

2012-01-13

Case Summary posted by the Task Force on Access to Justice

ITALY: Codacons Centro Marche v Comune di Potenza Picena et al, Sez. IV, n. 3878

1. Key issue	NGO standing – Only recognized national environmental association - not their local branches – can be granted legal standing in order to challenge a municipal decree on urban matters, but only if environmental interests are at stake.
2. Country/Region	Italy
3. Court/body	Council of State (Consiglio di Stato)
4. Date of judgment /decision	11 July 2001
5. Internal reference	Sez. IV, n. 3878
6. Articles of the Aarhus Convention	Art. 2 and 9
7. Key words	Standing - Sufficient Interest – Access to Justice
8. Case summary	<p>During an appeal before the Council of State where five different actions - primarily dealing with the issuance of permits for construction on the Region of Marche’s infrastructure - were joined, the Court had the opportunity to determine the legal standing of local branches of national environmental associations according to 1986 legislation on ‘Institution of the Ministry of Environment and Rules Regarding Environmental Damage’.</p> <p>The Court specified that environmental associations cannot be granted legal standing in order to challenge a municipal decree relating to urban matters – e.g. on the use and ordinary management of the territory - unless the municipal decree undermines environmental interests as well. On the other hand, the Court stated that a local branch forming part of a national environmental association (inserted in the list of recognized entities) cannot be granted autonomous legal action – even if only to challenge a decree with local effects – since art. 18 of the 1986 law only refers to national associations.</p>
9. Link address	<p>http://www.giustizia-amministrativa.it/</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 IV)
ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sui ricorsi (riuniti) in appello proposti da:

- ric. n. 61/1999 - CODACONS Nazionale e CODACONS Centro Marche, in persona dei legali rappresentanti in carica, rappresentati e difesi dall'Avv. Roberto GAETANI ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. Carlo RIENZI in Roma, via delle Milizie n. 9,

contro

- il Comune di Potenza Picena, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'Avv. Claudio NETTI ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Roma, viale Giulio Cesare n. 71;

- il Consorzio di Lottizzazione "{ALVATA}" e la S.r.l. {"MICHELA" Costruzioni}, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Eugenio TAMBURELLI e Massimo CAMICIOLA

ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo, in via M. di Lando n. 10, Roma;

- la Provincia di MACERATA, non costituita;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche n. 1313/1998, concernente lottizzazione e concessione edilizia;

- ric. n. 7323/2000 - S.r.l. {"MICHELA" Costruzioni}, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata,

contro

- il CODACONS Nazionale, in persona del legale rappresentante, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;

- il CODACONS Centro Marche, in persona del legale rappresentante, e - {BOCCANERA Alberto}, rappresentati e difesi dall'Avv. Roberto GAETANI ed elettivamente domiciliati c/o Dott. Maria CAMPOLUNGI, Corso Vittorio n. 287, Roma;

- la Provincia di MACERATA, non costituita;

- il Comune di POTENZA PICENA, non costituito;

- la Regione MARCHE, non costituita;

- {MIGLIORISI Antonio Roberto}, non costituito;

- ric. n. 7684/2000 - {BOCCANERA Alberto}, rappresentato, difeso e domiciliato come

sopra,

contro

- il Comune di POTENZA PICENA, in persona del Sindaco, rappresentato, difeso e domiciliato come sopra;

- il Consorzio di Lottizzazione "{ALVATA}" e la S.r.l. {"MICHELA" Costruzioni}, rappresentati, difesi e domiciliati come sopra;

- la Provincia di MACERATA, non costituita,

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche n. 1947/2000, concernente concessione edilizia;

- ric. n. 8029/2000 - Impresa Edile "{GRASSETTI & LUZI}" S.n.c., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Antonio D'AGOSTINO e Mario SANINO ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo, in via Parioli n. 180, Roma,

contro

- il CODACONS Nazionale, il CODACONS Centro Marche ed il CODACONS in persona del Presidente Avv. Carlo RIENZI, rappresentati, difesi e domiciliati come sopra;

- il Comune di POTENZA PICENA, in persona del Sindaco, rappresentato, difeso e domiciliato come sopra;

- la Provincia di MACERATA, non costituita;
- ric. n. 8286/2000 - la Provincia di MACERATA, in persona del
Presidente in carica, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Ranieri
FELICI e Sergio DEL VECCHIO ed elettivamente domiciliata presso lo
studio del secondo in Roma, via dei Prati Fiscali n. 158,

contro

- il CODACONS Nazionale, il CODACONS Centro Marche ed il CODACONS in
persona del Presidente nazionale, Avv. Carlo RIENZI, rappresentati,
difesi e domiciliati come sopra,

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche
n. 1050/2000, concernente approvazione variante P.R.G. e concessione
edilizia:

Visti i ricorsi riuniti con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intimiate che
hanno ritenuto di difendersi;

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

Visti gli atti tutti delle cause;

Relatore alla pubblica udienza del 20 aprile 2001, il Consigliere
Aldo SCOLA, ed uditi altresì per le parti gli Avv.ti Gaetani, Netti,
Camiciola, D'Agostino e Del Vecchio;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

I) - Dinanzi al Tribunale amministrativo di Ancona, con un primo ricorso n.
379/1997, il Codacons Nazionale ed il Codacons Centro Marche impugnavano:

1) - la concessione n. 137/1996 rilasciata alla società {Michela Costruzioni};

2) - le deliberazioni n. 93/1991 e n. 20/1992, con cui il Consiglio comunale di
Potenza Picena aveva adottato ed approvato il secondo stralcio della
lottizzazione {Alvata}, nonché la convenzione in data 16 aprile 1992 e la
deliberazione n. 114 del 1994 di approvazione delle opere di urbanizzazione.

Con un secondo gravame, n. 1506 del 1997, sempre dinanzi al Tribunale
amministrativo marchigiano, il Consorzio {Alvata} impugnava:

a) - la nota 5477/1997 del presidente della Provincia di Macerata, che invitava
il Comune di Potenza Picena ad annullare gli atti del secondo stralcio della
citata lottizzazione {Alvata};

b) - gli atti in data 16 dicembre 1997, soprassessori quanto all'esame delle
istanze relative alle concessioni edilizie per i lotti nn. 5 e 6.

In primo grado si costituivano in giudizio dinanzi al Tribunale adito il
Comune, il Consorzio e la società {Michela Costruzioni}, mentre intervenivano
ad opponendum i due Codacons.

In quella sede venivano respinte istanze cautelari con due ordinanze, la
seconda delle quali confermata in appello, in particolare per la natura
soprassessoria degli atti impugnati con il secondo gravame.

Con il primo ricorso i due Codacons avevano dedotto per tutti gli atti
impugnati, esclusa la concessione n. 137 del 1996:

1) - violazione dell'art. 17, legge n. 1150/1942, essendo decaduta l'originaria
approvazione risalente al 1974;

2) - violazione dell'art. 2, 2° comma, della legge regionale marchigiana n. 22
del 1990, per il secondo stralcio non approvato dalla Provincia di Macerata;

3) - violazione degli artt. 1, 26 e 40, norme transitorie di attuazione del
piano regolatore generale;

4) - violazione dell'art. 12, legge regionale n. 22/1990, mancando i tre metri
cubi di verde pubblico aggiuntivo per ogni abitante da insediare;

5) - violazione dell'art. 3, decreto ministeriale n. 1444/1968, essendosi
destinati a parcheggi pubblici anche spazi sui lati dentro l'anello stradale
della lottizzazione, così ridotto a m. 6;

6) - violazione dell'art. 18 e della tabella A, norme transitorie di
attuazione, essendosi previsti metri quadrati 1080 anziché 1260 di parcheggio
pubblico;

7) - violazione del minimo di verde pubblico, non essendosi considerato quello
non realizzato con il primo stralcio;

8) - violazione dell'art. 32, norme transitorie di attuazione del P.P.A.R. (deliberazione n. 197/1989 del Consiglio regionale delle Marche), trattandosi di area ricompresa nell'ambito di tutela come previsto per una zona a m. 300 dal mare;

9) - violazione delle norme sulla pubblicità degli atti di adozione di strumenti urbanistici, costituendo il secondo stralcio variante sostanziale alla originaria lottizzazione;

10) - violazione della cubatura consentita, non essendosi considerati i volumi condonati nell'ambito di tutta la lottizzazione;

11) - violazione dell'art. 3 della legge regionale n. 24 del 1994, trattandosi di progetto non integrato con tutti gli atti previsti per le zone ambientalmente tutelate;

12) - violazione dell'art. 23, legge n. 1150/1942, trattandosi di un progetto non proposto da tutti i proprietari interessati, ma solo da un Consorzio, peraltro privo di {Boccanera Alberto};

13) - per la sola concessione n. 137/1996 rilasciata alla {Michela Costruzioni}: violazione degli artt. 26 e 40 delle già citate norme transitorie di attuazione, per illegittimità derivata.

