



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3272 del 2007, proposto da Pantieri Enrico, Mini Bruno, Benini Simone, Versari Mario, Turchi Claudia, Carbonari Claudio, Albonetti Milena, Bulgarelli Bruno, ed infine Pirini Raffaella, quest'ultima tanto in proprio quanto come legale rappresentante dell'associazione Clan – Destino di Forlì, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Claudio Moscati e Francesca Minotti, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria 2;

contro

Provincia di Forlì - Cesena, rappresentata e difesa dall'avv. Gualtiero Pittalis, con domicilio eletto presso Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II 18;  
Comune di Forlì, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Teresa Barbantini e Cristina Balli, con domicilio eletto presso la prima in Roma, viale Giulio Cesare 14;

nei confronti di

Hera S.p.A., rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Carullo, con domicilio eletto presso Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II 18;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. EMILIA-ROMAGNA – BOLOGNA, SEZIONE I, n. 3216/2006, resa tra le parti, concernente REALIZZAZIONE CENTRALE DI TERMOUTILIZZAZIONE DI RIFIUTI SOLIDI URBANI

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2012 il Cons. Nicola Gaviano e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Vittorio Nardelli, su delega dell'avv. Claudio Moscati, Alessio Petretti su delega dell'avv. Gualtiero Pittalis, Maria Teresa Barbantini, nonché Stefania Masini su delega dell'avv. Antonio Carullo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

Con ricorso introduttivo dinanzi al TAR per l'Emilia Romagna venivano impugnate, da soggetti che si dichiaravano residenti nella zona interessata e dalle due associazioni WWF–World Wildlife Fund - ONLUS, sezione di Forlì, e Clan–Destino, dello stesso capoluogo :

- la delibera n. 323 del 2.9.2004 della Giunta Provinciale di Forlì-Cesena, avente per oggetto l'approvazione della procedura di valutazione d'impatto ambientale in sede di conferenza di servizi relativamente al progetto presentato da HERA S.p.a. per la realizzazione di una centrale di termoutilizzazione di rifiuti solidi urbani in Forlì, località Coriano;

- le determinazioni conclusive della stessa conferenza, come risultanti dal rapporto sull'impatto ambientale del 18 agosto 2004.

Con motivi aggiunti un'esigua parte dei suddetti soggetti residenti, unitamente all'associazione Clan - Destino, estendeva l'impugnativa alla successiva delibera n. 339 del 27.9.2005, recante l'autorizzazione alla realizzazione del progetto della indicata centrale, nonché alle valutazioni conclusive della conferenza provinciale risultanti dal verbale del 28.7.2005.

Resistevano al gravame la Provincia di Forlì-Cesena e la Hera s.p.a..

Il Tribunale adito, con una prima sentenza n. 692/2006, pubblicata il 9/6/2006, dichiarava inammissibile per carenza di interesse il ricorso nella parte in cui proposto dall'associazione WWF e da tutte le persone fisiche che avevano impugnato esclusivamente gli atti endoprocedimentali sopra individuati, rimanendo estranee all'introduzione dei predetti motivi aggiunti.

Con la medesima pronuncia, oltre a dichiararsi l'inammissibilità per difetto di legittimazione processuale del ricorso dell'associazione Clan–Destino (per non avere questa prodotto né il proprio statuto, da cui poter desumere i propri fini associativi, né l'atto costitutivo o altro documento idoneo ad individuare gli organi rappresentativi), si ordinava infine, nei confronti dei rimanenti ricorrenti, di fornire per ciascuno una planimetria o tavola topografica cittadina riportante la distanza tra la residenza dichiarata e l'area interessata dall'impianto.

All'esito, con la sentenza definitiva n. 3216/2006 il Tribunale dichiarava inammissibile per carenza di legittimazione attiva il ricorso ed i motivi aggiunti dei rimanenti ricorrenti, compensando le spese processuali.

Da qui la proposizione del presente appello da parte dei nominati in epigrafe, tra i quali la sig.ra Raffaella Pirini, agente non solo in proprio, ma anche nella qualità di legale rappresentante della già citata associazione Clan–Destino.

Gli appellanti censuravano l'impugnata declaratoria di inammissibilità del loro ricorso per erronea interpretazione e falsa applicazione dell'art. 100 c.p.c. ed altri profili, e riproponevano le doglianze di legittimità già invano prospettate al Giudice di primo grado.

Si costituivano in resistenza all'appello il Comune di Forlì, la Provincia di Forlì-Cesena e la Hera s.p.a., che deducevano l'infondatezza del gravame.

Con ordinanza n. 3220 del 2007 la domanda cautelare di parte appellante veniva respinta.

