



Milano, 15/05/07
Prot. n. 533/2007/CT

Sentenza Consiglio di Stato 23 aprile 2007: illegittimità dei comitati cittadini di formazione temporanea a ricorrere in via giurisdizionale nell'interesse dell'ambiente.

Il Consiglio di Stato con sentenza n. 1830 del 23 aprile 2007, ha esaminato l'istanza presentata da un'azienda nei confronti della decisione del Tar di Lecce che ha ritenuto fondato il ricorso di un comitato di cittadini e di altri privati contro la realizzazione di una discarica controllata di rifiuti speciali non pericolosi. Dopo aver analizzato quanto pronunciato dal Tar, i giudici hanno rilevato che *“La giurisprudenza tradizionale formatasi in materia ha [...] riconosciuto che possono essere considerati legittimati ad impugnare i provvedimenti amministrativi eventualmente lesivi dell'ambiente le sole associazioni protezionistiche espressamente individuate con D.M., ai sensi del combinato disposto degli artt. 13 e 18 della L. n. 349 del 1986, al fine di evitare il configurarsi di un'azione popolare”* (la legge 8 luglio 1986, n. 349 *“Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale”* disciplina la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento).

Infatti, non è sufficiente lo *“scopo associativo a rendere differenziato un interesse diffuso [...], facente capo alla popolazione nel suo complesso, quale l'interesse alla salvaguardia dell'ambiente, specie quando tale scopo associativo si risolva, come nella specie (in cui è stata depositata una semplice delibera di conferimento di mandato per la proposizione del ricorso innanzi al TAR), senza mediazione alcuna di altre finalità, nell'utilizzazione di tutti i mezzi leciti per non consentire la realizzazione di un determinato progetto e, quindi, in definitiva, nella stessa finalità di proporre l'azione giurisdizionale...”*.

La giurisprudenza ha più volte chiarito che un semplice Comitato di cittadini caratterizzato da una forma associativa temporanea, volta alla protezione degli interessi dei soggetti che ne sono parte, *“non ha legittimazione a ricorrere avverso gli atti di localizzazione di impianti per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti, essendo privo – oltre che del riconoscimento ministeriale di cui all'art. 13 L. n. 349 del 1986 – del carattere di ente esponenziale in via stabile e continuativa di interessi diffusi radicati sul territorio...”*. Pertanto, *“emerge la mancanza di legittimazione ad agire del Comitato...”*.

Alla stessa stregua, nemmeno i proprietari di terreni confinanti con i suoli interessati dalla discarica possono essere legittimati ad impugnare provvedimenti amministrativi se non dimostrano un danno subito; infatti, *“la mera vicinanza di un'abitazione ad una discarica non legittima il proprietario frontista ad insorgere avverso il provvedimento di approvazione dell'opera (cfr. Cons. St., sez. V, 16.4.2003, n. 1948), essendo al riguardo necessaria la prova del danno che da questo egli riceve nella sua sfera giuridica o per il fatto che la localizzazione dell'impianto riduce il valore economico del fondo situato nelle sue vicinanze, o perché le prescrizioni dettate dall'autorità competente in ordine alle modalità di gestione dell'impianto sono inidonee a salvaguardare la salute di chi vive nelle sue vicinanze: da ciò consegue, pertanto, che il mero collegamento di un fondo con il territorio sul quale è localizzata una discarica non è da solo sufficiente a legittimare il proprietario...”* ad agire giuridicamente.

Cristian Tolettini
Settore Ambiente ed Energia
Segreteria Politica Federale
ctolettini@leganord.org

Consiglio di Stato, Sezione Quinta - Sentenza 23 aprile 2007, n. 1830

Repubblica italiana
In nome del popolo italiano
Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione
ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 5802/2005 del 09/07/2005, proposto da E. S.P.A. rappresentata e difesa da (...)

contro

PROVINCIA DI TARANTO rappresentata e difesa da (...);
COMITATO "VIGILIAMO PER LA DISCARICA" non costituitosi;
A.G.A. non costituitosi;
F.D.F. non costituitosi;
A.D.F. non costituitosi;

per la riforma

della sentenza del **TAR PUGLIA - LECCE :Sezione I n.1847/2005**, resa tra le parti, concernente APPROVAZIONE PROGETTO DISCARICA SMALTIMENTO RIFIUTI ;

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della PROVINCIA DI TARANTO

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Visto l'art. 23 *bis* comma sesto della legge 6 dicembre 1971, n.1034, introdotto dalla legge 21 luglio 2000, n.205;

Visto il dispositivo di decisione n. 57/07;

Alla pubblica udienza del 13 Febbraio 2007, relatore il Consigliere Cons. N.R. ed uditi, altresì, gli avvocati P.Q. e F. C..

