



Milano, 22/12/06
Prot. n. 1595/2006/CT

Sentenza Consiglio di Stato 2 ottobre 2006, n. 5713: insufficiente il criterio della vicinanza per impugnare un provvedimento di localizzazione di una discarica

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5713 del 2 ottobre 2006 ha esaminato la legittimità di un comune ad intervenire nel merito della localizzazione di una discarica di Rsu in un paese limitrofo. In particolare, un comune aveva impugnato un'ordinanza regionale di approvazione di un progetto per una discarica di rifiuti in una località limitrofa.

Nella sentenza si legge che la discarica in questione è collocata in un comune confinante, e che l'appellante non ha comunque *“offerto alcuna dimostrazione del pregiudizio effettivamente subito dall'area di sua competenza, posto che il criterio della vicinitas, addotto a sostegno della legittimazione all'impugnazione, non è considerato sufficiente dalla consolidata giurisprudenza amministrativa”*.

Occorre premettere che la legittimazione all'impugnazione del provvedimento di localizzazione di una discarica di rifiuti viene riconosciuta ai comuni nel cui territorio l'impianto dovrebbe essere collocato, ma la giurisprudenza ha avuto modo di puntualizzare che la mera circostanza della prossimità all'opera pubblica da realizzare non è idonea a radicare un interesse all'impugnazione in assenza della congrua dimostrazione del danno che deriverebbe dall'impianto; e, nel caso in questione, il comune ricorrente non ha portato elementi a sostegno di ciò.

Cristian Toletini

Settore Ambiente ed Energia
Segreteria Politica Federale
ctoletini@leganord.org

Consiglio di Stato, Sezione Quinta - Sentenza 2 ottobre 2006, n. 5713

Repubblica italiana

In nome del popolo italiano

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

Sentenza

sul ricorso n. 6537 del 2004, proposto dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Lazio, rappresentato e difeso dagli avv.ti (...);

contro

il Comune di R., rappresentato e difeso dall'avv. (...)

il Comune di S. rappresentato e difeso dall'avv. (...)

e nei confronti

del Presidente del Consiglio dei Ministri,

del Ministro degli Interni e

dell'Arpa, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato nei cui uffici sono domiciliati per legge in Roma via (...),

della Srl M. rappresentata e difesa dall'avv. (...);

della Spa S., già (...), rappresentato e difeso dall'avv. (...);

dell'Associazione Comitato Cittadini S.C., rappresentato dall'avv. (...);

della Spa R. e

della Prefettura di Frosinone e

della Provincia di Frosinone, non costituiti in giudizio

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo regionale per il Lazio, Sezione I ter, 4 maggio 2004 n. 3714 resa tra le parti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei Comuni appellati;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 28 marzo 2006 il consigliere M.B., e uditi gli avvocati (...);

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

Fatto

Con la sentenza in epigrafe sono stati accolti i ricorsi proposti dai Comuni di R. e di S. per l'annullamento dell'ordinanza 28 novembre 2002 n. 2, con la quale il Presidente della Giunta regionale del Lazio, nella qualità di Commissario delegato per l'emergenza ambientale, ha approvato il progetto per una discarica di Rsu in località C. in Comune di R., ed autorizzato la Srl M. realizzare il detto progetto.

Il Commissario delegato ha proposto appello per la riforma della sentenza.

Il Comune di R. e il Comune di S. si sono costituiti in giudizio per resistere al gravame, proponendo altresì appello incidentale.

Si è inoltre costituita, ed ha proposto appello incidentale, la Srl M., a sostegno delle tesi del Commissario delegato.

Si sono anche costituiti la Associazione Comitato Cittadini S.C. e la (...) - S. - in difesa delle ragioni dei comuni appellati.

La trattazione della domanda cautelare, fissata alla camera di consiglio del 31 agosto 2004, è stata rinviata, con ordinanza in pari data, alla camera di consiglio del 26 ottobre 2004. Sotto tale data, la Sezione ha sospeso l'efficacia della sentenza con ordinanza n. 5132.

La causa è stata fissata per la trattazione del merito all'udienza pubblica del 4 aprile 2005.

Anche in relazione alla discussione svoltasi nella detta udienza, con sentenza 20 settembre 2005 n. 4851, il Collegio ha ritenuto di disporre un incombente istruttorio, rinviando ad altra udienza la definizione della controversia, ed ogni determinazione sull'ammissibilità, sul merito e sulle spese.