Con un secondo ricorso il Consorzio e la {Michela Costruzioni} impugnavano la nota della Provincia di Macerata n. 5477, in data 27 novembre 1997, per varie forme di violazione di legge ed eccesso di potere, nonché i provvedimenti sindacali consequenziali per eccesso di potere sotto i profili dell'illogicità e dell'erronea valutazione dei presupposti.

Il Tribunale amministrativo adito riconosceva tardivo e quindi irricevibile il primo gravame, con conseguente rigetto (presumibilmente, per inammissibilità) dei vizi derivati, assorbendo le rimanenti censure.

Quanto al secondo gravame, i primi giudici respingevano l'eccezione prospettata dai due Codacons (interventuti ad opponendum) d'inammissibilità per mancata notificazione ad essi, ritenendoli non controinteressati in senso tecnico, ed accoglieva quella di carenza d'interesse ad impugnare atti soprassessori.

Ora, gli atti sindacali emanati per disporre a tempo indeterminato alcunché in un qualche settore (in rapporto alla rilevata configurabilità soprassessoria dell'invito della Provincia) avrebbero potuto invece configurarsi come dotati di autonoma idoneità lesiva ed avrebbero potuto quindi essere impugnati (cfr. C.d.S., IV, n. 226/1997 e sezione quinta, n. 286/1996), per cui il Tribunale amministrativo marchigiano disattendeva la relativa eccezione d'inammissibilità (essendosi fuori della sola ipotesi prospettabile: quella delle misure di salvaguardia) ed accoglieva il ricorso annullando gli atti del Sindaco e compensando tutte le spese processuali.

Tanto premesso, i due Codacons appellavano la sentenza n. 1313/1998 del T.a.r. di Ancona per (quanto al primo gravame dinanzi a quest'ultimo prospettato):

1) - errata ed incostituzionale interpretazione dell'art. 21, primo comma, legge n. 1034/1971, in relazione alla disciplina di approvazione di strumenti urbanistici attuativi, per violazione degli artt. 2, 3, 9, 21, 24, 28, 41, 54, 97, 113 e 117 della Costituzione e menomazione del potere delle associazioni ambientali di agire in giudizio ex art. 18, quarto comma, della legge n. 349/1986, in relazione ai principi generali della materia urbanistica, per l'impugnazione di atti pianificatori: si sarebbe trattato di una deliberazione consiliare riguardante il paesaggio senza (artt. 24 e 25 della legge n. 47/1985) meccanismi di pubblicità e di consultazione (con il secondo stralcio mai prima convenzionato e con l'originaria lottizzazione decaduta per trascorso decennio senza riapprovazione), con un atto complesso richiedente una doppia approvazione da parte di Comune e Provincia, per cui avrebbe dovuto largheggiarsi nel consentire al Codacons di agire in giudizio.

2) - Illegittimità delle deliberazioni consiliari del Comune di Potenza Picena n. 93/1991 e n. 20/1992 (mai - asseritamente - pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione) e dei successivi atti: deliberazione della Giunta comunale n. 114/1994, concessione n. 137/1996 e convenzione di lottizzazione del secondo stralcio, per tutti i vizi già dedotti in primo grado.

Quanto al secondo ricorso prospettato in prime cure (n. 1506/1997):

3) - ritenuta erronea sua ammissibilità ed erronea interpretazione dell'art. 21 della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi, trattandosi di gravame erroneamente non notificato ai due Codacons.

4) - Illegittimità della sentenza n. 1313/1998 per il mancato rigetto del ricorso dei lottizzanti contro la diffida della Provincia di Macerata e per travisamento degli effetti della deliberazione consiliare n. 37/1998, erroneamente ritenuta d'interpretazione autentica del più volte citato art. 40, norme transitorie di attuazione, quanto all'incompetenza contestata dalla Provincia.

5) - Invalidità della sentenza del Tribunale di Ancona n. 1313/1998, per avere questa annullato gli atti sindacali n. 14705 e n. 14706/1997 di sospensione dell'esame delle richieste di concessioni edilizie, avendo il Sindaco di fatto assicurato comunque l'acquisizione del parere dell'avvocato del Comune (Avv. Ferrari) e la risposta alla diffida entro l'anno 1992.

Con memoria si costituiva in giudizio il Comune di Potenza Picena, che difendeva la sentenza n. 1313/1998, la quale avrebbe correttamente rilevato:

a) - la tardività del primo ricorso;

b) - l'infondatezza delle proposte doglianze, alla luce di una corretta ricostruzione dei fatti;

c) - la carenza d'interesse quanto alla impugnativa della nota n. 5477/1997 del presidente della Provincia di Macerata, trattandosi di atti soprassessori rimossi dopo essere stati annullati dal T.a.r.;

Con altra memoria il Comune illustrava le sue difese, evidenziando la mancanza di qualsiasi qualificato danno ambientale capace di legittimare il Codacons.

Anche il Consorzio {Alvata} si costituiva in giudizio deducendo, a sostegno della sentenza n. 1313/1998:

1) - il difetto di legittimazione attiva dei Codacons (come già eccepito in primo grado), trattandosi di materia urbanistica da cui esulerebbe ogni interesse ambientale, in assenza di enti inseriti nell'elenco ministeriale ufficiale;

2) - la tardività dell'impugnativa prospettata in primo grado;

3) - l'illegittimità del provvedimento sindacale di sospensione in data 16 dicembre 1997, che la parte appellante vorrebbe ora inficiare con un motivo nuovo (termini per il parere e la risposta alla Provincia), neppure dedotto in primo grado e quindi ora da ritenersi inammissibile;

4) - la carenza d'interesse attuale alla pronuncia sull'atto della Provincia (v. C.d.S. IV, n. 431 del 13 marzo 1998);

5) - l'ammissibilità del ricorso del Consorzio {Alvata}, pur non notificato ai Codacons, soltanto autoqualificatisi controinteressati e comunque intervenuti ad opponendum, così essendosi perfezionato il contraddittorio in primo grado;

6) - la piena legittimità dei provvedimenti impugnati in primo grado dai Codacons e l'infondatezza di tutte le relative doglianze.

Con memoria il Codacons ribadiva la propria legittimazione quanto alle materie ambientali, trattandosi della possibile compromissione di una zona paesisticamente tutelata (quanto al secondo stralcio della lottizzazione {Alvata}).

Con memoria conclusionale lo stesso Codacons evidenziava come la sentenza n. 1050/2000 del T.a.r. Marche, annullante la variante di cui all'articolo 40 delle norme transitorie di attuazione, in quanto approvata dalla Giunta comunale anziché dal Consiglio comunale (unico organo competente: vedi appresso) avrebbe fatto venir meno un imprescindibile presupposto della sentenza n. 1013/2000, qui impugnata.