FATTO

Il Comitato di cittadini costituito nella città di G. denominato "Vigliamo per la discarica" (che si propone di difendere l'ambiente e la salute dei cittadini) e alcuni ricorrenti, proprietari di aree confinanti (o comunque vicine) alla discarica sita nel territorio del Comune di G., in località (...), con ricorso dinanzi al TAR per la Puglia, sezione staccata di Lecce, esponevano quanto segue:

- che, con deliberazione della Giunta Provinciale di Taranto n° 1303 del 10 Novembre 1998, fu approvato il progetto presentato dalla E. S.p.A. per realizzare in agro di G., in località (...), una discarica controllata di rifiuti speciali non pericolosi di 2^a categoria di tipo "B";
- che il progetto di discarica fu sottoposto a una serie di condizioni; tra queste la condizione contenuta nella V.I.A. adottata con deliberazione della Giunta Regionale Pugliese n° 3439 del 31 Luglio 1998, che aveva espresso parere favorevole alla compatibilità ambientale "limitatamente a un progetto di discarica controllata di volumetria tale da assicurare lo smaltimento di rifiuti indicato nel progetto presentato fino al 31 Dicembre 1999" (stabilendo che, per le eventuali ulteriori volumetrie di rifiuti speciali da smaltire nella medesima discarica oltre la data del 31 Dicembre 1999, lo studio di impatto ambientale presentato dalla E. S.p.A. avrebbe dovuto essere riformulato, ripresentato e rivalutato);
- che, con la successiva deliberazione n° 44 del 5 Febbraio 1999, la Giunta Provinciale di Taranto, pur richiamando tutte le condizioni riportate nella precedente delibera n° 1303/1998, autorizzò la E. S.p.A. all'esercizio della discarica in parola per la durata di cinque anni;
- che la S.p.A. E. presentò, poi, un progetto per la realizzazione (in un'area distinta) di un 2° lotto in ampliamento a quello precedente, della volumetria netta di mc. 1.000.000 (che si aggiungevano ai 330.000 mc. già autorizzati con il 1° lotto);
- che, con deliberazione della Giunta Regionale n° 1748 del 15 Dicembre 2000, veniva intanto approvato il P.U.T.T./Paesaggio della Regione Puglia, che (a dire dei ricorrenti) ha classificato le aree, in cui si collocano sia il 1° lotto che il 2° lotto della discarica sita in G. in località (...), come "Ambito Territoriale Esteso" di tipo "D" e come "Ambito Territoriale Distinto" di tipo "Macchie", assoggettandole ad una specifica disciplina di tutela e valorizzazione;
- che il Dirigente del Settore Ecologia della Regione Puglia, con atto del 7 Dicembre 2000 (quindi, pochi giorni prima dell'approvazione del P.U.T.T./P), esprimeva parere favorevole di compatibilità ambientale per il 2° lotto (a condizione che fossero rispettate una serie di prescrizioni);
- che, con decreto n° 60 del 7 Giugno 2001 del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella Regione Puglia, veniva approvato il progetto di realizzazione del 2° lotto della discarica in parola;

- che, con determinazione n° 32 del 27 Febbraio 2004, il Dirigente del Settore Ecologia della Provincia di Taranto, considerato che l'autorizzazione all'esercizio del 1° lotto della discarica era scaduta, ne prorogava l'esercizio fino al 16 Luglio 2005;
- che tale determinazione dirigenziale (unitamente al Piano regionale di gestione dei rifiuti) è stata impugnata dagli odierni ricorrenti con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica;
- che, con determinazione n° 132 del 14 Luglio 2004, il Dirigente del Settore Ecologia e Ambiente della Provincia di Taranto ha approvato in via provvisoria il piano di adeguamento della discarica per rifiuti non pericolosi sita in G. (località (...)) presentato, ai sensi dell'art. 17 Decreto Legislativo n° 36/2003, dalla E. S.p.A..

