



Roma, 24 ottobre 1996

Ministero dell'Ambiente

UFFICIO DI COORDINAZIONE AL GOVERNAMENTO  
DEI CENTRI DI ALTA CONSULENZA DEL MINISTRO  
E DIRIGENTE GENERALE

Prot. n.2157/SCOC/96

A tutti i Componenti del Consiglio  
Nazionale per l'Ambiente  
(vedi elenco allegato)

Loro Sedi

**OGGETTO:** Attuazione art.13 legge n.349/86. riconoscimento Associazioni Ambientaliste.  
Parere da parte del Consiglio Nazionale per l'Ambiente. Criteri interpretativi  
art.13.

Si evidenzia che l'art.13 della legge n.349/1986 prevede che le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni siano individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonchè della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente.

Sulla base di tale enunciazione legislativa, il Consiglio nazionale per l'ambiente nella sua prima composizione ha elaborato, ed approvato nella seduta dell'11 gennaio 1988, un documento (allegato 1) sui criteri interpretativi dell'art.13 che è stato sempre posto base dello stesso Consiglio, anche nelle sue successive composizioni, per l'esame delle istanze di riconoscimento presentate nel tempo dalle varie associazioni ambientaliste ai fini della emissione del competente parere previsto dallo stesso articolo 13.

Di recente, però, alcune sentenze amministrative emesse su specifici ricorsi di associazioni a cui l'istanza di riconoscimento era stata rigettata, hanno posto in discussione la legittimità di alcuni dei precitati e sempre seguiti criteri di valutazione.

Sulla base di quanto premesso, e nell'ambito della specifica attribuzione normativa da esercitarsi da parte del Consiglio in occasione delle future riunioni, si è ritenuto opportuno perciò predisporre al riguardo una nota di sintesi per le SS.LL. (allegato 2), nella quale sono stati posti in evidenza le parti del documento approvato nel gennaio 1988 oggetto di rilievo del giudice amministrativo.

Si coglie l'occasione per inviare cordiali saluti.

IL DIRIGENTE GENERALE  
Dott. Sergio Basile

AIRR\revcite





# Ministero dell'Ambiente

## ALLEGATO 1

**Documento e criteri per l'individuazione delle Associazioni di protezione ambientale di cui all'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 approvati dal Consiglio Nazionale per l'Ambiente nella seduta dell'11 gennaio 1988**

### ART. 13

1. 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.

### ART. 18

4. Le Associazioni di cui al precedente articolo 13 ed i cittadini, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza.

5. Le Associazioni individuate in base all'art. 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

\* \* \* \* \*

L'art. 13 pur lasciando al Ministro dell'Ambiente una limitata discrezionalità nel riconoscere le organizzazioni di protezione ambientale, stabilisce alcuni criteri discriminanti le varie organizzazioni e permette di individuarne altri in via interpretativa

#### 1. Carattere associativo dell'organizzazione.

Questo aspetto è rilevante e permette di escludere dal "riconoscimento" tutte quelle organizzazioni che non abbiano una base associativa quali sono normalmente le fondazioni, gli istituti, i centri studi, i centri di ricerca, le cooperative e che non abbiano i requisiti previsti dal titolo II del c.c.

2. Strettamente collegato al carattere associativo è il requisito di uno statuto che

preveda un "ordinamento interno democratico".

Ci sembra questo un richiamo espresso a quei contenuti della nostra Costituzione che permettono di riconoscere quale ordinamento di una organizzazione si possa qualificare democratico; e cioè, nella fattispecie per una Associazione:

- la sovranità dell'Assemblea che si esprime con i pieni poteri per le modifiche statutarie e per la nomina degli organi direttivi e rappresentativi dell'associazione; pertanto eventuali limitazioni poste alla base sociale nell'esprimere gli organi statutari ledono la sovranità stessa dell'Assemblea nonché potrebbero ledere l'indipendenza stessa dell'Associazione;
- l'esercizio dei diritti e doveri degli associati, per cui limiti posti agli associati di esprimersi in Assemblea con il voto o limiti alla stessa iscrizione a pieno diritto all'Associazione possono assumere un carattere discriminante e quindi antidemocratico;
- organi statutari derivati o controllati da altre organizzazioni che hanno finalità e compiti diversi ledono la sovranità dell'Assemblea limitando la base sociale e condizionano la realizzazione dei fini statutari alla volontà di organi formati in maggioranza da rappresentanti di Enti che possono anche in contrasto.

3. Organizzazione di protezione ambientale e, con il combinato dell'art. 18, di tutela dell'interesse diffuso all'ambiente.

