

Pronuncia positiva di compatibilità ambientale relativamente al progetto per la messa in sicurezza definitiva e ripristino ambientale mediante recupero volumetrico di una discarica

T.A.R. Toscana, Sez. II 23 marzo 2022, n. 372 - Testori, pres.; Giani, est. - Wilken ed a. (avv.ti Barsotti e Casale) c. Regione Toscana (avv. Ciari) ed a.

Ambiente - Pronuncia positiva di compatibilità ambientale relativamente al progetto per la messa in sicurezza definitiva e ripristino ambientale mediante recupero volumetrico di una discarica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1 - I sig.ri Andrea Wilken e Alessio Lenzi hanno impugnato con ricorso straordinario al Capo dello Stato, in uno con gli altri atti come meglio in epigrafe indicati, la delibera della Giunta Regionale Toscana n. 629 del 25 maggio 2020 con la quale la Regione Toscana ha deliberato, ai sensi dell'art. 25 d.lgs. n. 152/2006, di esprimere pronuncia positiva di compatibilità ambientale relativamente al progetto per la *"Messa in sicurezza definitiva e ripristino ambientale mediante recupero volumetrico della discarica La Grillaia, sita nel Comune di Chianni (PI)"* proposto da Nuova Servizi Ambiente s.r.l. A seguito di opposizione comunale il giudizio è stato riassunto dinanzi a questo Tribunale amministrativo.

2 - Nei confronti degli atti gravati i ricorrenti, premesso di abitare o essere comunque proprietari di immobili a circa 900 metri dalla discarica, avanzano un unico articolato motivo nel quale evidenziano i seguenti profili di doglianza:

- a norma della disciplina europea le discariche per le quali è stata disposta la chiusura definitiva (come nella specie in esito alla delibera della Giunta Provinciale di Pisa n. 182 del 29.05.1998) impongono al gestore la gestione e il controllo idonei a ridurne e mitigarne le conseguenze ambientali negative nonché a impedire nuovi fenomeni inquinanti; è assolutamente precluso ogni nuovo conferimento, tanto più considerata la situazione di forte criticità ambientale su cui si è fondato il provvedimento di chiusura, criticità che, in conseguenza della colposa inerzia del gestore, si sono aggravate;
- se la chiusura della discarica già a suo tempo decisa, consente interventi volti esclusivamente a mettere in sicurezza l'area e a mitigare l'effetto negativo ambientale prodotto dalla discarica, la decisione favorevole al conferimento di rifiuti pericolosi, contenenti amianto, per risagomare il corpo discarica si manifesta abnorme e ingiustificata;
- i provvedimenti impugnati si manifestano illegittimi anche per carenza della istruttoria, carenza di motivazione ed erroneità dei presupposti di fatto e di diritto;

- un nuovo conferimento di rifiuti pericolosi per un periodo decennale non può ritenersi propedeutico alla chiusura definitiva della discarica, che costituisce pur sempre il presupposto degli atti censurati;

- alcun approfondimento istruttorio è stato nemmeno eseguito con riferimento alle alternative tecniche possibili, tra cui certamente il progetto approvato nel 2014 figura in quanto a minore impatto ambientale e con una durata biennale: tale progetto, infatti, meglio risponde allo scopo di messa in sicurezza e ripristino ambientale della discarica, anche per la brevità temporale, risultando maggiormente coerente con le esigenze di rapida definitiva chiusura e gestione post operativa dell'impianto;

- rispetto alle prescrizioni e indicazioni di ARPAT e dell'ASL, nessuna attività di istruttoria e di verifica in ordine alla sussistenza e al rispetto dei livelli secondo parametri determinati è stata svolta dall'Amministrazione;

- il dispositivo di autorizzazione risulta contraddittorio rispetto alla parte motiva laddove si ammette che non sono ancora stati univocamente definiti i criteri di determinazione dei livelli di guardia; conseguentemente, appare evidente il difetto di istruttoria sugli stessi nonché di motivazione sulle ragioni che hanno comunque consentito di rilasciare il titolo impugnato.

3 - Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la Regione Toscana e la Nuova Servizi Ambiente s.r.l. Quest'ultima società eccepisce preliminarmente la inammissibilità del gravame per difetto di legittimazione e di interesse a ricorrere; eccepisce altresì la inammissibilità per violazione dei limiti del sindacato della discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Anche la Regione Toscana eccepisce la mancanza di legittimazione e di interesse in capo ai ricorrenti, evidenziando anche che manca la *vicinitas*, essendo essi stanziati a un km dalla discarica; richiama altresì le sentenze di questa Sezione nn. 978 del 2021 e 863 del 2021. Ha espletato intervento ad adiuvandum il Comune di Terricciola.