I ricorrenti, ritenendo illegittimi i provvedimenti amministrativi indicati in epigrafe, li hanno impugnati dinanzi all'intestato Tribunale formulando i seguenti motivi di gravame.

1) Violazione degli artt. 17 e 14 del Decreto Legislativo n° 36/2003 – Violazione del Documento del 2 Ottobre 2003 della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, concernente indirizzi regionali per l'applicazione del Decreto Lgs. n° 36/2003 e del D.M. 13 Marzo 2003 in materia di discariche – Eccesso di potere per illogicità, carenza di istruttoria e motivazione – Violazione dell'art. 3 della Legge n° 241/1990.

2) Eccesso di potere – Violazione delle prescrizioni della Valutazione di Impatto Ambientale di cui alla deliberazione della Giunta Regionale n° 3439 del 31 Luglio 1998 – Violazione delle N.T.A. del P.U.T.T./P (Piano Urbanistico Territoriale Tematico per il Paesaggio) approvato con deliberazione della Giunta Regionale n° 1748 del 15 Dicembre 2000 – Violazione dell'art. 4 ottavo e nono comma della Legge Regionale n° 11/2001 – Violazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con decreto n° 41 del 6 Marzo 2001, paragrafo "F" punto F.2 riguardante i criteri di localizzazione delle discariche, del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti (Presidente della Giunta della Regione Puglia).

3) Eccesso di potere – Violazione dell'art. 17 del Decreto Legislativo n° 36/2003 sotto altro profilo.

Si costituivano in giudizio l'Amministrazione Provinciale di Taranto e la Società controinteressata, depositando articolate memorie difensive con le quali hanno, puntualmente e diffusamente, replicato alle argomentazioni dei ricorrenti, concludendo per la declaratoria di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva e di interesse ed, in ogni caso, per la reiezione del ricorso nel merito.

Con sentenza n. 1847 del 5.4.2005 la I^a sezione del TAR adito, riconosceva la legittimazione ad agire dei ricorrenti e riteneva fondati i motivi di ricorso primo e terzo, con cui, rispettivamente, si deduceva il difetto di istruttoria in cui sarebbe incorsa la Provincia di Taranto nella fissazione delle garanzie finanziarie concernenti la gestione operativa e post-operativa e si censurava la violazione del principio di tipicità per l'approvazione in via provvisoria e non definitiva del piano di adeguamento della discarica in questione, condannando le parti resistenti al pagamento delle spese di giudizio.

Avverso la prefata sentenza, con ricorso notificato il 28.6.2005 e depositato il 9.7.2005, ha proposto appello la soc. E. s.p.a., deducendone l'erroneità e l'ingiustizia e chiedendone l'annullamento e/o la riforma, con ogni conseguente statuizione di legge, anche in ordine alle spese, diritti ed onorari del doppio grado di giudizio, ribadendo l'eccezione di difetto di legittimazione e di carenza di interesse dei ricorrenti e denunciando, nel merito, tra l'altro, l'omessa valutazione della circostanza della totale assenza, al momento della adozione della determina dirigenziale impugnata, di criteri o di parametri normativi, seppur generali, di applicazione del disposto del D.Lgs. n. 36/2003, cui rapportarsi in ordine alla fissazione delle garanzie finanziarie per la gestione operativa e post-operativa delle discariche.

Si è costituita la Provincia di Taranto, che ha fatto proprie le deduzioni e conclusioni della società appellante, insistendo per la riforma della sentenza impugnata.

Il Comitato Vigiliamo per la Discarica ed i sigg.ri A.G, F.D.F ed A.D.F., ricorrenti in primo grado, non si sono costituiti nella presente fase di gravame.

Prima dell'udienza di discussione le parti costituite hanno depositato memorie illustrative.

Alla pubblica udienza del 13.2.2007 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Occorre preliminarmente esaminare i motivi con cui l'appellante deduce la carenza di legittimazione attiva del Comitato Vigiliamo per la Discarica e dei sigg.ri A.G, F.D.F ed A.D.F..

