TERRITORIO E DEL MARE  
Via Cristoforo Colombo n. 44  
00147 - ROMA  
(alla c.a. del Segretario Generale)

*Tipo Affare CT. 32715/11  
Avv. Alessandro De Stefano*

*Si prega di indicare nella successiva  
corrispondenza i dati sopra riportati*

**OGGETTO:** Quesito concernente le "associazioni di protezione ambientale" di cui all'art. 13 co. 1, l. 349/1986.

1. Al fine di predisporre un documento recante le "linee-guida" della procedura per il riconoscimento delle associazioni di protezione ambientale previste dall'art. 13, comma 1, della l. 349/1986, codesta Amministrazione chiede il parere di questa Avvocatura sulle seguenti questioni:

a) sulla possibilità di conferire il riconoscimento ad enti collettivi che non abbiano la forma giuridica dell'associazione, quali fondazioni, fondi, comitati, centri-studi e simili;

b) sui criteri per individuare il requisito dell' "ordinamento democratico interno", che è previsto dalla suddetta norma di legge quale condizione per il riconoscimento.



*Avvocatura Generale dello Stato*

2. Questa Avvocatura rileva preliminarmente che – come già osservato da codesta Amministrazione – il riconoscimento della qualifica di “associazione di protezione ambientale” a carattere nazionale o con diffusione in almeno cinque regioni, comporta il conferimento della legittimazione ad agire in sede giurisdizionale, sia mediante costituzione di parte civile nei processi penali che mediante proposizione di ricorsi dinanzi al giudice amministrativo, in relazione a fatti illeciti ovvero a provvedimenti illegittimi, che abbiano rilevanza sotto il profilo della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 18, comma 5, l. 349/1986). E’ incerto se analoga legittimazione possa essere attribuita anche, per specifiche controversie, ad altri enti collettivi, che non abbiano chiesto o conseguito una tale qualificazione: ad un primo orientamento favorevole (cfr. Cass. pen., sez. III, 21 maggio 2008, n. 35393; Cass. pen., sez. III, 10 giugno 2002, n. 22539; Cass. pen., sez. III, 19 novembre 1996, n. 9837; Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 2010, n. 7907; Cons. Stato, sez. VI, 2 ottobre 2006, n. 5760), si contrappone un secondo orientamento restrittivo (cfr., da ultimo, Cons. Stato, 28 marzo 2011, n. 1876).

In quest’ultima prospettiva, il provvedimento di riconoscimento di codesta Amministrazione assume carattere decisivo ai fini della



## *Avvocatura Generale dello Stato*

“*legittimatio ad causam*” dell’Ente; ma anche se si accoglie l’altro orientamento tale provvedimento assume particolare importanza e determina rilevanti effetti sull’ordinamento processuale, perché produce un significativo ampliamento della capacità giuridica del destinatario (in tal senso, tra le tante, Cass. pen., sez. III, 20 dicembre 2002, n. 54238; Cons. Stato, sez. VI, 7 aprile 2010, n. 1960). Da ciò consegue che i provvedimenti di cui trattasi dovranno essere adottati in base a rigorosa istruttoria e ad attenta verifica del possesso dei requisiti stabiliti dalla legge.

3. Al fine di poter dare corretta applicazione alla norma in esame, non si può prescindere dall’analisi della funzione ad essa attribuita dal legislatore, nel contesto di un travagliato dibattito dottrinale e giurisprudenziale sui limiti della tutela dei cosiddetti “interessi diffusi”, e cioè degli interessi, di particolare rilievo nella materia ambientale, che coinvolgono in modo sensibile, ma in termini comunque indifferenziati, larghe categorie di cittadini.

