

2012-01-13

***Case Summary posted by the Task Force on Access to Justice***

**ITALY: Horiba di Bombini G. e C. s.n.c. v Comitato Regionale Pugliese di Legambiente – Onlus, sez. IV, n. 2151**

1. Key issue	NGO standing – National environmental organisation, although not officially inserted in the list of recognized entities under the law, can be granted access to justice, on the basis of the discretion of the court and provided that they could demonstrate that they operated in the territory and represented local exponential interests.
2. Country/Region	Italy
3. Court/body	Council of State (Consiglio di Stato)
4. Date of judgment /decision	14 April 2006
5. Internal reference	Sez. IV, n. 2151
6. Articles of the Aarhus Convention	Art. 2 and 9
7. Key words	Standing and Sufficient Interest – Access to Justice – Public recognition and support of associations

**8. Case summary**

A non-profit environmental association (Comitato Regionale Pugliese di Legambiente – Onlus) brought an action before a Regional Administrative Tribunal (RAT) in order to obtain an annulment of a decision by the Region of Puglia conferring a building permit for a resort. The action alleged the existence of a public interest in that area, thus subjecting the area to special authorizations. Among the Respondents, the unlimited partnership in charge of construction (Horiba di Bombini G. e C. s.n.c.) questioned the legitimacy of the association's intervention in so far as the action was not put forward by the association at the national level, but rather by a local branch of the association. RAT upheld the complaint affirming the legitimacy of the intervention and withdrew the building permit.

The unlimited partnership appealed the decision to the Council of State, and the Council was then able to determine the conditions required for granting access to justice to environmental associations (legal standing). The Council of State first stated that the environmental organisation, although not officially inserted in the list of recognized entities under the 1986 law on 'Institution of the Ministry of Environment and Rules Regarding Environmental Damage' ('the 1986 law'), could legitimately be granted access to justice, on the basis of the Judge's discretion and provided that they could demonstrate that they operated in the territory and represented local exponential interests.

Furthermore, the Council of State, in accordance with previous case-law, specified that only organizations at the national level could legitimately have legal standing even if the object of the claim was linked to a specific territory – in this case a Region.

The Council of State dismissed the association's argument that it was allowed to intervene and, accordingly, declared the inadmissibility of the first instance recourse.

9. Link address	<p><a href="http://www.giustizia-amministrativa.it/">http://www.giustizia-amministrativa.it/</a></p> <p><i>The court decision (in Italian) is enclosed below.</i></p>
-----------------	---

ORIGINAL TEXT:

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso proposto da Horiba di Bombini G. e C. s.n.c., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Calvani, con domicilio eletto in Roma Via E. Rolli n. 24 c/11 presso Arturo Sforza;

contro

il Comitato Regionale Pugliese di Legambiente - Onlus, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Corrado Carrubba, ed elettivamente domiciliato in Roma Via di Vigna Murata n. 1;

e nei confronti

del comune di Molfetta, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato prof. Vincenzo Caputi Iambrenghi, con domicilio eletto in Roma Via Vincenzo Picardi n. 4b;

con intervento ad adiuvandum

della Regione Puglia, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato prof. Francesco Paparella, con domicilio eletto in Roma Corso Trieste n. 88 presso lo studio dell'avv. G. Recchia;

per l'annullamento

della sentenza del T.A.R. per la Puglia - III Sez. di Bari 19 aprile 2004 n. 1860;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione dell'appellata e dell'Amministrazione comunale;

Visto l'atto di intervento della Regione;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla Udienza del 31 gennaio 2006 il Consigliere Antonino Anastasi; uditi gli avvocati Calvani in proprio e su delega dell'avv. Paparella, Carrubba, prof. Caputi Iambrenghi E. A.;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

Su istanza della Società oggi appellata il comune di Molfetta e la Regione Puglia hanno sottoscritto un accordo di programma con variante volto a consentire la realizzazione di un complesso alberghiero da ubicarsi al Km. 771,500 della S.S. n. 16 in contrada Torre Calderino.

Avendo il Consiglio comunale ratificato l'accordo ai fini urbanistici nonostante la presentazione di un esposto da parte di un circolo politico locale, la Regione ha invece richiesto una relazione integrativa in ordine alla compatibilità dell'intervento con le linee tematiche di salvaguardia disegnate dal P.U.T.T. in vigore.

Successivamente, avendo il Sindaco trasmesso al competente Assessorato Regionale la relazione redatta da un professionista incaricato dalla Società, la Regione con delibera n. 989 del 2002 ha integrato il parere paesistico favorevole contenuto nella originaria delibera di autorizzazione alla stipula dell'accordo.

La delibera n. 989 del 2002 è stata quindi impugnata avanti al T.A.R. Bari dal Comitato Regionale Pugliese di Legambiente - Onlus, il quale ne ha chiesto l'annullamento deducendo vari profili di illegittimità.