In particolare la Sezione ha ordinato al Direttore generale della Direzione della qualità della vita del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, con facoltà di delega a funzionario dirigente tecnico della medesima Direzione generale, di procedere alla seguente verifica:

- calcolo della minor distanza in linea d'aria esistente tra l'impianto di discarica di Rsu, gestito dalla società M. in località C. in Comune di R., in Provincia di Frosinone, e il fiume Melfa, redigendo circostanziata relazione da depositare nella Segreteria della Sezione;

ha assegnato per l'adempimento il termine di giorni 30 (trenta) dalla comunicazione della presente decisione;

ha disposto che la verifica fosse eseguita alla presenza dei rappresentanti del Commissario delegato per l'emergenza ambientale, del Comune di R. e del Comune di S., e dell'Impresa M., e che la data di svolgimento fosse comunicata alle altre parti del giudizio, che hanno facoltà di assistervi;

ha fissato il compenso da corrispondere al funzionario incaricato della verifica nella misura di euro 2.000=, ponendone l'onere in parti eguali a carico del Comune di R. e del Comune di S.;

ha disposto che a cura della Segreteria in allegato alla decisione fossero trasmessi al Direttore generale della qualità della vita, copia della sentenza appellata e del ricorso in appello.

La consulenza tecnica di ufficio è stata affidata al dr. G.M., dipendente dell'Agenzia per l'ambiente e il territorio, il quale ha depositato la sua relazione il 19 novembre 2005.

In relazione a tale deposito hanno depositato memoria il Commissario delegato, i Comuni di R. e di S. e la M..

Alla pubblica udienza del 28 marzo 2006 la causa è stata trattenuta in decisione.

Diritto

La sentenza appellata ha annullato l'ordinanza 28 novembre 2002 n. 2, con la quale il Commissario delegato per l'emergenza nel settore dei rifiuti urbani, speciali e speciali pericolosi, nelle Province del Lazio ha approvato gli elaborati tecnici presentati dalla Impresa M. Srl ai fini della realizzazione di una discarica provvisoria della capacità di 100.000 mc, in Comune di R., località C..

Il Tar, respinti tutti gli altri motivi esposti nei ricorsi proposti dai Comuni di R. e di S., ha accolto quello afferente alla individuazione dell'area, osservando che non sono stati evidenziati i motivi per cui la scelta del Commissario non è caduta su uno dei siti che, nella graduatoria formata dalla apposita Commissione di esperti, nominata per iniziativa della Provincia di Frosinone, si collocavano in posizione di più elevata idoneità (1° G., 2° S., 3° S.E.), e si è preferito R., collocato al 4° posto.

Il Commissario delegato ha proposto appello chiedendo la riforma della sentenza.

Va esaminata in primo luogo l'eccezione con la quale il Commissario appellante ha denunciato che i ricorsi di primo grado dovrebbero essere dichiarati improcedibili a causa della adozione di successivi provvedimenti del medesimo Commissario (decreto 14 agosto 2003 n. 68, ordinanza n. 10 del 6 ottobre 2003, ordinanza n. 3 del 10 febbraio 2004) aventi ad oggetto l'incremento della quantità di rifiuti autorizzata con l'ordinanza del 2002, e rinnovate valutazioni di idoneità dell'area di C. alla localizzazione di una nuova discarica, adiacente a quella testé menzionata, osservando altresì che tali provvedimenti non sono stati impugnati dai due Comuni.

Analogo rilievo è stato avanzato dalla M. Srl, nella propria memoria di costituzione in appello e nelle successive memorie.

Osserva il Collegio che possa prescindere, nella specie, dalla rigorosa valutazione, richiesta dalla giurisprudenza, circa la idoneità dei menzionati provvedimenti ad elidere l'interesse delle parti resistenti alla pronuncia nel merito, posto che, in disparte la posizione del Comune di S., che sarà definita più avanti, il Comune di R. ha esplicitamente richiesto che il gravame sia definito con pronuncia di cessazione della materia del contendere.

A fondamento dell'istanza il detto Comune ha addotto: a) la circostanza, accertata dal c.t.u., che "la discarica provvisoria di C. è praticamente esaurita"; b) che il provvedimento oggetto del presente giudizio "ha dunque esaurito i suoi effetti ed un nuovo atto (relativo alla nuova discarica attualmente in esercizio) lo ha sostituito"; c) che i provvedimenti successivi all'ordinanza n. 2 del 2002 non sono stati impugnati dal Comune di R.; d) che "è intervenuto un mutamento della situazione di fatto e di diritto (e un nuovo rapporto sostanziale) che induce a configurare la richiamata ipotesi di cessazione della materia del contendere."

