

# CONSIGLIO DI STATO Sez. V, 14/06/2007 (C.C. 04/05/2007), Sentenza n. 3192

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N.3192/07 Reg. Dec.  
N. 10548 Reg. Ric.  
Anno 2006

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

## DECISIONE

Sul ricorso in appello n. 10548/2006 del 22/12/2006, proposto dal Comitato “Vigiliamo per la discarica”, e dai Signori Anna Annibale Galante, Francesco De Felice, Antonio De Felice, Pasqua De Felice, rappresentati e difesi dall'avv. Rosa Lupo, elettivamente domiciliati in Roma, via Mantegazza n. 24, presso il Signor Luigi Gardin;

### contro

la Provincia di Taranto, non costituitasi;  
la Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avvocatura generale dello Stato, domiciliata ex lege presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;  
il Comune di Grottaglie, non costituitosi;  
l'A.U.S.L. TA/1, non costituitasi;  
la Presidenza del Consiglio dei Ministri rappresentata e difesa dall'avvocatura generale dello Stato, domiciliata ex lege presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;  
il Commissario delegato per emergenza rifiuti della regione Puglia, non costituitosi;

### e nei confronti

della soc. Ecolevante SPA, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia e Pietro Quinto, elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, via Principessa Clotilde n. 2;

### per la riforma

della sentenza del TAR Puglia – Lecce, Sez. I n. 3829/2006;

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;  
Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;  
Visti gli atti tutti della causa;  
Alla pubblica udienza del 4 maggio 2007, relatore il Cons. Nicola Russo, e uditi, altresì, gli avvocati R. Lupo, P. Quinto, A. Clarizia e l'avvocato dello Stato G. Palatiello;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## FATTO

Il Comitato dei cittadini denominato “Vigiliamo 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 Grottaglie, in località “La Torre – Caprarica”, con ricorso dinanzi al TAR per la Puglia, sezione staccata di Lecce, impugnavano la deliberazione della giunta numero 288 del 2 agosto 2005, la Provincia di Taranto ha approvato, ai sensi dell’art. 27 del decreto legislativo n. 22 del 1997, il progetto, presentato dalla controinteressata, per la realizzazione, nel Comune di Grottaglie, località “la torre Caprarica”, di una piattaforma polifunzionale per la selezione e l’inertizzazione dei rifiuti a servizio integrato e esclusivo della discarica per rifiuti non pericolosi già ubicata e autorizzata, limitatamente alle quantità riferibili a quanto già autorizzato (primo e secondo lotto), sulla scorta degli esiti della conferenza dei servizi conclusasi il 10 giugno 2005, e a condizione del rispetto delle prescrizioni contenute nei pareri resi in quella sede.

Successivamente, il dirigente del settore ecologia e ambiente della Provincia di Taranto, rilevato che il provvedimento della GP, nelle more impugnato in via principale con il presente ricorso, era illegittimo per incompetenza, così come denunciato nel ricorso stesso, con la determina n. 189 del 2.12.2005 ne ha riprodotto il contenuto emendandolo così del vizio di incompetenza.

I ricorrenti in primo grado proponevano motivi aggiunti avverso il predetto provvedimento.

Il giudice di prime cure, considerato che il ricorso principale avverso la delibera della giunta si estingueva per sopravvenuta carenza di interesse, si limitava ad esaminare solo le seguenti censure, riproposte con i motivi aggiunti, avverso il nuovo provvedimento del dirigente regionale.

1) Illegittimità della determinazione n. 189 del 2 dicembre 2005 del dirigente del settore ecologia e ambiente della provincia di Taranto e di tutti gli atti di convocazione della conferenza di servizi istruttoria per violazione degli articoli 27 e 28 del decreto legislativo n. 22 del 1997, e in particolare per la mancata convocazione di tutti gli enti locali interessati alla conferenza di servizi istruttoria indetta dalla provincia di Taranto per l’approvazione del progetto e l’autorizzazione all’esercizio del cosiddetto lotto di discarica, eccesso di potere per carenza di istruttoria.

2) illegittimità di tutti gli atti impugnati indicati in epigrafe per violazione dell’art. 6 e dell’art. unico, punto 5.01 dell’allegato B, della legge regionale Puglia n. 30 del 1986, violazione e falsa applicazione degli artt. 27 e 28 della legge n. 22 del 1997, eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto.