Il giudice di prime cure ha riconosciuto la legittimazione del Comitato Vigiliamo per la Discarica uniformandosi a quell'orientamento giurisprudenziale che ravvisa la legittimazione di associazioni ambientaliste costituite a livello locale che perseguano statutariamente ed in modo non occasionale obiettivi di tutela dell'ambiente, con un adeguato grado di rappresentatività e stabilità.

Il Collegio ritiene di non condividere nel caso di specie le conclusioni cui è giunto il giudice di prime cure.

La giurisprudenza tradizionale formatasi in materia ha, invero, in modo pressoché uniforme, riconosciuto che possono essere considerati legittimati ad impugnare i provvedimenti amministrativi eventualmente lesivi dell'ambiente le sole associazioni protezionistiche espressamente individuate con D.M., ai sensi del combinato disposto degli artt. 13 e 18 della L. n. 349 del 1986, al fine di evitare il configurarsi di un'azione popolare (cfr. Cons. St., sez. V, 17.7.2004, n. 5136; Cons. St., sez. VI, 18.7.1995, n. 754; Cons. St., sez. VI, 14.10.1992, n. 756).

La giurisprudenza più avanzata, citata dal TAR, invece, afferma che il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi a tutela dell'ambiente ad associazioni locali

(indipendentemente dalla loro natura giuridica), purchè a) perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, b) abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e c) un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa, anche se non ricomprese nell'elenco delle associazioni a carattere nazionale individuate dal Ministero dell'Ambiente ai sensi dell'art. 13 della Legge 8.7.1986, n. 349, poiché tale norma ha creato un ulteriore criterio di legittimazione che si è aggiunto e non sostituito a quelli in precedenza elaborati dalla giurisprudenza per l'azionabilità dei c.d. "interessi diffusi" in materia ambientale (cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. VI, 26.7.2001, n. 4123; T.A.R. Liguria, sez. I, 18.3.2004, n. 267).

Ora, nella specie, come fondatamente dedotto dall'appellante, agli atti non risulta essere stato depositato da parte del Comitato "Vigiliamo per la Discarica" copia dell'atto costitutivo o dello statuto da cui si possa verificare se detto Comitato abbia quei requisiti giuridici di rappresentatività e stabilità, in misura tale da poter riconoscere una sua legittimazione ad agire avverso provvedimenti amministrativi lesivi dell'ambiente.

Non basta, infatti, il mero scopo associativo a rendere differenziato un interesse diffuso o adespota, facente capo alla popolazione nel suo complesso, quale l'interesse alla salvaguardia dell'ambiente, specie quando tale scopo associativo si risolve, come nella specie (in cui è stata depositata una semplice delibera di conferimento di mandato per la proposizione del ricorso innanzi al TAR), senza mediazione alcuna di altre finalità, nell'utilizzazione di tutti i mezzi leciti per non consentire la realizzazione di un determinato progetto e, quindi, in definitiva, nella stessa finalità di proporre l'azione giurisdizionale (cfr. Cons. St., sez. VI, 5.12.2002, n. 6657).

La giurisprudenza di merito ha, al riguardo, più volte chiarito che un semplice Comitato di cittadini caratterizzato da una forma associativa temporanea, volta alla protezione degli interessi dei soggetti che ne sono parte, non ha legittimazione a ricorrere avverso gli atti di localizzazione di impianti per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti, essendo privo – oltre che del riconoscimento ministeriale di cui all'art. 13 L. n. 349 del 1986 – del carattere di ente esponenziale in via stabile e continuativa di interessi diffusi radicati sul territorio (cfr. TAR Liguria, sez. I, n. 531/2006; TAR Toscana, sez. I, n. 5014/2004; id., n. 6624/2004; id., n. 1550/2001; T.A.R. Piemonte, sez. II, n. 244/1999).