Come è noto, la dottrina e la giurisprudenza hanno distinto tale categoria di interessi dagli interessi cosiddetti “collettivi”, che riguardano specificamente un numero ben individuato di componenti di un gruppo di persone (quale un’associazione di categoria, un sindacato,



*Avvocatura Generale dello Stato*

etc...): nel caso degli interessi "collettivi" si raffigura una sommatoria di interessi individuali ben precisati, che ben possono essere tutelati anche collettivamente attraverso il soggetto che rappresenta le istanze comuni (in tal senso, per tutti, Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 1979, n. 378); nell'altro caso, invece, la tutela giurisdizionale - sebbene perseguita non individualmente, ma attraverso un soggetto rappresentativo - non riguarda soltanto gli interessi "interni" del gruppo, ma si estende in modo indifferenziato agli interessi "esterni" (o "adespoti") dell'intera collettività.

L'aspirazione ad attribuire rilevanza a quest'ultima categoria di interessi super-individuali e a dare ad essi un doveroso ingresso in sede giudiziaria, si è fondata sul rispetto dei principi costituzionali che valorizzano le organizzazioni sociali nelle quali si esprime la personalità del cittadino. Tuttavia, essa si è scontrata con la impostazione tradizionale del processo, ancorata alla tutela delle sole posizioni giuridiche soggettive ed al divieto delle cosiddette "azioni popolari"; e sono risultati vani i tentativi ermeneutici di "individualizzare" e di "personalizzare" questi interessi pubblici, attribuendoli e riferendoli al singolo soggetto collettivo, quale portatore delle proprie specifiche finalità statutarie (cfr., in proposito, le



## *Avvocatura Generale dello Stato*

“storiche” sentenze delle Sezioni Unite dalla Cassazione dell’8 maggio 1978, n. 2207 e dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 19 ottobre 1979, n. 24). In questo contesto, è maturata l’esigenza di un intervento legislativo, che – superando questa impostazione tradizionale – consentisse la tutela giurisdizionale dei predetti “interessi diffusi”, precisando e definendo le condizioni di ammissibilità delle relative azioni, sul piano sia penale che amministrativo.

La scelta compiuta dal legislatore con la norma in esame si è basata sull’esigenza di individuare con il necessario rigore, con apposito atto amministrativo, i soggetti che offrano garanzie adeguate in merito alla capacità di interpretare e difendere, similmente agli Enti pubblici a ciò istituzionalmente predisposti, l’interesse generale alla tutela dell’ambiente. In adesione alle indicazioni della dottrina più autorevole ed in analogia con le tendenze che si sono manifestate in altri Ordinamenti democratici, l’opzione è stata compiuta a favore di soggetti organizzati, o di “*organizational plaintiff*”, aventi una adeguata base associativa che faccia presumere per un verso l’esistenza di un adeguato controllo sociale sulla propria attività, a garanzia di una autentica e genuina rappresentanza dei pubblici e generali interessi, e per un altro



*Avvocatura Generale dello Stato*

verso il possesso di una sufficiente incisività, efficacia e continuità della propria azione.

Questa "*ratio legis*" si esprime chiaramente attraverso la disposizione dal citato art. 13, comma 1, della l. 349/86, che riserva il riconoscimento alle "associazioni", e cioè agli Enti morali definiti dagli artt. 14 e ss. del Codice Civile che perseguano finalità altruistiche di carattere culturale, scientifico, sociale e simili attraverso una struttura fondata prevalentemente sulla componente personale. Il riferimento alle "associazioni" si giustifica razionalmente con l'intento del legislatore di recepire i risultati del dibattito che si è innanzi sintetizzato, in base ai quali la legittimazione ad agire in giudizio a tutela di interessi generali, riferibili indifferenziatamente ad una pluralità di cittadini, può essere attribuita ai soli Enti che – attraverso una struttura organizzativa fondata soprattutto sul contributo operativo ed ideologico dei suoi componenti – rivelino la capacità di individuare, rappresentare e difendere, in modo fedele ed efficace, le esigenze ed i bisogni della collettività nella materia in esame.