4 - Chiamata la causa alla pubblica udienza del 16 marzo 2022 e sentiti i difensori comparsi, come da verbale, la stessa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

5 - Deve essere in primo luogo evidenziato che il ricorso in esame, che ha ad oggetto la pronuncia regionale di compatibilità ambientale di un progetto di riattivazione di una discarica allo stato non aperta ad ulteriori conferimenti, è

stato proposto non da soggetti collettivi, come le associazioni ambientaliste registrate presso il Ministero dell'Ambiente o Comitati di abitanti della zona interessata, come spesso accade in casi simili, bensì da due persone fisiche che si qualificano come abitanti nelle vicinanze della discarica. Ciò pone il problema della sussistenza o meno della legittimazione e dell'interesse dei singoli abitanti ad impugnare gli atti in materia ambientale, questione già affrontata dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 6 del 2020 e da questa Sezione nelle sentenze nn. 863 e 978 del 2021; la questione stessa risulta peraltro connessa all'ulteriore pronuncia dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 22 del 2021, il cui impatto dovrà quindi in questa sede essere valutato. Prioritariamente risulta tuttavia essenziale puntualizzare gli elementi fattuali che connotano la posizione delle due persone fisiche che hanno proposto la presente impugnazione. Nel ricorso introduttivo si evidenzia che *“il sig. Lenzi vive da anni nell'abitazione, di proprietà della madre, sig.ra Cecconi Rita, nelle immediate vicinanze della discarica, a circa 900 metri (doc. n. 12). Il sig. Wilken è proprietario dell'abitazione censita al Catasto del Comune di Chianni (Pisa) al foglio 21, particella 140, sub. 4. Anche tale immobile si trova a meno di 900 metri dalla discarica, con esposizione diretta alle ripercussioni negative generate dalla riapertura della discarica in questione (doc. n. 13)”*. Dunque il titolo legittimante al ricorso sarebbe dato dall'abitare a 900 metri dalla discarica e dall'essere proprietario di immobile ad eguale distanza. Aggiungono i ricorrenti che *“in tema di rifiuti, il riconoscimento della legittimazione attiva non può essere subordinato alla produzione di una prova puntuale della concreta pericolosità dell'impianto di discarica, essendo sufficiente una prospettazione delle temute ripercussioni su un territorio comunale situato nelle immediate vicinanze dell'impianto da realizzare”*; essi richiamano il concetto giuridico di vicinitas e rilevano che *“peraltro, la vicinitas in parola non può intendersi a guisa di stretta contiguità geografica col sito assunto come potenzialmente dannoso, giacché la portata delle possibili externalità negative di una installazione avente impatto sull'ambiente non si limita, di certo, a investire i soli terreni confinanti, che, al più, sono destinati a sopportarne le conseguenze più gravi”*. Dunque ad avviso dei ricorrenti la legittimazione all'impugnazione di atti relativi alla valutazione di impatto ambientale con riferimento ad una discarica sarebbe radicata in base alla sola vicinitas, essa dovrebbe essere intesa peraltro non come stretta contiguità geografica al sito in considerazione e non vi sarebbe necessità di una prova specifica sulla pericolosità dell'impianto per i ricorrenti. Negli atti successivi questa impostazione viene ribadita, precisandosi che *“entrambi i ricorrenti abitano nelle immediate vicinanze della discarica. Precisamente, come risulta dal rilievo doc. n. 25, l'abitazione del sig. Lenzi dista solo 837,14 m dalla discarica e l'abitazione del sig. Wilken si trova, rispetto ad essa, a soli 1,16 km.”* (domanda di misure cautelari del 18 ottobre 2021).