Lo stesso Codacons evidenziava inoltre:

a) - la funzione di vigilanza del sindaco sull'attività urbanistico - edilizia;

b) - la natura di variante essenziale (e non d'interpretazione autentica) del nuovo art. 40 delle norme transitorie attuazione;

c) - l'intervenuta caducazione dell'originaria lottizzazione {Alvata} del 1974 e la non rappresentatività del Consorzio, in quanto privo del {Boccanera}: dal che sarebbe scaturita l'indagine della Procura della Repubblica presso il Tribunale civile e penale di Macerata;

d) - la non definitività della sentenza di condanna del {Boccanera} per estorsione, gravata di appello;

e) - la tempestiva impugnazione della concessione per il lotto n. 16, decorrendo il connesso termine soltanto dal momento dell'ultimazione della relativa costruzione (cfr. C.d.S., sezione quinta, n. 1310/1998).

Con memoria riepilogativa il Consorzio {Alvata} ribadiva:

1) - come l'interventore non potesse dedurre motivi diversi da quelli proposti dalla parte a cui favore fosse stato spiegato l'intervento e come non potesse intervenire chi avrebbe potuto spiegare ricorso principale, né potesse appellare un semplice interveniente in primo grado, con conseguente passaggio in giudicato della sentenza n. 1013/1998, non appellata dunque da nessun soggetto legittimato;

2) - come tutto fosse nato dal tentativo degli amministratori del Comune di Potenza di Picena di evitare una costruzione termoelettrica E.N.EL. nel territorio del Comune stesso, facendolo riconoscere tutto come bellezza paesistica;

3) - come la lottizzazione {Alvata} risultasse già totalmente approvata nel 1975, previo parere paesistico;

4) - come risultasse inapplicabile alla fattispecie il vincolo di cui alla legge n. 431/1985 sui litorali marini, trattandosi di zone parzialmente edificate;

5) - come le autorizzazioni paesistiche non fossero mai state impugnate.

La società {Michela Costruzioni} ed il Consorzio {Alvata} depositavano nota-spese congiunta per oltre L. 30 milioni.

II) - Con un secondo appello la società {Michela Costruzioni} interponeva gravame avverso la sentenza n. 1047/2000, sempre del T.a.r. Marche, che aveva accolto il ricorso n. 671/1999, annullando anche - su richiesta dei Codacons - due concessioni per la costruzione di una cabina elettrica e di una palazzina, rispettivamente n. 451/97/1999 e n. 37/97/1999.

Nel ricorso in prima istanza erano anche state impugnatate:

a) - l'autorizzazione n. 267/98/1999 del commissario ad acta per cambio di destinazione d'uso da negozio ad abitazione, lotto n. 18, lottizzazione {Alvata};

b) - l'autorizzazione n. 268/98/1999 del commissario ad acta per cambio di destinazione d'uso da negozio d'abitazione lotto n. 17, lottizzazione {Alvata};

c) - il decreto n. 5199/1999 del presidente della Provincia di Macerata recante la nomina a commissario ad acta dell'Arch. {Migliorisi}.

In proposito venivano dedotte le seguenti censure:

1) - violazione dell'articolo 2, comma 60, legge n. 662/1996, e dell'articolo 69, legge regionale n. 34/1992;

2) - inoperatività del secondo stralcio della lottizzazione {Alvata} per mancato perfezionamento del relativo atto complesso;

3) - violazione dell'articolo 7 della legge n. 1497/1939, in relazione all'art. 83 del d.p.r. n. 616/1977, e dell'art. 5 della legge regionale n. 34/1992;

4) - violazione degli artt. 16 e 28 della legge n. 1150/1942 e dell'art. 64 del regolamento edilizio del Comune di Potenza Picena quanto alla concessione relativa alla cabina E.N.EL..

Il Tribunale amministrativo delle Marche negava la sospensiva, respingeva le eccezioni d'inammissibilità del ricorso per difetto di notificazione (fatta presso il Comune e presso il commissario) e per difetto di legittimazione attiva dei Codacons e, nel merito, accoglieva la censura (ritenuta assorbente) di mancanza del parere paesistico (articolo 7, legge n. 1497/1939).

Proponeva a questo punto appello la {Michela Costruzioni} (come più sopra anticipato) per:

1) - nullità della notificazione al commissario (non costituito in giudizio) nella sua abitazione: quale organo nominato dalla Regione (sia pure mediante delega alla Provincia) avrebbe dovuto notificargli il ricorso presso l'Avvocatura dello Stato competente per territorio;

2) - carente legittimazione dei Codacons (quanto al danno ambientale: v. legge n. 34911986 e C.d.S., IV, n. 223/1992 e n. 278/1998), tra l'altro non presente - quello regionale - in cinque Regioni e comunque entrambi non idonei ad impugnare atti (aventi valenza solo urbanistica) come le concessioni per la cabina E.N.E.L. e per la palazzina, tanto più che la lottizzazione {Alvata} risulterebbe approvata da parte della Regione con atto n. 34/97/1975 e da parte della Sovrintendenza con atto n. 6398/PR 81/1974 (con vincolo di inedificabilità senza autorizzazioni da parte della Sovrintendenza, che comunque avrebbe potuto annullare o riformare anche un parere paesistico dell'organo all'uopo delegato: art. 1, legge n. 431/1985).

3) - illegittimità delle concessioni rilasciate dal commissario prima del parere della Sovrintendenza, che ben avrebbe potuto invece intervenire come valutazione postuma, anche sotto il profilo della compatibilità paesistica (come per altri dodici pareri identici per dodici ulteriori palazzine: cfr. C.d.S., IV, n. 5865/2000).

Con memoria riepilogativa la {Michela Costruzioni} ribadiva tutte le sue argomentazioni, evidenziando anche come l'Avv. Gaetani, presidente del Codacons Centro Marche, non potesse esserne anche rappresentante in giudizio, tanto più che il {Boccanera}, altro appellante contro la stessa sentenza n. 1047/2000, si sarebbe a suo tempo rivolto proprio allo stesso Avv. Gaetani per convincerlo ad impugnare anche nell'interesse di esso {Boccanera}.

Veniva dunque ribadito il difetto di legittimazione dei Codacons per mancanza di danno ambientale e correlativo interesse al ricorso, con richiesta di riforma della sentenza impugnata e rigetto del controricorso (con nota - spese di circa L. 33 milioni e mezzo) del Codacons, affermando invece: la corretta notificazione al commissario ad acta, nominato dalla Provincia, delegata dalla Regione; la legittimazione delle proprie articolazioni anche regionali, propaggini di quello nazionale, quanto meno per la particolare frequentazione del territorio, bastando il riconoscimento regionale e dato che la presenza in almeno cinque Regioni occorrerebbe solo per le associazioni riconosciute in sede nazionale, potendo il giudice accertare la legittimazione di enti anche non inseriti negli elenchi ministeriali (cfr. C.d.S., sezione sesta, n. 182/1996); la tardiva acquisizione dell'autorizzazione paesistica voluta dal commissario nel rilasciare le concessioni in questione; la mancata diffida al sindaco affinché si pronunciasse prima della nomina del commissario ad acta; l'inoperatività del secondo stralcio della lottizzazione {Alvata} per mancato perfezionamento del relativo atto complesso, trattandosi di strumento attuativo in zona tutelata paesisticamente.

Con propria memoria, il {Boccanera} si opponeva alla richiesta (in sede d'appello) di sospensione della sentenza del T.a.r. Marche n. 1047/2000.