Ulteriore conferma del significato del termine "associazione" è offerta dalla prescrizione secondo cui, al fine di poter conseguire il riconoscimento, l'Ente deve dotarsi di un "ordinamento interno



## *Avvocatura Generale dello Stato*

democratico". Questo requisito, che sarà più approfonditamente analizzato nel prosieguo e che rafforza l'esigenza di assicurare l'effettiva rappresentatività del sodalizio, implica logicamente l'esistenza di un organismo a base prevalentemente personale, qual è l'associazione, la cui attività deve essere ispirata dalla condivisione di uguali finalità ideali, dal libero contributo degli aderenti e dal confronto aperto tra le posizioni individuali.

E' perciò evidente che il significato letterale della norma è convalidato dai criteri di interpretazione logico e teleologico. Il termine "associazione" non è stato adoperato dal legislatore in modo generico, così da poter essere riferito a qualsiasi Ente morale che abbia come finalità la tutela degli interessi ambientali, ma deve essere inteso in senso proprio, con riferimento a soggetti collettivi che – in quanto dotati di un'ampia base partecipativa ed essendo aperti al contributo libero dei cittadini – si possono considerare essere effettivi portatori di interessi generali.

La norma, essendo finalizzata ad ampliare eccezionalmente i tradizionali limiti di accesso alla tutela giurisdizionale, non sembra suscettibile di interpretazioni analogiche o estensive, che potrebbero comportare una violazione del mandato conferito dal legislatore a



*Avvocatura Generale dello Stato*

codesta Amministrazione nella designazione dei soggetti titolari di potestà rappresentativa a tutela degli interessi di cui trattasi.

Alla luce di queste considerazioni, occorre ritenere che il riconoscimento previsto dall'art. 13, comma 1, l. 349/86, può essere conferito non a qualsiasi ente collettivo (comprese fondazioni, fondi patrimoniali, e simili) che persegue finalità non egoistiche o non lucrative nel settore ambientale, ma soltanto agli Enti associativi, che esprimano autenticamente la volontà dei suoi componenti. Sembra dunque che la parola "associazione" contenuta nella norma in esame deve essere interpretata in senso letterale, facendo puntuale riferimento alle associazioni in senso proprio che - come già osservato - sono caratterizzate prevalentemente dall'elemento personalistico. Sembra invece che siano estranee alle previsioni normative le fondazioni, i fondi patrimoniali e gli altri organismi similari, che sono caratterizzati dalla prevalenza dell'elemento patrimoniale e che potrebbero teoricamente esprimere più gli interessi dei fondatori o dei finanziatori che gli interessi diffusi di una collettività.

Ciò non significa tuttavia che la norma debba essere applicata in termini formalistici, attribuendo rilevanza decisiva ed assorbente al "*nomen juris*" del soggetto che richieda il riconoscimento. Se per un





*Avvocatura Generale dello Stato*

verso la sola qualifica di "associazione" non è sufficiente ad attestare il possesso del requisito richiesto, essendo necessario che alla forma adottata corrisponda la natura autenticamente associativa dell'Ente, per un altro verso si potrà concedere il riconoscimento ad organismi che, pur diversamente qualificati (come "comitato", "comunità", "centro studi", o simili) abbiano tuttavia la natura giuridica dell'associazione, in quanto siano costituiti da un gruppo di cittadini che ne promuovono l'attività al fine di far valere unitariamente la loro volontà comune ed i loro interessi collettivi. In sostanza, il requisito della organizzazione su base democratica non costituisce solo un elemento essenziale per conseguire il riconoscimento, ma rappresenta anche l'essenziale indice rilevatore della sussistenza dell'Ente associativo, a cui la norma in esame intende fare riferimento.

E' appena il caso di aggiungere che nulla impedisce che le associazioni siano composte non solo da persone fisiche, ma anche da persone giuridiche, e che possono costituire "associazioni" anche gli organismi di secondo grado, formati da una pluralità di associazioni o di altri enti dei quali intendono coordinare le attività e le strategie di intervento.