6 – Il Collegio, con riferimento alla questione della posizione del singolo cittadino, non può che ribadire, in termini generali e salve le ulteriori osservazioni di cui al punto seguente, quanto in tempi recenti evidenziato nella sentenza n. 863 del 2021 (ripresa poi dalla successiva sentenza n. 978 del 2021), ove si è chiarito il ruolo dei comitati e dei singoli in relazione alla possibile impugnazione di atti in materia ambientale. Si legge nella suddetta sentenza quanto segue:

“8.2 - Il tema della legittimazione ad impugnare atti a tutela dell'interesse ambientale, quindi di un interesse di per sé diffuso ed adespolato ed in quanto tale non appartenente in modo differenziato al patrimonio giuridico di alcuno, ha costituito oggetto di ampia riflessione dottrinale e di un cammino evolutivo della giurisprudenza, che risulta oggi approdato alla pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 6 del 2020, alla quale occorre rifarsi.

8.3 - L'impossibilità di ricondurre l'interesse diffuso nel quadro concettuale dell'interesse legittimo, a causa della mancanza di differenziazione e della preclusione a riconoscere un'azione popolare in assenza di fondamento legale, ha portato la giurisprudenza a ricondurre la tutela dell'interesse ambientale alla categoria dell'interesse collettivo, in cui la differenziazione è data dall'appuntarsi dell'interesse stesso in capo ad un soggetto collettivo specificamente individuato e che si fa portatore dell'interesse in parola. In tal modo la tutela passa dalla conversione dell'interesse diffuso in interesse collettivo. Naturalmente perché l'interesse collettivo sussista, come interesse differenziato rispetto a quello comune a tutti di partenza, è necessario che il soggetto collettivo che se ne fa portatore abbia determinati requisiti soggettivi, che sono stati oggetto di attenta elaborazione giurisprudenziale. Il quadro regolatorio è poi cambiato con l'avvento dell'art. dall'art. 18, comma 5, della legge n. 349 del 1986, che ha riconosciuto alle associazioni ambientaliste individuate in base all'art. 13 della stessa legge (ossia quelle ricomprese in un elenco approvato con decreto del Ministro dell'Ambiente) la possibilità di “intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”. Il dibattito circa l'esclusività di tale legittimazione ovvero sulla perdurante persistenza di una legittimazione anche in capo a soggetti collettivi non riconosciuti ma che abbiano i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza, è stato risolto dalla sentenza della Plenaria n. 6 del 2020, la quale opta per la tesi del doppio binario. Quindi “la legittimazione, in altri termini, si ricava o dal riconoscimento del legislatore quale deriva dall'iscrizione negli speciali elenchi o dal possesso dei requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza”, tesi che il Collegio condivide. Nella specie il Comitato ricorrente non risulta iscritto nell'elenco dei soggetti riconosciuti dal Ministero dell'Ambiente, per cui la sua legittimazione ad agire a tutela dell'interesse ambientale passa attraverso il vaglio dei requisiti che la giurisprudenza ha indicato come idonei a determinare il passaggio dall'interesse diffuso all'interesse collettivo. In particolare, come ricordato anche dalla citata sentenza dell'Adunanza Plenaria, tale passaggio è correlato alla sussistenza in capo al soggetto collettivo dei requisiti della effettiva rappresentatività, della finalità statutaria, della stabilità e non occasionalità, del collegamento con il territorio. In particolare nel caso in esame non è

negabile che il Comitato ricorrente agisca nel rispetto dei propri fini statuari ed abbia un radicamento locale, mentre il Collegio reputa mancante il requisito della stabilità e non occasionalità, il quale richiede che il soggetto collettivo attore sia dotato di una apprezzabile consistenza, data anche dalla protrazione nel tempo dell'attività svolta, che viene a mancare allorché esso sia stato creato in prossimità temporale con il progetto di opera pubblica che si vuole contestare, assumendo quindi il carattere della occasionalità. Non può di converso riconoscersi legittimazione ad un Comitato che nasca specificamente in occasione dell'impugnazione di determinati atti o provvedimenti, perché in tal caso esso non è invero un soggetto che possa dirsi portatore di un interesse collettivo suo proprio, ma semplice strumento per dar ingresso alla tutela di interessi diffusi non soggettivizzati. Il Comitato Save the coast è stato costituito in data 14 giugno 2020 (stante quanto risulta dal deposito di parte ricorrente del 24 maggio 2021), si oppone all'esito di un procedimento amministrativo avviato il 25 marzo 2020 e ha proposto il presente ricorso giurisdizionale in data 30 novembre 2020. È quindi evidente che non siamo nella specie in presenza di un soggetto collettivo che abbia consolidato la sua attività di cura dell'interesse ambientale locale, al punto di appropriarsene e soggettivizzarlo, bensì di un ente collettivo qualificabile come occasionale, cioè sorto per tutelare l'interesse ambientale con riferimento alla vicenda amministrativa qui esaminata. Ne deriva quindi, alla luce dell'evocato orientamento giurisprudenziale, la sua carenza di legittimazione ad agire.