III) - Con un terzo appello veniva ancora impugnata da parte di {Boccanera Alberto} la sentenza n. 1047/2000 del T.a.r. di Ancona (già impugnata dalla {Michela Costruzioni} con ricorso n. 7323/2000), pronunciata sul ricorso n. 671/1999 dei Codacons nazionale e regionale e sul ricorso n. 965/1999 di {Boccanera Alberto}: come si è già visto, tale sentenza aveva accolto il primo gravame per i motivi evidenziati più sopra (dichiarando assorbite le rimanenti censure), mentre aveva ritenuto inammissibile (meglio: irricevibile) per tardività una parte del secondo ricorso ed improcedibile la restante parte (oppositiva alle concessioni) per sopravvenuta carenza d'interesse, trattandosi di atti già annullati accogliendo il primo gravame. Le istanze cautelari prospettate in primo grado erano state respinte. Era infine stata dichiarata inammissibile la richiesta risarcitoria per mancato annullamento degli atti presupposti della stessa (adozione ed approvazione del secondo stralcio della lottizzazione {Alvata}) e per la mancata prova dell'asserito danno, il tutto a spese processuali compensate tra le parti in causa.

Propone ora appello il {Boccanera}, che si era già rivolto anche al Codacons, per cui la Provincia di Macerata aveva invitato il Comune di Potenza Picena ad autoannullare la lottizzazione {Alvata} (secondo stralcio), salvo in caso contrario un annullamento d'ufficio da parte della Provincia stessa, alla quale il Comune aveva inviato gli atti per la relativa approvazione, pur rilasciando concessioni già esecutive della lottizzazione stessa.

Il presente appello si basa sulle seguenti doglianze:

1) - errata applicazione dell'articolo 21 della legge n. 1034/1971 ed ingiustizia manifesta quanto alla dichiarata tardività del gravame sui quattro atti della lottizzazione {Alvata} (secondo stralcio) e relativa convenzione di lottizzazione, avendo avuto il {Boccanera} una sicura e piena conoscenza di tutto quanto poteva riguardarlo solo nel settembre 1999, dietro formale comunicazione del Comune di Macerata inoltrata proprio a lui, proprietario di uno dei lotti interessati.

Con tale sua prima censura il {Boccanera} deduce in questa sede:

a) - violazione dell'art. 28 della legge n. 1150/1942, non essendo la lottizzazione {Alvata} (secondo stralcio) stata presentata da tutti i proprietari interessati;

b) - violazione dell'art. 2, comma 2, lettera B, della legge regionale n. 22/1990, non potendosi passare alla fase attuativa prima del definitivo piano di lottizzazione;

c) - violazione degli artt. 1, 26 e 40 delle norme transitorie di attuazione del piano regolatore generale, dovendosene applicare i nuovi indici;

d) - violazione dell'art. 12, comma 4, legge regionale n. 22/1990, dovendosi aggiungere in sede di lottizzazione un'altra quota di verde pubblico, per di più computando un abitante per 80 metri cubi;

e) - violazione dell'art. 3 del decreto ministeriale n. 1444 del 2 aprile 1968, per i parcheggi pubblici, non realizzati sulle strade;

f) - violazione dell'art. 13 della tabella A, allegata alle norme transitorie di attuazione del piano regolatore generale del Comune di Potenza Picena, quanto agli ulteriori parcheggi per le zone di espansione;

g) - indebita modificazione (senza la partecipazione del {Boccanera}, pur proprietario del lotto n. 14) e carenza nel verde pubblico di cui al secondo stralcio.

h) - mancata pubblicità del secondo stralcio come variante sostanziale rispetto alla prima lottizzazione {Alvata}, con danno per il {Boccanera}, che avrebbe visto la strada slittare verso il proprio lotto;

i) - violazione del rapporto di cubatura ammissibile nella lottizzazione;

1) - violazione dell'art. 23, legge n. 1150/1942, trattandosi di lottizzazione presentata e convenzionata da un consorzio non configurabile in quanto privo di uno dei proprietari (il {Boccanera}).

2) - Illogicità, denegata giustizia e violazione dell'art. 24 della Costituzione, quanto alla ritenuta improcedibilità per sopravvenuta difetto d'interesse in rapporto alle ultime quattro concessioni gravate in primo grado, e violazione dell'art. 64 del regolamento edilizio comunale, per cui le cabine EN.E.L. avrebbero dovuto costruirsi dentro il perimetro dei nuovi fabbricati.

3) - Violazione dell'art. 34 del decreto legislativo n. 80/1998, in relazione agli artt. 2043 e 2059 del codice civile, con una quantificazione dei danni per un totale complessivo di L. 300 milioni.

4) - Violazione dell'articolo 92, comma 2, codice di procedura civile, per l'immotivata compensazione delle spese del giudizio di primo grado.

L'appellante chiede riunirsi i due ricorsi n. 7323 e n. 7684/2000, nonché accogliersi il suo appello con le spese dei due gradi del giudizio.

Il Comune di Potenza Picena si costituiva ed eccepiva:

1) - la sicura tardività del ricorso in primo grado proposto dal {Boccanera};

2) - l'indubbia improcedibilità del ricorso del {Boccanera} per sopravvenuta difetto d'interesse;

3) - la conseguente inammissibilità della domanda risarcitoria;

Con propria memoria il Comune resistente evidenziava ancora:

a) - che la deliberazione comunale n. 37/1998 (ma impugnata) avrebbe in realtà dato l'interpretazione autentica dell'articolo 40 delle norme transitorie di attuazione;

b) - che il {Boccanera} avrebbe già agito in sede civile contro il consorzio per i danni, senza peraltro rinunciare alla relativa richiesta in questa sede giurisdizionale amministrativa;

c) - che la richiesta consulenza tecnica d'ufficio non avrebbe potuto sostituirsi alle carenze probatorie del {Boccanera} stesso.

Con memoria conclusiva il consorzio ricordava inoltre:

1) - come il {Boccanera} volesse sostanzialmente "rovinare" la {Michela Costruzioni} (vedi sentenza n. 122/1998 del Tribunale penale di Macerata, che lo avrebbe condannato per estorsione);

2) - che il Comune di Potenza Picena e il {Boccanera} avrebbero cercato di fingere l'inesistenza del vincolo previsto già nel 1973, facendolo artificiosamente decorrere solo dal 1983;

3) - che il secondo stralcio non avrebbe potuto convenzionarsi e la lottizzazione non avrebbe potuto ricadere sotto l'operatività dell'art. 40, comma 2, delle norme transitorie di attuazione;

4) - che, quanto all'errata applicazione dell'art. 21 della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi, il {Boccanera} già nel 1995 sarebbe stato consigliere comunale anziano (vedi sopra) ed avrebbe presentato un progetto per l'edificazione del lotto n. 14 (di sua proprietà), con un indice addirittura

superiore a 3,5 metri cubi per metro quadro (perciò respinto dalla Commissione edilizia), facendo così acquiescenza agli atti che oggi vorrebbe impugnare; che la sua richiesta al Codacons provverebbe che nel 1997 egli già conosceva bene tutti i provvedimenti che voleva far impugnare dall'Avv. Gaetani; che soltanto la {Michela Costruzioni} avrebbe dovuto sottoscrivere la convenzione di lottizzazione (contratto civilistico); che Regione e Sovrintendenza avrebbero già espresso parere positivo sulla compatibilità ambientale dell'intervento, senza bisogno di chiedere altre autorizzazioni; che l'articolo 40 delle norme transitorie di attuazione legittimerebbe la localizzazione in oggetto.

Conclusivamente, si chiedeva il rigetto del ricorso in appello con un risarcimento dei danni (peraltro non provati) pari a L. 200 milioni.

IV) - Un quarto appello veniva a questo punto proposto dall'Impresa Edile {Grassetti e Luzi} nei confronti della sentenza n. 1050/2000 del Tribunale amministrativo di Ancona.