La specifica della protezione ambientale in quanto tale costituisce carattere fondamentale e centrale per l'individuazione delle associazioni e pertanto fa assumere ai fini della protezione ambientale intesa in senso globale quella centralità e rilevanza che è discriminante rispetto ad associazioni con fini diversi o eccessivamente limitati e specializzati.

Le finalità programmatiche, e lo statuto e le attività realizzate permettono la individuazione di questi caratteri.

La centralità della protezione ambientale dovrebbe innanzitutto impedire l'individuazione di tutte quelle associazioni che non hanno tra i fini principali la protezione dell'ambiente ma lo considerano come corollario a latere di altre attività che rappresentano il loro fine istitutivo o principale così come risulta dallo statuto o dalle attività concretamente svolte in via principale.

Il fatto della protezione da una parte e della tutela degli interessi diffusi dell'ambiente, permette inoltre di discriminare quelle associazioni che, pur non avendo carattere di lucro, hanno un fine professionale o di "scopo" cioè sono sorte per realizzare, magari professionalmente, uno specifico lavoro, una ricerca, magari collegato od utile alla protezione ambientale, ma che è d'interesse professionale diretto per i soci anche se si riflette positivamente sull'ambiente.

Per esempio, una associazione di insegnanti che si occupa solo di educazione

ambientale non dovrebbe essere individuata come associazione di protezione ambientale.

Il concetto della centralità e della globalità non riguarda solo i fini ma anche la specifica della organizzazione che non dovrà essere caratterizzata da finalità ed interessi eccessivamente limitati e particolari.

Una associazione micologica o entomologica non potrà essere inclusa tra le associazioni di protezione ambientale per la specificità del suo fine principale, che è lo studio dei funghi e degli insetti e non quello della protezione dell'ambiente nella sua globalità.

La centralità e globalità dell'obiettivo dovrà essere individuata non solo attraverso i fini ma anche attraverso la lettura delle attività svolte.

4. La presenza in almeno cinque regioni come altro requisito chiesto dalla legge permette in questo caso una certificazione abbastanza obiettiva, purchè si provveda ad accertare e valutare questa presenza, che dovrà essere rappresentata da nuclei di associati e da una sede regionale e da una consistente distribuzione delle attività sul territorio della regione.

5. Una maggiore discrezionalità sorge per i requisiti costituiti dalla continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna.

E' evidente che debba trattarsi di azioni in materia di protezione ambientale e non di una azione qualsiasi, ma che abbia assunto una rilevanza esterna di livello nazionale.

Il carattere della continuità dovrebbe comportare la possibilità di periodiche revisioni delle associazioni individuate sulla base delle attività svolte, comprovate dalle relazioni annuali sulle attività delle stesse Associazioni.

#### **In conclusione si suggeriscono i seguenti criteri:**

1. nel determinare il requisito della finalità ambientale, occorre rifarsi al criterio della prevalenza di tali finalità sugli eventuali altri fini perseguiti dall'Associazione, anche attraverso una lettura delle attività svolte;
2. le Associazioni che perseguono finalità di protezione di specifici aspetti o elementi dell'ambiente possono essere riconosciute se il campo di interesse sia rilevante, esteso e di interesse per la protezione dell'ambiente nella sua globalità;
3. l'Associazione deve aver svolto un'attività continuativa in ambito pluriennale;
4. si intende per rilevanza esterna, la capacità dell'attività concretamente svolta a suscitare interesse e coinvolgimento dell'opinione pubblica;
5. le Associazioni derivate da altre possono ottenere il riconoscimento, se ed in quanto siano pienamente autonome e indipendenti dalla prima, sia per la loro struttura giuridica, sia riguardo gli organi direttivi, sia purchè dotati di soci

propri.

6. è necessaria, in ogni caso, un'istruttoria che accerti l'esistenza nello statuto dei requisiti propri di un ordinamento democratico e la veridicità delle dichiarazioni fornite dall'Associazione;
7. Qualora il C.N.A. accerti il venir meno di uno o più requisiti richiesti, può revocare il provvedimento di individuazione emesso ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349/86.

**Roma, 11 gennaio 1988**

D\critecna



# Ministero dell' Ambiente

## ALLEGATO 2

### **ANALISI DEI CRITERI DI INDIVIDUAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI DI PROTEZIONE AMBIENTALE DI CUI ALL'ART. 13 DELLA LEGGE No. 349/87 APPROVATI NEL 1988 DAL C.N.A. IN RAPPORTO AD ALCUNE SENTENZE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO**

Recentemente alcune sentenze amministrative hanno posto in discussione la legittimità di alcuni dei criteri di applicazione del disposto dell'art. 13 sin qui seguiti.