8.4 - Né, ad avviso del Collegio, sono legittimate all'azione le due persone fisiche ricorrenti, delle quali viene solo rappresentato che sono l'una titolare di agriturismo nella zona e l'altra residente e proprietaria di immobile in ambito comunale. Anche in questo caso appare opportuno prendere le mosse dalla sentenza n. 6 del 2020 dell'Adunanza plenaria, la quale rileva che "l'interesse sostanziale del singolo, inteso quale componente individuale del più ampio interesse diffuso, non assurge ad una situazione sostanziale personale suscettibile di tutela giurisdizionale (non è cioè protetto da un diritto o un interesse legittimo) posto che l'ordinamento non può offrire protezione giuridica ad un interesse sostanziale individuale che non è in tutto o in parte esclusivo o suscettibile di appropriazione individuale". In altri termini, il singolo non può farsi portatore dell'interesse diffuso, ed agire a sua tutela, in assenza di una differenziazione della sua posizione. D'altra parte nel presente giudizio non è stato in alcun modo indicato quale sarebbe il pregiudizio specifico che i ricorrenti subirebbero dal progetto contestato, né in che modo siano quindi portatori di un interesse differenziato. È stata solo evocata una loro presenza in territorio comunale (come operatore economico, proprietario, residente), ma ciò non risulta idoneo a fondare una differenziazione rispetto al cittadino qualunque. Si tenga conto che, anche in ambito edilizio, ove sono individuabili interessi differenziati molti più agevolmente che in ambito ambientale, questo Tribunale ha già avuto occasione di evidenziare come la c.d. *vicinitas* "non vale di per sé a radicare la legittimazione al ricorso, ma richiede di essere integrata dalla puntuale allegazione, se non dalla prova concreta, dello specifico pregiudizio che al ricorrente deriverebbe in conseguenza dall'alterato assetto urbanistico-edilizio dell'area ove ricadono i beni di suo interesse" (cfr. da ultimo la sentenza della Sezione III 9 marzo 2021, n. 370). Specifico pregiudizio che non risulta sussistere in capo ai ricorrenti".

7 – Nei richiamati precedenti è quindi stato evidenziato come la *vicinitas* non costituisce elemento idoneo a radicare, in quanto tale, la legittimazione di singoli abitanti alla impugnazione di atti in materia ambientale. Il Collegio ritiene di poter ribadire tale orientamento interpretativo anche a seguito dell'ulteriore intervenuta pronuncia dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, cioè la sentenza n. 22 del 2021. Essa infatti ha ribadito in termini generali la distinzione tra legittimazione ad agire e interesse ad agire, quali requisiti dell'azione, ed ha evidenziato che la *vicinitas*, se può essere idonea ad integrare il primo requisito, deve poi essere accompagnata dalla verifica del secondo, cioè della sussistenza di un concreto e specifico pregiudizio subito da chi agisce in giudizio a causa dell'atto di cui si chiede l'annullamento. Seppur la sentenza sia riferita alla materia edilizia, essa corrobora le tesi già sostenute dalla Sezione anche in materia ambientale, correlate alla natura soggettiva della giurisdizione amministrativa e alla necessità che l'interesse diffuso alla salubrità ambientale si appunti specificamente in capo ad un soggetto determinato; ciò accade nell'ipotesi di associazione ambientale riconosciuta, di comitato avente specifica finalità e radicato nel territorio prima dell'intervento al quale ci si oppone oppure anche nel caso di singolo, ma che si trovi in una relazione così particolare e specifica con l'opera in considerazione, da poter dire che ne è pregiudicato *uti singulus* e non quale membro della collettività indifferenziata. Quest'ultima condizione non si verifica nel caso di specie poiché, come sopra evidenziato, i ricorrenti radicano la loro legittimazione sull'esclusivo riferimento alla *vicinitas*, anzi ritengono che essa non presupponga una stretta contiguità geografica al sito in considerazione (i loro immobili sono infatti situati a circa 1 km) e non hanno allegato né provato una specifica pericolosità dell'impianto riferita ai ricorrenti come tali.

8 – Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, con compensazione delle spese di giudizio.

(Omissis)