3) illegittimità della violazione di impatto ambientale protocollo n. 330 del 5 novembre 2003 del dirigente del settore ecologia della regione Puglia per incompetenza assoluta e violazione degli artt. 6 della legge n. 349 del 1986 e 1 del DPCM n. 377 del 1988.

4) illegittimità della valutazione di impatto ambientale protocollo n. 330 del 5 novembre 2003 del dirigente del settore ecologia della regione Puglia per violazione della legge regionale n. 11 del 2001, violazione dell’art. 2 del d.p.r. 12 aprile 1996, violazione degli

artt. 3 e 6 dell'allegato 2 lettera I del DPCM 27 dicembre 1988, violazione della direttiva 85/377/CEE e successive modificazioni e integrazioni, violazione degli artt. 3.05, 3.10, 2.02 delle norme tecniche di attuazione del PUTT/P approvato, una delibera della giunta regionale n. 178 del 2000, violazione del piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con decreto n. 41 del 2001 del commissario delegato emergenza rifiuti e in particolare nel paragrafo F.2 contenente i criteri per la localizzazione degli impianti di smaltimento, violazione dell'art. 22 comma 3 lettera e) del decreto legislativo n. 22 del 1997, eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, illegittimità della determinazione n. 189 del 2 dicembre 2005 per illegittimità derivata.

5) illegittimità della determinazione n. 189 del 2 dicembre 2005 del dirigente del settore ecologia e ambiente della provincia di Taranto e del parere favorevole del comitato tecnico provinciale espresso nella seduta del 6 giugno 2005, verbale n. 90, per violazione del paragrafo F.2 del piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con decreto n. 41 del 2001 del commissario delegato per l'emergenza rifiuti e per violazione dell'art. 22 comma 3 lettera e) del decreto legislativo n. 22 del 1997, violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione, per illogicità e contraddittorietà.

6) illegittimità del parere favorevole espresso con nota di protocollo n. 12711 del 10 giugno 2005 del responsabile dello sportello unico per l'edilizia del comune di Grottaglie per violazione del P.R.G. vigente approvato con deliberazione della giunta regionale n. 1629 del 2003 e delle NTA delle zone E agricole, violazione degli artt. 3.05, 3.10, 2.02 delle norme tecniche di attuazione del PUTT/P approvato con deliberazione della giunta regionale n. 1748 del 2000, eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione e violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, incompetenza, violazione degli artt. 42 e 107 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e 27 del decreto legislativo n. 22 del 1997, illegittimità della determinazione n. 189 del 2 dicembre 2005 del dirigente del settore ecologia e ambiente della provincia di Taranto per illegittimità derivata e per ulteriori vizi suoi propri.

7) illegittimità della determinazione n. 189 del 2005 del dirigente del settore ecologia e ambiente della provincia di Taranto, della VIA espressa con determinazione n. 330 del 2003 del dirigente dell'assessorato regionale all'ecologia e del parere favorevole espresso con nota di protocollo n. 12711 del 10 giugno 2005 del responsabile dello sportello unico per l'edilizia del comune di Grottaglie, per violazione e falsa applicazione<sup>3</sup> degli artt. 7 del decreto legislativo n. 36 del 2003 e 5 del decreto legislativo n. 22 del 1997, sviamento di potere ed eccesso di potere per falsi ed erronei presupposti di fatto e di diritto, violazione delle NTA delle zone E del P.R.G. vigente del comune di Grottaglie approvato con deliberazione della giunta regionale n. 1629 del 2003, violazione del PUTT e degli artt. 3.05, 3.10, 2.02 delle relative norme tecniche di attuazione e violazione del piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con decreto n. 41 del 2001 del commissario delegato emergenza rifiuti e in particolare nel paragrafo F.2 contenente i criteri per la localizzazione degli impianti di smaltimento, sotto altro profilo violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione.

Si costituiva in giudizio la Società controinteressata, depositando articolate memorie difensive con le quali ha, 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. 3829 del 5.7.2006 il TAR Lecce riteneva il ricorso principale improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e i motivi aggiunti inammissibili per carenza di interesse e contraddittorietà.

Avverso la prefata sentenza, hanno proposto appello il Comitato Vigiliamo per la Discarica e i signori Anna Annibale Galante, Francesco De Felice, Antonio De Felice, Pasqua De Felice, 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.