Osserva il Collegio che le suddette affermazioni denotino, sotto diversi profili, il venir meno nel Comune di R. dell'interesse alla coltivazione della doglianza a suo tempo dedotta, come anche prospettato dal Commissario appellante, e la sostanziale rinuncia agli effetti della sentenza di primo grado.

Deve dunque pronunciarsi nei confronti del Comune di R., nei cui ambito è situata la discarica, l'improcedibilità del ricorso di primo grado, l'annullamento della sentenza appellata e il rigetto dell'appello incidentale.

Con riguardo all'impugnazione avanzata dal Comune di S., il Commissario delegato che ha riproposto, in primo luogo, l'eccezione di difetto di legittimazione all'impugnazione.

L'appellante ha rilevato che la discarica in questione è collocata nel Comune di R., e che il Comune di S., pur confinante con il Comune predetto, non ha offerto alcuna dimostrazione del pregiudizio effettivamente subito dall'area di sua competenza, posto che il criterio della vicinitas, addotto a sostegno della legittimazione all'impugnazione, non è considerato sufficiente dalla consolidata giurisprudenza amministrativa.

L'eccezione è fondata.

Premesso che la legittimazione all'impugnazione del provvedimento di localizzazione di una discarica di rifiuti viene pacificamente riconosciuta ai comuni nel cui territorio l'impianto dovrebbe essere collocato (Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2002 n. 6657, Sez. V, 2 aprile 2002 n. 1797), la giurisprudenza ha avuto modo di puntualizzare che la mera circostanza della prossimità all'opera pubblica da realizzare non è idonea a radicare un interesse all'impugnazione in

assenza della congrua dimostrazione del danno che deriverebbe dall'impianto (Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 luglio 1995 n. 754; Sez. V 13 luglio 1998 n. 1088; 31 gennaio 2001 n. 358; 20 maggio 2002 n. 2714; 16 aprile 2003 n. 1948). Nella specie il Comune di S. non si è dato cura della richiesta dimostrazione.

A tal fine non può condividersi che la prova del danno sarebbe in re ipsa, per il fatto che l'impianto è stato localizzato in violazione dei criteri enunciati nel Piano di gestione dei rifiuti della Regione Lazio, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 10 luglio 2002 n. 112.

Il Comune appellato non ha dimostrato la sua affermazione. A tal fine non può attribuirsi valore probatorio alla dichiarazione del Responsabile del Servizio tecnico dello stesso Comune di S., in data 26 agosto 2004, nella quale sono indicate le distanze di alcuni centri abitati e altri punti sensibili dalla discarica di C..

Si tratta nella sostanza di un atto di parte, al quale non è attribuibile il valore di fonte di prova, fino a querela di falso, ai sensi dell'articolo 2700 C.c., come pretenderebbe il Comune appellato. È agevole osservare che la norma considera provati "le dichiarazioni delle parti e i fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza e da lui compiuti.". Nella specie, invece, si è in presenza di una attestazione estemporanea, emessa senza il supporto della indicazione delle operazioni di misurazione eventualmente eseguite, e riferita, oltre tutto, a località situate in Comune diverso da quello di competenza dell'ufficio.

Il Collegio, per fugare ogni dubbio in proposito, come riferito nel cenno dei fatti, ha disposto l'esecuzione di una consulenza tecnica a campione, a cura del Ministro dell'ambiente, con riguardo alla distanza della discarica di C. dal fiume Melfa, che nel predetto documento prodotto dall'appellato viene indicata in 70 ml., e come tale darebbe luogo ad una violazione della distanza minima dai corsi di acqua pubblica, indicata in 150 ml. nel ricordato Piano regionale di gestione dei rifiuti.

L'esito della verifica ha accertato che il fiume Melfa dista dall'impianto di C. oltre 300 ml..

Le conclusioni del consulente sono state contestate dal Comune appellato, il quale ha prodotto osservazioni di un tecnico di parte, architetto I., corredate da planimetrie e fotografie, secondo cui la misurazione del c.t.u. non sarebbe attendibile perché effettuata in periodo di secca e che non ha tenuto conto delle esondazioni nei periodi di piena.