Con successive memorie trovavano ulteriore illustrazione ed approfondimento le tesi delle parti resistenti, che eccepivano, tra l'altro, l'improcedibilità del ricorso per l'omessa impugnativa degli atti sopravvenuti (la delibera del Consiglio provinciale n. 71491 del 2007 di approvazione del Piano di Gestione dei Rifiuti, che aveva confermato la localizzazione in sito dell'inceneritore; la delibera di Giunta provinciale n. 44849/2008, recante l'Autorizzazione Integrata Ambientale dell'impianto, entrato in funzione dallo stesso anno).

Alla pubblica udienza del 20 marzo 2012 la causa è stata trattenuta in decisione.

1 Rileva preliminarmente la Sezione che, giusta l'eccezione opposta dalle difese delle appellate, la presente impugnativa è manifestamente inammissibile nella parte in cui esperita dall'associaz. Clan-Destino. Ciò in quanto nei riguardi della medesima era stata emessa dal T.A.R. una declaratoria di difetto di legittimazione processuale già con la sentenza parziale n. 692/2006, che non ha formato tuttavia oggetto di specifico appello, e che riposava su motivazioni che non hanno neppure trovato alcuna forma di confutazione con il presente gravame.

2 L'appello delle persone fisiche in epigrafe è invece infondato.

La Sezione, infatti, è dell'avviso che esattamente il primo Giudice abbia negato la legittimazione attiva dei ricorrenti.

La motivazione che fonda la decisione appellata è la seguente.

*“Il Tribunale, a seguito dell'esibizione dei richiesti elementi, rileva che tutti i ricorrenti hanno dichiarato di risiedere ad una distanza non inferiore a mt. 1400 –1500 dalla costruenda centrale di termoutilizzazione di r.s.u., cioè ad una distanza consistente dalla zona di realizzazione dell'impianto.*

*Ora va chiarito che in materia di legittimazione all'impugnazione di atti di localizzazione di discariche e di impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti solidi urbani, l'interesse sostanziale non può evincersi dalla mera appartenenza al territorio comunale, ma deve collegarsi a specifiche situazioni quali:*

- *l'immediata vicinanza all'impianto che riduca il valore economico del fondo limitrofo;*
- *l'inosservanza delle distanze minime di sicurezza dalla zona dell'intervento;*
- *la dimostrazione che le modalità di costruzione e di gestione dell'impianto siano inidonee a salvaguardare la salute di chi vive nelle vicinanze della discarica.*

*Con riferimento agli aspetti sopra considerati nessuno dei ricorrenti è stato in grado di precisare il concreto pregiudizio che deriverebbe alla propria sfera giuridica dalla realizzazione dell'impianto*

*in relazione al quale va, peraltro, sottolineato che tutti gli accertamenti tecnici svolti dall'ARPA e dall'ASL hanno consentito di individuare valori di emissioni inquinanti ampiamente inferiori ai limiti prescritti dalla legge.*

*Consegue da quanto detto che non può essere riconosciuto agli interessati un interesse qualificato e differenziato all'impugnazione del provvedimento di autorizzazione del progetto di costruzione della su citata centrale di termoutilizzazione di rifiuti solidi urbani e quindi il ricorso ed i motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili per carenza di legittimazione attiva."*

Con il corrente appello, fattosi notare che il ricorrente sig. Pantieri risiederebbe in realtà solo a 1.100 metri dall'impianto, si deduce che i ricorrenti avevano lamentato con chiarezza, già in prime cure, "il grave peggioramento della qualità dell'aria che si sarebbe prodotto per effetto della realizzazione dell'impianto", vale a dire una forma di inquinamento, quello atmosferico, che "non può che interessare aree assai estese", e che "per comune esperienza dipende da fattori estremamente mutevoli". Doglianza che sarebbe stata suffragata dai pareri tecnici versati in atti dagli stessi ricorrenti, ma anche da alcuni passaggi dello stesso Rapporto di Impatto Ambientale assunto dalla conferenza di servizi.

3 Osserva la Sezione che queste deduzioni non possono essere condivise.

Le stesse lasciano infatti integro il nucleo fondamentale della pronuncia appellata, quale si trova compendiato nella notazione che "nessuno dei ricorrenti è stato in grado di precisare il concreto pregiudizio che deriverebbe alla propria sfera giuridica dalla realizzazione dell'impianto in relazione al quale va, peraltro, sottolineato che tutti gli accertamenti tecnici svolti dall'ARPA e dall'ASL hanno consentito di individuare valori di emissioni inquinanti ampiamente inferiori ai limiti prescritti dalla legge."