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

Alla pubblica udienza del 4.5.2007 la causa è stata trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

L'appello proposto va dichiarato inammissibile non solo per carenza di legittimazione del Comitato Vigiliamo per la Discarica e dei confinanti, ma anche per difetto di interesse e per contraddittorietà tra le censure proposte e l'interesse sostanziale di cui gli appellanti si dichiarano portatori.

Con riferimento alla carenza di legittimazione attiva del Comitato si chiarisce che 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).

Altra parte della giurisprudenza, invece, afferma che il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimità ad impugnare atti amministrativi a tutela dell'ambiente ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), purché 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 leso, 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; TAR 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 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 (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 – dal 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; TAR 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 di legittimazione ad agire dei sigg.ri Anna Annibale Galante, Francesco De Felice, Antonio De Felice, Pasqua De Felice, riproposta dall'appellante, si evidenzia che, come fondatamente dedotto dalla società appellante, la giurisprudenza ha, a tale proposito, chiarito che la mera vicinanza di un'abitazione ad un 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 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 Anna Annibale Galante, Francesco De Felice, Antonio De Felice, Pasqua De Felice, "nell'ambito dell'atto introduttivo del giudizio", si sono limitati ad 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 allo loro sfera giuridica della esecuzione del provvedimento impugnato.

Del tutto condivisibile è, peraltro, la sentenza di primo grado nella parte in cui dichiara il difetto di interesse dei ricorrenti, affermando che l'annullamento del provvedimento di approvazione del progetto di realizzazione dell'impianto di selezione ed inertizzazione dei rifiuti, paradossalmente, danneggerebbe gli interessi ambientali prospettati nel ricorso, sicuramente per lungo tempo (nelle more del perfezionamento di un nuovo procedimento per la realizzazione dell'impianto in altre aree) e possibilmente anche in via definitiva (nel caso in cui vicende politiche o giudiziarie ne impediscono comunque la realizzazione).

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. 316/2002 e dispositivo di sentenza del Tribunale di Taranto, sezione distaccata di Grottaglie, in data 13.12.2006, di assoluzione perché il fatto non sussiste).

L'appello nel merito va respinto.

L'art. 5 commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 22 del 1997, prevede che "Lo smaltimento dei rifiuti deve essere effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti. I rifiuti da avviare allo smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, di riciclaggio e di recupero".

L'art. 7 del decreto legislativo n. 36 nel 2003 precisa inoltre che "I rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento. Tale disposizione non si applica: a) ai rifiuti inerti in cui trattamento non sia tecnicamente fattibile; b) ai rifiuti il cui trattamento non contribuisce al raggiungimento delle finalità di cui all'art. 1, riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana e l'ambiente, e non risulta indispensabile ai fini del rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente".

La realizzazione della piattaforma, quale impianto finalizzato, attraverso il pre-trattamento dei rifiuti, a ridurre e minimizzare, così come previsto dalle norme richiamate, gli stessi rifiuti da smaltire, consente, peraltro, lo smaltimento stesso in condizioni di maggiore sicurezza.

Pertanto, risulta corretta la sentenza del TAR laddove sostiene che il provvedimento di autorizzazione all'impianto di trattamento di selezione ed inertizzazione si presentava per l'amministrazione quanto all'an, tendenzialmente vincolato.

Gli stessi appellanti, peraltro, riconoscono la necessità della realizzazione della piattaforma polifunzionale, senza, però, esporre in nessuna parte degli scritti difensivi le motivazioni per le quali il trattamento non debba essere effettuato a fianco di ciascuna discarica.

Per tali considerazioni l'appello in esame deve, dunque, essere respinto.

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

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, respinge l'appello.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 4 maggio 2007 con l'intervento dei Signori:

Sergio SANTORO PRESIDENTE

Cesare LAMBERTI CONSIGLIERE

Claudio MARCHITIELLO CONSIGLIERE

Marco LIPARI CONSIGLIERE  
Nicola RUSSO Est. CONSIGLIERE

L'ESTENSORE  
F.to Nicola Russo  
IL PRESIDENTE  
F.to Sergio Santoro

IL SEGRETARIO  
F.to Rosi Graziano

DEPOSITATA IN SEGRETERIA  
il 14 giugno 2007  
(Art. 55 L. 27/4/1982, n. 186)  
IL DIRIGENTE  
F. to Antonio Natale