Analoghe considerazioni e documentazione fotografica e informatica ha prodotto la Associazione Comitato Cittadini S.C., interveniente a sostegno delle tesi del detto Comune.

Il Collegio non condivide gli anzidetti rilievi.

Con riguardo in particolare alle note dell'architetto I., può rilevarsi che esse non recano alcuna conclusione concreta sulla effettiva distanza del corso d'acqua dalla discarica, in modo che si possa ritenere corretta l'attestazione dell'Ufficio tecnico del Comune (70 ml).

Inoltre, è quanto meno dubbio che una rilevazione, effettuata dal c.t.u. il 30 ottobre, sia avvenuta in periodo di secca.

In ogni caso, e ciò vale anche per la documentazione della Associazione suddetta, la distanza accertata in misura più che doppia rispetto a quella minima consentita, ben può ritenersi idonea ad assorbire i transitori mutamenti dell'alveo dovuti all'andamento torrentizio.

Se ne deve dedurre, in conclusione, anche in disparte la rilevata inidoneità probatoria, la inattendibilità tecnica dell'attestato allegato dal Comune appellato, con particolare riguardo a due edifici scolastici, che risulterebbero ad una distanza leggermente inferiore al lite dei 2000 ml richiesti dal Piano regionale dei rifiuti, ricordato sopra.

Per il resto, il documento reca una indicazione di distanze generalmente compatibili con le misure minime richieste dal Piano regionale.

Le distanze della discarica dagli altri corsi d'acqua (Rio Sottile, Rio Proibito, fiume Liri), sono tutte superiori al minimo dei 150 ml. (250, 310, 680 ml).

Quanto ai centri abitati, la normativa del piano considera tali quelli rispondenti alla definizione del codice della strada e fissa il limite di distanza i 1000 ml., sempre in linea d'aria.

Secondo il codice della strada (Dlgs 30 aprile 1992 n. 285, articolo 3, comma 1, n.8) il centro abitato è: "insieme di edifici, delimitato lungo le vie di accesso dagli appositi segnali di inizio e fine. Per insieme di edifici si intende un raggruppamento continuo, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili, costituito da non meno di venticinque fabbricati e da aree di uso pubblico con accessi veicolari o pedonali sulla strada. "

È agevole osservare che in Comune di S. l'unico centro da ricondurre a tale definizione è il centro urbano del Comune medesimo, che è sito, per affermazione dello stesso tecnico comunale, a 2500 ml dalla discarica, mentre il limite è di ml 1000.

Agli altri insediamenti abitativi, qualificati come contrade, non può che applicarsi il diverso limite di distanza, fissato dal Piano per le case sparse in ml 700, e tutti sono certificati di una distanza superiore.

In tale contesto, in mancanza della prova sulla violazione dei principi inerenti la localizzazione della discarica, cui si è ispirato il provvedimento impugnato, il Comune di S. non poteva esimersi dal dedurre, a fondamento della propria legittimazione all'impugnazione, un insieme di circostanze concrete mediante le quali dimostrare l'effettivo pregiudizio sofferto a causa della localizzazione dell'impianto nel vicino Comune di R..

Ancora il Comune di S., nel primo scritto difensivo (pag. 38), menziona una deliberazione della Giunta regionale n. 58 del 30 aprile 2004 nella quale si riconoscerebbe a favore del medesimo Comune un indennizzo rapportato ai quantitativi di immondizia immessi nella discarica. Il provvedimento non risulta depositato, e dunque non è possibile valutarne la portata e le motivazioni. Si tratta peraltro di un atto posteriore ai fatti di causa, e dal quale non è comunque desumibile quella pericolosità dell'impianto sulla quale vorrebbe radicarsi la legittimazione del detto Comune.

L'accoglimento del motivo di appello conduce alla declaratoria nei confronti del Comune di S., di improcedibilità del ricorso di primo grado, all'annullamento della sentenza appellata ed al rigetto dell' appello incidentale introdotto in questa sede.

L'appello va quindi accolto nei sensi di cui sopra.

Sussistono valide ragioni per disporre la compensazione tra le parti delle spese di lite

PQM

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, accoglie l'appello principale come in motivazione, rigetta gli appelli incidentali;

dispone la compensazione delle spese;

ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 28 marzo 2006 con l'intervento dei magistrati:

(omissis)

Depositata in Segreteria il 2 ottobre 2006