In proposito, in primo grado, con il primo ricorso n. 863/1999 i Codacons avevano impugnato la concessione n. 77/1999 e la deliberazione della Giunta comunale di Potenza Picena n. 158/1999; con il secondo gravame n. 925/1999 gli stessi Codacons avevano impugnato la deliberazione della Giunta provinciale di Macerata n. 202/1999, approvante definitivamente la variante di cui al citato art. 40;

Con il primo gravame in prima istanza erano state dedotte le seguenti doglianze:

- 1) - violazione degli artt. 16 e 17 della legge n. 1150/1942, poiché la concessione per la palazzina non avrebbe potuto essere rilasciata per la sopravvenuta inefficacia per trascorso decennio del primo stralcio della lottizzazione {Alvata};
- 2) - violazione dell'art. 32 della legge n. 142/1990 (riassetto degli enti locali), trattandosi di concessioni in variante senza la prescritta procedura;
- 3) - violazione dell'art. 5 della legge regionale n. 34/1992, poiché il nulla osta paesistico avrebbe dovuto essere approvato dalla Provincia e non dalla Giunta comunale;
- 4) - violazione della convenzione, quanto agli standards di verde pubblico ed ai parcheggi, non realizzati;
- 5) - violazione degli indici edificatori di cui al piano regolatore generale vigente, più restrittivi;
- 6) - mancata riapprovazione della lottizzazione per recupero degli standards necessari per i sopravvenuti condoni, con violazione dell'art. 41 - quinquies della legge n. 1150/1942, in relazione al cit. decreto ministeriale in data 7 novembre 1968.

A tutto ciò si aggiungeva una richiesta di danni morali in ragione di lire 50 milioni.

L'Impresa {Grassetti e Luzi} si costituiva in giudizio resistendo all'impugnazione.

La relativa istanza cautelare veniva respinta.

Con il secondo ricorso n. 925/1999 i Codacons prospettavano:

- a) - violazione dell'art. 3 della legge regionale n. 34/1992, in relazione agli artt. 32, 35 e 36 della legge n. 142/1990;
- b) - violazione dell'art. 1, delle norme transitorie di attuazione del piano regolatore generale di Potenza Picena;
- c) - violazione dell'art. 41 - quater della legge n. 1150/1942;
- d) - violazione dell'art. 31, commi 10 e 11, legge n. 1150/1942;
- e) - violazione dell'art. 41 - quinquies, comma 6, della legge n. 1150/1942;
- f) - eccesso di potere per pseudo - motivazione e sviamento, nonché violazione della disciplina concernente i pareri obbligatori anteriori all'approvazione di varianti al piano regolatore generale.

Il Comune di Potenza Picena si costituiva e resisteva al gravame.

Il Tribunale adito esaminava per primo il secondo ricorso, accogliendone la prima censura (ritenendo la competenza del Consiglio provinciale e non della Giunta provinciale), annullando sia la prima che la definitiva approvazione di variante con tutti gli atti successivi ed assorbendo i rimanenti motivi.

Accoglieva poi la quinta doglianza di cui al primo gravame (violazione degli indici edificatori di piano regolatore generale, inferiori a 3,5 metri cubi per metro quadro, concessi con la variante di cui al cit. art. 40, appena annullata

dal Tribunale amministrativo stesso), di portata non solo interpretativa (come sostenuto dalla società controinteressata), ma innovativa, come affermato dalla stessa Provincia circa la variante ritenuta non retroattiva.

Assorbiva le rimanenti censure e riteneva inammissibile la domanda risarcitoria, in assenza di reati (danni morali: art. 2059 del codice civile), compensando le relative spese processuali.

L'Impresa {Grassetti e Luzi} proponeva a questo punto ricorso in appello prospettando le seguenti censure:

1) - incompetenza del Consiglio salvo che per le scelte fondamentali sui piani territoriali ed urbanistici, restando gli atti ulteriori di competenza della Giunta;

2) - contrasto tra la ritenuta natura chiarificatoria del mutato art. 40, norme transitorie di attuazione, e la riconosciuta sua portata innovativa (vedi pagine 9 - 10, sentenza impugnata);

3) - inesistente carattere di variante del citato art. 40, meramente attuativo e spettante alla Giunta provinciale.

Quanto alla concessione gravata con il primo ricorso, l'appello deduce:

a) - la mancata considerazione del rapporto tra concessione e cit. art. 40, vecchio testo (allegato 6, fascicolo di primo grado dell'impresa {Grassetti}, sentenza T.a.r. Marche n. 1313/1998, asseritamente passata in giudicato);

b) - la natura attuativa della lottizzazione, ancora integralmente valida ex art. 40 citato, in quanto approvata prima dell'adozione del nuovo piano regolatore generale, quale lottizzazione convenzionata prima della scadenza dell'anno dall'entrata in vigore di quest'ultimo (prima convenzione: anno 1981);

c) - che il tutto si riassumerebbe nella palese erroneità della sentenza n. 1050/2000 per le omesse considerazioni, le contraddittorie conclusioni ed il contrasto tra la stessa e la sentenza n. 1313/1998, con carenza di motivazione e vizio logico quanto agli indici edificatori apoditticamente ritenuti non rispettati (vedi pag. 32, appello della {Grassetti});

d) - la carente legittimazione dei Codacons con l'inammissibilità dei ricorsi aventi valenza urbanistica e non ambientale, occorrendo un rilevante interesse ambientale.

Veniva anche chiesta la sospensione della sentenza appellata.

I due Codacons si costituivano con controricorso ed eccepivano:

1) - la sicura competenza del Consiglio provinciale per un'attività di indirizzo politico - decisionale, previa istruttoria tecnica della Giunta provinciale (sentenza impugnata, pag. 8, prima riga: per un mero refuso presumibilmente dattilografico vi si legge Consiglio comunale, mentre avrebbe dovuto leggersi Consiglio provinciale);

2) - che l'art. 40 delle norme transitorie di attuazione non conterrebbe un'interpretazione autentica, ma una variante sostanziale;

3) - l'intervenuto annullamento della concessione n. 77/1999, nonostante la sentenza 1313/1998, del Tribunale amministrativo delle Marche (non definitiva, ma appellata con ricorso n. 61/1999);

4) - che l'area interessata non sarebbe un lotto di completamento, in quanto l'appellante (con successiva concessione n. 72/2000) avrebbe potuto edificare metri cubi 5184 sul lotto contiguo e su quello relativo alla concessione n. 77/1999;

5) - la legittimazione dei Codacons (anche regionale, per la particolare frequentazione del territorio: vedi il termine "chiunque", art. 31, legge urbanistica);

6) - tutte le censure assorbite dal T.a.r..

Con memoria l'impresa ricorrente in appello ribadiva quanto già affermato ed, in particolare, la natura di piano urbanistico unitario dell'intera lottizzazione (I e II stralcio), convenzionata prima dell'adozione del piano regolatore generale ed i cui termini di attuazione non sarebbero ancora scaduti, nonché l'inesistenza di alcuna zona qualificabile come {Alvata} - I stralcio, ma piuttosto l'esistenza di un'unica lottizzazione e l'attività di mero controllo ed attuazione dei piani sovraordinati e della normativa generale affidata alla Provincia, rimanendo tutta la restante parte al Comune, come pure l'inesistenza di danno ambientale e di legittimazione dei Codacons in presenza

unicamente di un'area vincolata ex legge n. 1497/1939 (insistendo ancora nell'istanza cautelare).

Si costituiva in giudizio il Comune di Potenza Picena, appellando a sua volta la stessa sentenza del T.a.r. Marche per:

1) - l'erronea applicazione della legge n. 142/1990 circa le competenze del Consiglio comunale, poiché l'art. 32 della stessa legge riguarderebbe solo le competenze riservate alle materie spettanti per legge a Province o Comuni, escludendosene le materie loro semplicemente delegate: il Tribunale amministrativo di Ancona non avrebbe congruamente valutato il contenuto delle deliberazioni provinciali annullate;

2) - la legittimità della concessione de qua, ove venisse meno l'annullamento della deliberazione provinciale di approvazione del cit. art. 40;

3) - la necessità di sospendere l'esecuzione dell'impugnata sentenza ex art. 33, legge istitutiva dei Tribunali amministrativi.