## *Avvocatura Generale dello Stato*

Per tutte le ragioni anzidette si può dunque concludere che il significato della norma si presenta chiaro ed univoco sul piano astratto, ma che la sua applicazione richiede comunque una attenta indagine sul piano concreto, al fine di individuare correttamente la categoria giuridica nella quale il soggetto richiedente deve essere inquadrato.

4. Come si è già accennato, nello svolgimento di siffatta indagine potrà rivestire un ruolo fondamentale la verifica del requisito dell'“ordinamento interno democratico”, che il legislatore ha posto come condizione essenziale per conseguire il richiesto riconoscimento: se da un lato l'esistenza di tale requisito testimonia la presenza di una componente personale capace di incidere sulla vita dell'ente, secondo l'astratto modello dell'associazione, la mancanza di una effettiva dialettica democratica all'interno dell'Ente costituisce, per converso, il sintomo evidente della mancanza di un organismo genuinamente associativo, perché la composizione degli organi di amministrazione e la determinazione delle strategie di azione non sono espressione della volontà degli iscritti.

Per assicurare l'uniformità e la coerenza dell'azione amministrativa e per evitare possibili disparità di trattamento, il riconoscimento o la negazione del requisito dell'“ordinamento interno



## *Avvocatura Generale dello Stato*

democratico” si dovranno basare sull’analisi di alcuni indici significativi. Ad avviso di questa Avvocatura, il requisito in esame presuppone che nello Statuto ricorrano talune condizioni essenziali, quali:

- a) la libertà di iscrizione per tutti coloro che intendono partecipare alla vita dell’Associazione, condividendone le finalità (fatte salve eventuali e ragionevoli ipotesi di esclusione o di decadenza, in caso di condotte non compatibili con la qualità di socio o di violazione degli obblighi derivanti dalla appartenenza al sodalizio);
- b) l’attribuzione all’Assemblea dei soci di poteri di nomina e di revoca degli Amministratori e di approvazione dei bilanci;
- c) l’attribuzione ai soci del diritto di voto nelle Assemblee deliberative, indipendentemente dalla circostanza che essi possano appartenere a categorie distinte (quali soci ordinari, sostenitori, benemeriti, etc.);
- d) la riserva di un ragionevole numero minimo di cariche direttive a componenti di sesso femminile, secondo il principio dell’“equilibrio di genere”.



*Avvocatura Generale dello Stato*

I principi della libertà statutaria e della autonomia negoziale degli Enti morali non consentono di predeterminare rigidamente il contenuto di simili condizioni, che rappresentano quindi regole direttive di carattere generale, che potranno essere precisate e dettagliate dalle Associazioni che richiedano il riconoscimento.

In via generale, si ritiene che queste condizioni non siano effettivamente rispettate, qualora lo statuto contenga clausole che impediscano o rendano difficile l'ammissione di nuovi soci (come quella, cui fa riferimento codesta Amministrazione, che accolti all'aspirante socio l'onere di fornire onerose prove della condivisione delle finalità statutarie), o che non prevedano un uguale diritto di voto dei soci nelle assemblee, o che prevedano cariche di amministrazione non elettive, a tempo indeterminato, o riservate a particolari categorie di soci, o che non rispettino l'equilibrio di genere. Simili clausole sembrano infatti difficilmente compatibili con i principi della democraticità, a cui le Associazioni in esame si devono ispirare.

Clausole di tal genere potrebbero essere ammesse solo in via eccezionale, sulla base di congrue giustificazioni fornite dalla Organizzazione richiedente ed entro i limiti che codesta Amministrazione potrebbe opportunamente prefissare (come, ad



*Avvocatura Generale dello Stato*

esempio, quello per cui gli Organi direttivi debbano essere composti in maggioranza da membri elettivi con un incarico a tempo determinato, da rinnovare alle scadenze prefissate, con rispetto dell' "equilibrio di genere").

Per il suo valore di massima sul testo del presente parere è stato sentito il Comitato Consultivo di questa Avvocatura, che si è espresso in conformità nella seduta del 6 ottobre u.s..

L'Avvocato Generale Aggiunto

Aldo Linguitj