Si sono costituite la Società e le Amministrazioni intime, eccedendo tra l'altro l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e la tardività dello stesso, non avendo l'Onlus impugnato i provvedimenti anteriori all'integrazione del parere paesistico.

Con la sentenza in epigrafe indicata il Tribunale, ritenuta la legittimazione della ricorrente e la tempestività del gravame, ha accolto nel merito il ricorso rilevando che la zona oggetto del progettato intervento costituisce un

ambito distinto individuato dal D.M. 1. 8. 1985 per effetto del quale tutta la fascia costiera a sud di Bisceglie (ivi compresa quella del comune di Molfetta) fu dichiarata di notevole interesse pubblico, con conseguente applicazione del pertinente e restrittivo regime di tutela anche ai sensi delle N.T.A. del Piano.

Di tale regime non aveva invece tenuto adeguato conto l'Amministrazione, limitandosi a recepire acriticamente le tesi svolte dalla Ditta interessata in ordine alla compatibilità ambientale e paesistica dell'intervento.

Per conseguenza il Tribunale ha annullato il parere integrativo, nonché per illegittimità derivata l'intero Accordo, trattandosi di atto che pur cronologicamente anteriore risultava comunque condizionato dal parere in sanatoria.

La sentenza è impugnata col ricorso all'esame dalla Società che ne chiede l'integrale riforma, tornando a dedurre l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso originario.

Si è costituito il comune di Molfetta il quale aderisce all'appello, insistendo in particolare per il difetto di legittimazione della ricorrente in primo grado.

È intervenuta ad adiuvandum la Regione Puglia.

Si è costituita l'appellata, instando per il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza gravata.

All'Udienza del 31 gennaio 2006 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Con il motivo che conviene prioritariamente esaminare l'appellante deduce che ha errato il Tribunale nel ritenere sussistente la legittimazione processuale del Comitato Regionale Pugliese di Legambiente, trattandosi di mera articolazione territoriale dell'omonima Associazione Nazionale.

Il mezzo, che ripropone l'eccezione già introdotta in primo grado dal comune, è fondato.

Come è noto, il problema della legittimazione di organismi esponenziali delle varie componenti sociali ai fini dell'impugnativa di provvedimenti lesivi dell'interesse alla conservazione dei valori ambientali - da tempo oggetto di un intenso dibattito sia in dottrina che in giurisprudenza - è stato affrontato dal Legislatore all'atto della istituzione del Ministero dell'ambiente.

Al riguardo l'art. 18 della legge 8. 7. 1986 n. 349 prevede infatti che le Associazioni individuate ai sensi dell'art. 13 possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

Per quanto qui interessa, l'art. 13 comma 1 dispone che: " Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta....".

La normativa ora richiamata ha trovato poi conferma nel disposto dell'art. 17 comma 46 L. 15. 5. 1997 n. 127: e qui non interessa stabilire se tale ultima disposizione, correlandosi alla soppressione dei tradizionali controlli sugli atti degli enti locali operata dalla legge Bassanini, abbia (o meno) ampliato il catalogo dei provvedimenti impugnabili dalle predette Associazioni nazionali.

A fronte di una scelta del Legislatore che - seguendo in certo modo l'itinerario valorizzato da V Sez. 9. 3. 1973 n. 253 - individua la situazione legittimante nel preventivo riconoscimento dell'Associazione, inizialmente la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la mancata inclusione di una associazione ambientalista negli elenchi ministeriali previsti dalle norme sopra citate comportasse la carenza in radice di legittimazione all'impugnativa di provvedimenti incidenti in materia ambientale. (ad es. VI Sez. n. 756 del 1992).

Nel prosieguo si è però osservato che la normativa in commento definisce un titolo ulteriore di legittimazione, senza tuttavia far venire meno i criteri selettivi in precedenza a tal fine elaborati dalla giurisprudenza.

Alla stregua di tale indirizzo, l'esistenza di associazioni comunque legittimate (perché riconosciute) non preclude al giudice di accertare caso per caso la legittimazione di singoli organismi non accreditati, purché gli stessi esibiscano elementi di differenziazione (ad es. finalità statutarie, iscrizione in elenchi regionali etc.) ed un concreto e stabile collegamento con un dato territorio, tale da rendere localizzabile l'interesse esponenziale. (ad es. IV Sez. nn. 7246 del 2004 e 6467 del 2005).

Ben diversa però, a ben vedere, è la questione relativa alla legittimazione (ovviamente in caso di impugnazione di provvedimenti ad efficacia territoriale circoscritta) delle articolazioni territoriali di Associazioni riconosciute ex art. 13 L. n. 349, e cioè di soggetti associativi i quali - come il Comitato Regionale di Legambiente nel caso all'esame - non agiscono allegando una propria ed autonoma legittimazione fattuale ma ripetono, per così dire, il titolo legittimante da quello ex lege conferito all'Associazione nazionale di cui fanno parte.