Con memoria conclusionale i Codacons chiedevano dichiararsi inammissibile l'appello del Comune (a loro mai notificato), che con memoria ne ribadiva ed illustrava ancora gli argomenti.

Con sua memoria conclusionale l'Impresa {Grassetti e Luzi} ricapitolava gli elementi di fatto della situazione nonché i seguenti motivi di appello:

1) - difetto di legittimazione attiva dei Codacons per mancanza dei requisiti di cui all'art. 13 della legge n. 349/1986 (carattere nazionale e presenza in almeno cinque Regioni), tanto più che il vincolo dell'area, ai sensi della legge n. 1497/1939, non comporterebbe un'inedificabilità assoluta, ma solo un'edificabilità con preventiva valutazione di compatibilità paesistica;

2) - competenza della Giunta provinciale a riformulare l'art. 40 delle norme transitorie di attuazione;

3) - mancata considerazione della precisa configurazione delle deliberazioni di Giunta provinciale n. 42 e n. 202 del 1999, censurate benché non apportanti alcuna sostanziale variante al P.R.G., ma solo adeguamenti testuali e chiarimenti interpretativi privi di sostanziali profili innovativi (v. sentenza n. 1050/2000, pagine 9 e 10, asseritamente contraddittorie per qualche aspetto);

4) - errata considerazione della corretta lettura dell'art. 32 della legge n. 142/1990, riguardo ai rapporti tra Province e strumenti urbanistici comunali (v. artt. 26 - 29, legge regionale n. 34/1992);

5) - legittimità della concessione n. 77/1999 (anche prescindendo dall'annullamento delle deliberazioni provinciali n. 42 e n. 202/1999), se rapportata alla normativa di piano sussistente nonché al cit. art. 40, N.T.A. del piano regolatore generale nel vecchio testo;

6) - altri motivi proposti dai Codacons, ma assorbiti dal Tribunale amministrativo di Ancona:

a) - presunta inefficacia della lottizzazione di cui al I stralcio, con piena vigenza dell'intera lottizzazione {Alvata};

b) - presunta violazione dell'art. 32 della legge n. 142/1990, per presunta variante surrettizia al criterio d'uso del lotto di cui alla concessione n. 77/1999;

c) - presunta violazione dell'art. 5 della legge regionale n. 34/1992, essendo invece competente per l'autorizzazione paesistica la Giunta comunale di Potenza Picena (il vincolo di cui alla legge n. 1497/1999 esisterebbe per l'{Alvata} fin dal 1973);

d) - presunta mancanza delle necessarie opere di urbanizzazione;

e) - presunta illegittimità della concessione per mancata riapprovazione della lottizzazione ai fini del recupero di standards urbanistici (c.f.r. C.d.S., V, n. 1479/1997);

f) - presunta violazione dell'art. 1 delle norme transitorie di attuazione del piano regolatore generale, piano che prevederebbe la preesistente lottizzazione {Alvata};

g) - presunta violazione dell'art. 41 - quater per indebite deroghe al piano regolatore generale;

h) - presunta violazione dell'art. 31, commi 10 e 11, della legge n. 1150/1942, non discutendosi qui di preesistenti concessioni edilizie, né dell'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche;

i) - presunta violazione dell'art. 41 - quinquies per eccessivo indice volumetrico assentito (1,023 metri cubi/metro quadro, sui 3,5 metri cubi/metro quadro possibili).

Dunque, l'impresa {Grassetti e Luzi} chiedeva l'integrale riforma della sentenza appellata, con declaratoria di piena legittimità degli atti gravati in prima istanza e con vittoria delle spese dei due gradi del giudizio.

V) - Con un quinto ed ultimo appello la Provincia di Macerata (intimata ma non costituita nel giudizio di primo grado) proponeva gravame nei confronti della sentenza del T.a.r. di Ancona n. 1050/2000.

Nel relativo ricorso di primo grado era stata impugnata la deliberazione della Giunta provinciale di MC n. 202/1999 approvante la variante di cui al cit. art. 40, N.T.A., P.R.G., comune di Potenza Picena, per i seguenti motivi:

1) - violazione dell'art. 3 della legge regionale n. 34 del 1992 in relazione agli artt. 32, 35 e 36 della legge n. 142 del 1990;

2) - violazione dell'art. 1 delle norme transitorie di attuazione del piano regolatore generale del Comune di Potenza Picena;

3) - violazione dell'art. 41 - quater della legge n. 1150/1942;

4) - violazione dell'art. 31, commi 10 ed 11, della legge n. 1150 del 1942;

5) - violazione dell'art. 41 - quinquies, comma 6, della legge n. 1150 del 1942;

6) - eccesso di potere per pseudo - motivazione e sviamento, nonché violazione delle norme disciplinanti i pareri obbligatori da acquisire prima dell'approvazione di varianti al piano regolatore generale.

Il Tribunale amministrativo accoglieva la prima censura, ritenendo competente il Consiglio provinciale per le valutazioni e le modificazioni anche di merito in un atto complesso (come quelli territoriali).

Proponeva quindi appello la Provincia di Macerata per i seguenti motivi:

1) - mancata applicazione dell'art. 3 della legge regionale n. 34 del 1992;

2) - mancata applicazione dell'art. 118 della Costituzione, trattandosi di funzione delegata alla Provincia dalla Regione c.f.r. C.d.S. IV, n. 1909/1980), mentre l'art. 32 della legge regionale n. 34 del 1992 si riferirebbe alle attività proprie della Provincia e del Consiglio provinciale.

Il Codacons nazionale ed il Codacons Centro Marche si costituivano con controricorso ed eccepivano:

1) - che il Consiglio provinciale dovrebbe svolgere il suo ruolo politico - decisionale facendo intervenire anche l'opposizione e non solo quanto ai piani urbanistici di stretta competenza provinciale, tanto più che l'art. 35 della legge sulle autonomie locali lascerebbe alla Giunta una competenza soltanto residuale;

2) - i seguenti motivi già ritenuti assorbiti dal Tribunale amministrativo:

a) - il piano regolatore generale dovrebbe essere attuato e non derogato dai piani particolareggiati, che dopo dieci anni diverrebbero inefficaci se non riproposti;

b) - le deroghe al piano regolatore generale sarebbero ammesse solo per gli edifici pubblici, ma non per quelli privati;

c) - ogni concessione dovrebbe ultimarsi entro precisi termini, a pena di decadenza se sopravvengano nuove norme urbanistiche;

d) - il precedente indice volumetrico di 3,5 metri cubi/metro quadro avrebbe potuto conservarsi solo con un planivolumetrico di tutta la zona;

e) - il Comune di Potenza Picena non avrebbe acquisito i necessari pareri del Provveditorato alle Opere Pubbliche e dell'Azienda sanitaria locale.

Con un ulteriore controricorso il Codacons nazionale prospettava le stesse argomentazioni già dedotte dal Codacons Centro Marche.

DIRITTO

I) I cinque appelli possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza, per l'evidente loro connessione oggettiva e parzialmente soggettiva.

A) - Tanto premesso, il primo di detti appelli dev'essere dichiarato inammissibile per carenza di legittimazione attiva del Codacons: la relativa eccezione era già stata formulata nel giudizio di primo grado ed è stata riprospettata in questa sede di gravame dalla difesa del Consorzio nonché della società {Michela Costruzioni}, sia in relazione alla circostanza per la quale risulta incontestatamente assente il necessario requisito soggettivo in capo al

Codacons Centro Marche, che non può vantare una presenza in almeno cinque regioni come previsto dall'art. 18 della legge n. 349/1986, sia in riferimento alla sicura e completa assenza del requisito oggettivo dell'esigenza di tutela ambientale, trattandosi di questione concernente materia di rilievo esclusivamente urbanistico.