I punti oggetto di censura sono stati, in particolare, i seguenti:

#### **a) Ampiezza della base sociale:**

Il criterio del requisito numerico della base associativa non è compreso tra quelli previsti dalla norma.

Se l'accento alla "ampia base sociale" contenuto nel documento approvato dal C.N.A. non viene letto nell'intero contesto normativo, e cioè con riguardo agli altri criteri espressamente previsti, anch'esso va considerato del tutto illegittimo.

Peraltro, a ben vedere, gli stessi criteri ne accennano soltanto in relazione a particolari situazioni di incertezza circa l'effettiva presenza degli altri elementi richiesti, dunque, mai con una rilevanza "ex se". Comunque è certamente fuori ogni previsione della legge considerare l'elemento numerico in qualche modo rilevante ai fini del diniego in presenza dei requisiti che la stessa espressamente richiede: e ciò in special modo quando la diffusione nazionale dell'Associazione sia incontestabile (Sentenza T.A.R. Lazio Ricorso CODACONS vs. Ministero Ambiente).

#### **b) Carattere associativo dell'organizzazione:**

La conformazione di secondo livello (Coordinamento di associazioni) non contrasta

di per sé con la disposizione dell'art. 13, il quale, in una visione chiaramente sostanzialistica di tutta la questione, relativa alla partecipazione delle associazioni di categoria al C.N.A., pone l'accento essenzialmente sulla presenza di quei connotati essenziali, riguardanti la conformazione interna e le finalità e ciò in quanto elementi che di per sé, consentono naturalmente di individuare i soggetti utili ai fini specifici di detto Consiglio (Sentenza T.A.R. Lazio Ricorso CODACONS vs. Ministero Ambiente).

In particolare il criterio "le Associazioni derivate da altre possono ottenere il riconoscimento se ed in quanto siano pienamente autonome ed indipendenti dalle prime, sia per la loro struttura giuridica, sia riguardo agli organi direttivi e purché dotati di organi propri" non è desumibile in via interpretativa dall'art. 13 della legge n. 349/86, che si limita ad indicare come struttura organizzate ambientali quelle di carattere associativo, senza ulteriori distinzioni.

Pertanto, il criterio suddetto si appalesa di indole aggiuntiva e non trova la sua legittimazione in alcun potere conferito all'Amministrazione di fissare o integrare ulteriori criteri oltre a quelli previsti nel menzionato art. 13 (Sentenza Consiglio di Stato - Sezione VI sul Ricorso Ministero Ambiente vs. CODACONS).

### c) Ampiezza dell'attività di protezione ambientale svolta:

L'attività di sensibilizzazione degli utenti di beni e servizi su tematiche ambientali rientra pienamente nella definizione di attività ambientalistica offerta dall'art. 1 della legge n. 349/86, il quale tra le varie attività che qualifica tali comprende anche come attività di particolare rilevanza, proprio quella attività volta alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica sull'intera sfera dei problemi ambientali (Sentenza T.A.R. Lazio Ricorso CODACONS vs. Ministero Ambiente).

Per quanto riguarda, infine, il requisito della democraticità dell'ordinamento statutario, la correttezza dell'impostazione assunta nel citato documento C.N.A. dell'11 gennaio 1988 è stata indirettamente confermata dal Consiglio di Stato nel proprio parere n. 4 del 2 febbraio 1996 relativo alla istanza di riconoscimento di personalità giuridica presentata dalla Associazione Greenpeace.

In quella sede il Consiglio di Stato ha, infatti, ribadito - sia pure limitatamente alla fattispecie in discussione - che la regola della "porta aperta" (assenza di limitazioni all'ingresso di nuovi associati) trova il suo fondamento nella circostanza che l'interesse perseguito ha origine strutturalmente impersonale, perché preesiste alla associazione e continua a persistere allo stato diffuso nella società civile senza divenire monopolio dei soli associati, sebbene nella associazione trovi aggregazione ed espressione organizzata. Chiunque ritenga di esserne portatore può (ove non ritenga di promuovere un'analogha iniziativa) demandare al consenso degli associati di concorrere con loro ad attuarlo.

Nello stesso parere il Consiglio di Stato ha altresì sottolineato la inammissibilità - in sede di riconoscimento di personalità giuridica - di disposizioni statutarie che attribuiscono ad alcuni associati o a categorie di associati, di diritti - specie amministrativi - precostituiti e superiori o inferiori a quelli degli altri.