Al riguardo, la prevalente giurisprudenza prevalente di questo Consiglio di Stato è orientata in senso negativo ed afferma infatti che la speciale legittimazione delle associazioni di protezione ambientale a intervenire nei giudizi per il danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi, riconosciuta dall'art. 18 L. 8 luglio 1986 n. 349, riguarda l'associazione ambientalista nazionale formalmente riconosciuta e non le sue strutture territoriali, le quali non possono ritenersi munite di autonoma legittimazione processuale neppure per l'impugnazione di un provvedimento ad efficacia territorialmente limitata "(cfr. fra le tante IV Sez. n. 3878 del 2001 e V Sez. 5136 del 2004).

In sintesi, secondo tale indirizzo, o l'articolazione costituisce un soggetto a sé stante, ed in tale caso non rientra nella sfera di previsione del citato art. 18, ovvero rappresenta una articolazione territoriale della Associazione, ed in tal caso il presidente del Comitato locale, in quanto tale, non ha la rappresentanza dell'Associazione nazionale, la sola legittimata ex lege, né il potere di promuovere la lite per suo conto e in suo nome.

A tale impostazione si è talvolta obiettato che la legge non distinguerebbe tra le varie articolazioni dell'associazione riconosciuta, demandando quindi la regolamentazione della capacità di stare in giudizio alle associazioni stesse.

In tal senso è stata ad esempio riconosciuta (da parte di VI Sez. n. 1414 del 2000) la legittimazione attiva di un articolazione regionale di un'Associazione consumeristica, rilevandosi che la Statuto nazionale della stessa stabilisce che le azioni giudiziarie in sede locale possono essere promosse, oltre che dal Presidente dell'associazione, anche dai rappresentanti delle sedi regionali o locali.

L'assunto ermeneutico ora richiamato non persuade il Collegio, che non ritiene di doversi discostare dall'impostazione maggioritaria.

In tal senso è infatti decisivo rilevare che il carattere nazionale o ultraRegionale dell'Associazione (concretizzandosi negli elementi di filtro richiamati dall'art. 13 L. n. 349: finalità programmatiche, continuità e rilevanza esterna) costituisce al tempo stesso presupposto del riconoscimento e limite della legittimazione speciale, che ha dunque carattere ontologicamente unitario.

Solo l'Associazione nazionale in quanto tale è dunque titolare ex lege, proprio in virtù delle caratteristiche che ne consentono il riconoscimento, della legittimazione alla causa e solo questa è giusta parte, anche nel caso di giudizio introdotto dall'impugnazione di provvedimenti ad effetti ambientali circoscritti.

Rispetto a tale legittimazione sostanziale, che opera ineludibilmente nei limiti in cui l'azione sia proposta in nome e per conto dell'Associazione nazionale, le previsioni dello Statuto (cfr. art. 75 comma terzo cod. proc. civ.) possono solo valere per identificare i soggetti ai quali (mediante lo strumento rappresentativo) è attribuita la legittimazione processuale, cioè la capacità di produrre effetti processuali ma sempre in capo all'Ente.

In termini piani, lo Statuto (e più limitatamente gli accordi degli associati, nel caso di associazioni non riconosciute) può disciplinare il potere di stare in giudizio in rappresentanza della persona giuridica o associazione, ma non può distribuire verso le articolazioni interne la titolarità della situazione

legittimante, che resta in capo all'Ente che ne è titolare, tra l'altro nel caso in esame per investitura legale ed eccezionale.

Traendo le fila delle considerazioni sin qui svolte, deve rilevarsi che il ricorso di primo grado è stato proposto dal Presidente del Comitato Regionale Pugliese di Legambiente - Onlus il quale non ha agito in nome dell'Associazione Nazionale né ha allegato elementi particolari o ulteriori volti a delineare titoli di legittimazione del Comitato diversi da quello legale, unitariamente pertinente invece come si è visto all'Associazione Nazionale.

In accoglimento dell'appello e in integrale riforma della sentenza impugnata il ricorso di primo grado va dunque dichiarato inammissibile.

La natura della controversia induce il Collegio a disporre l'integrale compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello e, in integrale riforma della sentenza impugnata, dichiara inammissibile il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del giudizio tra tutte le Parti costituite.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 31 gennaio 2006 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, nella Camera di Consiglio con l'intervento dei Signori:

Paolo SALVATORE Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI Consigliere

Antonino ANASTASI Consigliere, est.

Vito POLI Consigliere

Anna LEONI Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 14 APR. 2006.