B) - È infatti noto che la legge 8 luglio 1986 n. 349, art. 18, consente alle associazioni ambientaliste di agire in giudizio a salvaguardia dei cosiddetti interessi diffusi, ma soltanto in presenza di una doppia condizione: per la prima di queste, occorre che dette associazioni risultino essere state riconosciute con apposito decreto ministeriale; per la seconda, è necessario che l'interesse ambientale che si desidera tutelare non risulti genericamente indicato, ma sia riconducibile ai criteri promananti dalla legge n. 349/1986 appena citata, o comunque risulti ravvisabile in altra normativa di primario livello, con la conseguente possibilità di individuare senza esitazione i beni degni di essere sottoposti a tutela ambientale.

Correlativamente, non è possibile considerare processualmente legittimate ad agire le associazioni ambientaliste che impugnano una qualsiasi deliberazione comunale a mero contenuto urbanistico, come tale non idonea a pregiudicare il bene dell'ambiente come individuato in termini normativi, dato che il concetto di bene ambientale ha una sua connotazione giuridica e non può estendersi al di là delle valutazioni puntualmente precisate dalla legge.

C) - Il Collegio non può non considerare che gli art. 13 e 18 della legge n. 349/1986 attribuiscono alle associazioni ambientaliste una speciale legittimazione che è già stata definita eccezionale, in quanto oggettivamente delimitata in rapporto alle qualificazioni sostanziali dell'interesse in gioco, come desumibili dalla disciplina vigente (c.f.r. C.d.S. IV, n. 223/1992).

Orbene, un tale interesse si ricollega alle associazioni ambientaliste purché siano riconosciute, legittimate cioè ad agire in giudizio in rapporto a quegli interessi ambientali che assumono una rilevanza giuridica grazie all'espressa previsione normativa, interessi che s'identificano sulla base di specifiche norme a carattere organizzativo (come quelle istituenti il Ministero dell'Ambiente: legge n. 349 del 1986), per cui soltanto entro i loro confini possono ricercarsi i criteri mediante i quali procedere all'identificazione dei beni ambientali in tal modo qualificabili sulla base di argomentazioni giuridiche.

D) - Conclusivamente questa Sezione, non avendo motivo di discostarsi (nonostante qualche isolata pronuncia di segno opposto) dalla propria giurisprudenza (cfr. C.d.S. IV, n. 223/1992) deve escludere che le associazioni ambientaliste, quando non siano prive dei requisiti soggettivi previsti dalla legge, possano ritenersi legittimate ad impugnare atti o provvedimenti che rivelino una connotazione esclusivamente urbanistica, essendo diretti soltanto ad un'utilizzazione del territorio, senza alcuna incidenza su quanto possa ritenersi dotato di riflessi ambientali.

Ed, invero, il sillogismo - ipoteticamente ed astrattamente proponibile - per il quale ogni intervento urbanistico dovrebbe ritenersi inevitabilmente idoneo a provocare riflessi in materia ambientale, si risolve in una petizione di principio di carattere logico - deduttivo del tutto avulsa dall'apposito apparato normativo, che pone dei precisi limiti alla individuabilità dei beni suscettibili di provocare gli interventi previsti dall'ordinamento.

Diversamente opinando, si dovrebbe giungere alla conclusione per la quale qualsiasi intervento urbanistico o edilizio potrebbe essere ritenuto capace di compromettere l'ambiente circostante, senza alcuna esclusione: ma tale conclusione si rivela manifestamente insostenibile ove la si confronti con le articolate qualificazioni normative degli interessi oggettivamente considerabili come ambientali (sempre in materia di difetto di legittimazione in capo al Codacons, quanto ad eventuali ricorsi per la tutela di interessi ambientali: cfr. C.d.S. VI[^], n. 754/1995 e, n. 182/1996).

E) - È infine appena il caso di aggiungere che l'articolazione territoriale di un'associazione ambientalista nazionale (formalmente riconosciuta) non può comunque ritenersi dotata di autonomia legittimazione processuale, neppure per l'impugnazione di un provvedimento ad efficacia territorialmente delimitata o per intervenire in giudizio, non essendo possibile in questo caso

l'applicazione dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986 (norma riguardante l'associazione nazionale e non le sue propaggini territoriali).

Né, in via suppletiva possono essere invocate altre disposizioni, ad esempio, l'art. 82 del d.p.r. n. 616/1977 è destinato unicamente ad individuare i criteri di ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia ambientale, senza peraltro fornire alcuna disciplina relativa alla legittimazione processuale dell'ipotizzabile associazioni ambientaliste; altrettanto va detto dall'art. 130, trattato CEE (nel testo introdotto dall'art. 438 del trattato di Maastricht), che è norma comunitaria disciplinante le nuove competenze dell'Unione Europea in materia ambientale, nonché, infine, dell'art. 17, comma 46, legge n. 127 del 1997, destinato unicamente ad evidenziare la possibilità per tali associazioni (nei limiti di cui all'articolo 18 della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente) di ricorrere al giudice amministrativo anche contro i provvedimenti di Regioni, Province e Comuni (cfr. C.d.S. V, n. 278/1998).

In definitiva, il primo appello dev'essere dichiarato inammissibile.

II) - Deve ora passarsi ad esaminare il secondo appello, qui prospettato dalla società {Michela costruzioni} per i motivi già esposti nella precedente narrativa in fatto, appello proposto contro la sentenza n. 1047 del 2000 del Tribunale amministrativo delle Marche.

a) - Orbene, a differenza del primo gravame, il presente secondo appello dell'essere accolto secondo questo Collegio, proprio in base alle medesime considerazioni che hanno imposto a quest'ultimo di dichiarare inammissibile il precedente e cioè le argomentazioni che militano contro la possibilità di ritenere legittimato il Codacons e ciò per tutto quanto si è appena detto in precedenza e che costituisce espressamente la materia su cui si fonda il secondo motivo di ricorso prospettato in questa sede dall'appellante, società {Michela Costruzioni}.

b) - In proposito, non possono che riproporsi dette medesime argomentazioni, ribadendosi in ogni caso l'inidoneità dei Codacons ad impugnare provvedimenti a valenza esclusivamente urbanistica, come le concessioni edilizie concernenti la costruzione di una cabina E.n.e.l. e di una palazzina, tanto più se si considera che la lottizzazione risulta approvata fin dagli anni '70 da parte della Regione, con apposito provvedimento prot. n. 34/97/1975, e dalla competente Sovrintendenza con provvedimento prot. n. 6398/PR 81/1974, il tutto con vincolo d'inedificabilità.

c) - A questo punto, l'accoglimento dell'appello n. 7323 del 2000, come qui proposto dalla società {Michela Costruzioni}, implica necessariamente un completo travolgimento ed annullamento della sentenza n. 1047/2000 del Tribunale amministrativo di Ancona, che avrebbe dovuto rilevare l'inammissibilità del ricorso come proposto dal Codacons in prima istanza, con conseguente salvezza di tutti i provvedimenti impugnati in quella sede.

III) - Deve ora passarsi all'esame del terzo appello, con il quale {Alberto Boccanera} impugna la citata sentenza n. 1047/2000 del Tribunale amministrativo delle Marche, ribadendo nel merito i motivi di cui al ricorso n. 965/1999 proposto ai primi giudici, quanto alla ritenuta tardività dello stesso, sottolineando di aver acquisito la piena conoscenza dei provvedimenti impugnati soltanto a seguito delle comunicazioni inoltrategli dalla Provincia di Macerata a far tempo dal 30 luglio 1999.