Da quanto finora evidenziato emerge la mancanza di legittimazione ad agire del Comitato "Vigiliamo per la Discarica". Quanto alla questione della legittimazione ad agire dei sigg.ri A.G, F.D.F ed A.D.F., riproposta dall'appellante, i primi giudici, pur aderendo in proposito all'orientamento giurisprudenziale prevalente secondo cui la mera vicinanza di un fondo ad una discarica non è in grado "ex se" di legittimare il proprietario dello stesso ad insorgere avverso il provvedimento autorizzativo dell'impianto di smaltimento dei rifiuti, hanno sottolineato che, nel caso di specie, i ricorrenti (nell'ambito dell'atto introduttivo del giudizio) – evidenziando l'inadeguatezza delle garanzie finanziarie previste nel "piano di adeguamento" approvato, per il periodo di gestione operativa, per la fase di chiusura e per il periodo di gestione post-operativa, e quindi l'inidoneità delle stesse (parti integranti del piano di adeguamento di cui all'art. 17 del Decreto Legislativo n° 36/2003) ad assicurare che la discarica per rifiuti non pericolosi sita in G. alla località (...) mantenga i necessari requisiti di sicurezza ambientale – avrebbero, in tal modo, offerto la prova dell'immanente (pericolo di) danno, e, quindi, della lesione concreta ed immediata, che riceverebbero nella loro sfera giuridica personale per il fatto che le prescrizioni dettate dall'Amministrazione Provinciale di Taranto in ordine alle modalità di gestione della discarica di che trattasi sarebbero inidonee a salvaguardare la sicurezza ambientale ed, in ultima analisi, la salute di chi vive nelle sue vicinanze.

Anche su detto punto il Collegio ritiene di dover dissentire dalle conclusioni cui sono giunti i primi giudici.

Come, infatti, fondatamente dedotto dalla società appellante, la giurisprudenza ha, a tale proposito, chiarito che la mera vicinanza di un'abitazione ad una discarica non legittima il proprietario frontista ad insorgere avverso il provvedimento di approvazione dell'opera (cfr. Cons. St., sez. V, 16.4.2003, n. 1948), essendo al riguardo necessaria la prova del danno che da questo egli riceve nella sua sfera giuridica o per il fatto che la localizzazione dell'impianto riduce il valore economico del fondo situato nelle sue vicinanze, o perché le prescrizioni dettate dall'autorità competente in ordine alle modalità di gestione dell'impianto sono inidonee a salvaguardare la salute di chi vive nelle sue vicinanze: da ciò consegue, pertanto, che il mero collegamento di un fondo con il territorio sul quale è localizzata una discarica non è da solo sufficiente a legittimare il proprietario a provocare "uti singulus" il sindacato di legittimità su qualsiasi provvedimento amministrativo preordinato alla tutela di interessi generali che nel territorio trovano la loro esplicazione (cfr. Cons. St., sez. IV, 13.7.1998, n. 1088).

I sigg.ri F. ed A.D.F. e la sig.ra A.G., "nell'ambito dell'atto introduttivo del giudizio", contrariamente a quanto affermato nella sentenza impugnata, si sono limitati a affermare di essere proprietari di terreni confinanti con i suoli interessati dalla discarica in questione, senza specificare, né tanto meno provare, la sussistenza di una lesione concreta, immediata ed attuale, che rinverrebbe alla loro sfera giuridica dalla esecuzione del provvedimento impugnato.

Carenza ancor più rilevante se si considera che nella specie il provvedimento impugnato ha per oggetto l'approvazione di un piano di adeguamento di discarica già in attività dal 1999, senza che nel frattempo gli stessi ricorrenti abbiano impugnato i vari provvedimenti relativi alla localizzazione della discarica *de qua*.

Inoltre, come rilevato dall'appellante, i responsabili dell'impianto *de quo* sono stati assolti per ben due volte in sede penale nell'ambito di giudizi attivati proprio su denuncia degli attuali appellati, ricorrenti in primo grado, per presunte esalazioni nocive che si asserivano provenienti dalla discarica in questione (v. sentenza n. 316/02 e dispositivo di sentenza del Tribunale di Taranto, sezione distaccata di G., in data 13.12.2006, di assoluzione perché il fatto non sussiste).

Per tali assorbenti considerazioni l'appello in esame deve, dunque, essere accolto e, per l'effetto, in riforma della impugnata sentenza, deve essere dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese, competenze ed onorari del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, accoglie l'appello e, per l'effetto, dichiara inammissibile il ricorso di primo grado. Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 13 Febbraio 2007 con l'intervento dei Sigg.ri:
(omissis)

Depositata in segreteria il 23/04/07