A) - Sul punto, questa sezione ritiene che il Tribunale di Ancona abbia razionalmente motivato la sua decisione dichiarando inammissibile (o, meglio, irricevibile) il ricorso in questione, poiché inutilmente l'attuale appellante tenta di negare l'intervenuta sua piena conoscenza degli atti impugnati fin dall'anno 1995: in effetti, tale decisiva circostanza risulta provata documentalmente, visto che l'appellante, consigliere comunale già all'epoca dell'adozione dell'approvazione del piano relativo al secondo stralcio della lottizzazione in discussione, fin dall'anno 1995 aveva inoltrato formali diffide al Sindaco, invocando l'annullamento dei relativi provvedimenti sulla base delle medesime motivazioni poste a sostegno del ricorso presentato al Tribunale amministrativo, come emerge da un semplice esame degli atti di diffida depositati dal Comune di Potenza Picena all'atto della sua costituzione in giudizio.

B) - Si rileva infatti con estrema facilità che nella diffida ricevuta dal Comune in data 8 novembre 1996, prot. n. 16989 (cfr. documentazione di cui al fascicolo di primo grado), il {Boccanera} aveva trattato dettagliatamente tutte le questioni che secondo lui avrebbero dovuto indurre a ritenere illegittima la lottizzazione in questione.

A ciò si aggiunga che lo stesso appellante, con atto di citazione notificato nel novembre del 1996, aveva convenuto in giudizio civile il Consorzio Lottizzazione {Alvata}, prospettando i diversi profili della presunta illegittimità del procedimento di approvazione ed avanzando anche richiesta di risarcimento dei danni per L. 900 milioni.

Orbene, in base a quanto può desumersi da tutti gli atti appena richiamati, è chiaro che l'appellante non può in alcun modo negare di aver avuto una piena conoscenza del carattere, delle connotazioni e dei significati delle deliberazioni consiliari di adozione e di approvazione del secondo stralcio della lottizzazione fin da lontano 1995, risultando quindi di tutta evidenza che le doglianze in tal modo prospettate dal {Boccanera} con le ripetute diffide e con la domanda risarcitoria spiegata in sede civile provano che le sue iniziative non potevano che derivare incontrovertibilmente dall'intervenuta sua piena conoscenza dei provvedimenti amministrativi ritenuti lesivi, come deve desumersi anche dalla circostanza (incontestata) che lo stesso ha espressamente dichiarato a suo tempo di voler rinunciare all'impugnazione di tali provvedimenti dinanzi al Tribunale amministrativo proprio per non incorrere nella decadenza dalla sua carica di consigliere comunale, così ponendo in essere una scelta consapevole e personale, dettata semplicemente dalla convenienza e non certo dalla mancata conoscenza sostanziale del significato e dei contenuti degli atti amministrativi a suo parere invalidi.

IV) - È necessario che il Collegio passi ora ad esaminare il quarto appello qui proposto nei confronti della sentenza del T.a.r. Marche n. 1050/2000, con cui si erano decisi in primo grado i due ricorsi n. 863/1999 e n. 925/1999 prospettati dai due Codacons (nazionale e locale).

Orbene, tale sentenza veniva impugnata dall'Impresa {Grassetto e Luzi} per i motivi già esposti in narrativa, l'ultimo dei quali, per la sua valenza preliminare, deve essere preso in considerazione per primo da questo collegio, che non può non dividerlo, trattandosi della medesima problematica concernente la carente legittimazione attiva dei Codacons, che avrebbe dovuto essere rilevata in primo grado in base alle argomentazioni già diffusamente esposte nella precedente parte della presente motivazione.

1) - In proposito questa sezione deve ribadire come si tratti di un'associazione (il Codacons Centro Marche) senza dubbio priva dei requisiti contemplati dall'art. 13 della legge n. 349/1986 (e cioè il carattere nazionale e la presenza in almeno cinque regioni italiane), mentre in ogni caso il Codacons (anche nazionale) potrebbe agire in giudizio per la difesa di interessi diffusi connessi alla tutela ambientale, ma intesi solo in senso stretto, essendo ovvio che il concetto giuridico di bene ambientale non arriva a ricomprendere ogni bene cui anche indirettamente possa riconnettersi una valenza naturalistica o paesistica, poiché una diversa interpretazione escluderebbe ogni possibilità di tracciare un preciso confine capace di delimitare incontrovertibilmente quelli che sono definibili come interessi ambientali.

2) - Dunque, in tale prospettiva la legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste in possesso dei prescritti requisiti deve ritenersi di natura eccezionale e di stretta interpretazione, cioè tale da poter essere fatta valere solo in presenza di interessi ambientali o a protezione di beni ambientali intesi in senso tecnico - giuridico, risultando invece esclusa quando si tratti d'impugnazione di atti a mero contenuto urbanistico, in quanto riconnessi esclusivamente all'ordinaria gestione del territorio senza diretti riflessi sui valori ambientali, ma con efficacia limitata al completamento del programma edificatorio di uno specifico territorio già compiutamente urbanizzato ed accuratamente disciplinato, il che non può consentire un incondizionato ingresso ad una illimitata legittimazione delle predette associazioni, con una conseguente ma inammissibile dilatazione a tutto campo di funzioni (delle associazioni ambientaliste) e di concetti (delimitanti i beni ambientali e paesistici).

3) - Ancora una volta, a questo punto possono ritenersi assorbite le residue censure prospettate con l'appello in esame, per il carattere preliminare ed assorbente di quella appena esaminata, anche se prospettata per ultima da parte dell'appellante.

V) - Resta ancora da esaminare il quinto ed ultimo appello qui prospettato, con il quale la Provincia di Macerata (intimata, ma non costituita nel giudizio di primo grado) propone gravame contro la stessa sentenza n. 1050/2000 del Tribunale amministrativo di Ancona, appena esaminata e con la quale in prima istanza era stata accolta la prima doglianza in quella sede dedotta.

Dopo l'annullamento di tale sentenza per le considerazioni da ultimo svolte, quest'ennesima impugnazione non può essere considerata improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione in capo alla Provincia appellante.

VI) - Riassumendo, il primo appello va dichiarato inammissibile per la riscontrata carenza di legittimazione attiva dei Codacons; il secondo appello va invece accolto per la riscontrata inammissibilità del ricorso dei Codacons in prima istanza; il terzo appello deve peraltro essere respinto per la tardività riscontrata quanto al relativo ricorso come prospettato in prime cure; il quarto appello deve poi essere accolto per la riscontrata inammissibilità dei due ricorsi proposti dai Codacons in prima istanza, mentre dev'essere dichiarato improcedibile il quinto ed ultimo appello qui proposto dalla Provincia di Macerata.

VII) - Quanto, infine, alle spese dei cinque giudizi riuniti, ritiene il collegio che la peculiarità, la complessità e la delicatezza delle questioni qui esaminate ne giustifichino un'integrale compensazione tra tutte le parti costituite nei detti giudizi, tenuto anche debitamente conto del loro rispettivo impegno difensivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione IV:

- riunisce i cinque appelli in epigrafe;
- dichiara inammissibile l'appello n. 61/1999 in epigrafe e conferma la sentenza n. - 1313/ 1999, T.A.R. Marche, come in motivazione;
- accoglie l'appello n. 7323/2000 e, per l'effetto, riforma la sentenza n. 1047/2000, T.A.R. Marche, come in motivazione;
- respinge l'appello n. 7684/2000 in epigrafe;
- accoglie l'appello n. 8029/2000, dichiara improcedibile l'appello n. 8286/2000 e, per l'effetto, riforma la sentenza n. 1050/2000, T.A.R. Marche, come in motivazione;
- compensa tutte le spese processuali di primo e secondo grado;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 20 aprile 2001, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione IV, in camera di consiglio, con l'intervento dei signori:

Gaetano TROTTA - Presidente

Domenico LA MEDICA - Consigliere

Cesare LAMBERTI - Consigliere

Dedi Rulli - Consigliere

Aldo SCOLA - Consigliere Est.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 11 LUG. 2001.