4 Una distanza superiore al chilometro è tale da far seriamente dubitare, specialmente in assenza di puntuali allegazioni ad opera della stessa parte, dell'esistenza del presupposto della *vicinitas*: e questo pur tenendo nel debito conto il principio per cui la *vicinitas* che legittima la proposizione di un'impugnativa non va necessariamente intesa come stretta contiguità, bensì nel senso di uno stabile e significativo collegamento del ricorrente, da verificare caso per caso, con la zona il cui ambiente s'intende proteggere (v. tra le più recenti C.d.S., V, 26 febbraio 2010, n. 1134).

5 Ancor più evidente, peraltro, è l'assorbente carenza, nella fattispecie, dell'estremo dell'interesse a ricorrere.

E' appena il caso di ricordare che l'azione innanzi al Giudice amministrativo non rappresenta un'azione popolare che possa essere esercitata dal *quisque de populo*. Essa, al contrario, richiede l'esistenza sia della legittimazione al ricorso (da intendersi come titolarità di una posizione giuridica differenziata rispetto alla collettività indifferenziata, quale quella che può radicarsi in una particolare *vicinitas*), sia di un interesse al ricorso (da intendersi come utilità, anche strumentale, che possa derivare dal suo accoglimento) (C.d.S., VI, 1° febbraio 2010, n. 413).

Il ricorso giurisdizionale è dunque proponibile solo da chi abbia la titolarità di un interesse legittimo e dimostri, inoltre, che tale interesse possa subire una lesione per la illegittimità dell'atto impugnato.

Sulla base di tale principio, la mera vicinanza di un fondo ad una discarica non legittima per ciò solo ed automaticamente il proprietario frontista ad insorgere avverso il provvedimento autorizzativo dell'opera, essendo necessaria, al riguardo, anche la prova del danno che egli da questa possa ricevere (C.d.S., V, 20 maggio 2002, n. 2714), per quanto non sia permesso addossare su chi

agisca il gravoso onere della prova dell'effettività del danno subendo allorché la stessa prova non possa prescindere, in concreto, dall'effettiva realizzazione dell'impianto, il che finirebbe per svuotare il principio costituzionale del diritto di difesa (cfr. V, 18 agosto 2010, n. 5819).

La mera vicinanza di un'abitazione ad una discarica non legittima, pertanto, il proprietario frontista ad insorgere avverso il provvedimento di approvazione dell'opera (cfr. V, 16 aprile 2003, n. 1948), essendo al riguardo necessaria la prova del danno che da questa egli riceva 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, o, infine, per il significativo incremento del traffico veicolare, potenzialmente idoneo ad incidere in senso pregiudizievole sui terreni limitrofi (su quest'ultimo profilo cfr. V, 16 giugno 2009 n. 3849). Da ciò la conferma che il mero collegamento di un fondo con il territorio sul quale è localizzata una discarica non è da solo sufficiente a legittimare il suo 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. C.d..S., IV, 13.7.1998, n. 1088; V, 23 aprile 2007, n. 1830).

6 Una volta richiamate le pertinenti coordinate giurisprudenziali, tanto più conferenti in quanto nella concreta vicenda non si discute di una comune discarica, ma di un impianto di termoutilizzazione di rifiuti, con riferimento alla fattispecie si osserva quanto segue.

6a Nell'atto di appello vengono trascritti (alle pagg. 5-6) dei brani tratti dal Rapporto di Impatto Ambientale assunto dalla conferenza di servizi, brani che peraltro non forniscono alcun reale supporto agli assunti di parte.

Il primo di essi si limita, infatti, a notare che le simulazioni fornite dalla Hera non apprestavano elementi sufficienti a far valutare nel dettaglio *“le possibili variazioni in termini di qualità dell'aria per tutti gli inquinanti presi in esame”*; quanto al secondo brano, questo, nel configurare *“un progressivo incremento delle sorgenti presenti e dei fattori di pressione sulla qualità dell'aria”*, spingendosi ad *“ipotizzare un progressivo e sempre più critico peggioramento della qualità dell'aria nell'area Coriano”*, non si riferisce punto agli effetti dell'attivazione del nuovo impianto, bensì illustra l'evoluzione complessiva prevista per l'area interessata a prescindere da esso.

6b Ad integrazione della motivazione della sentenza in disamina vale poi rimarcare che l'opera di cui si tratta non interviene, come sottolinea la difesa provinciale, su *“terreno vergine”*, sostanziandosi quindi in una nuova fonte di immissioni, ma ha la funzione di sostituire un preesistente impianto di smaltimento della stessa Hera, le cui due linee (L1 ed L2) sarebbero state appunto dismesse ad assorbite dalla nuova realizzazione (L3). E se è pacifico che la potenza del nuovo impianto è superiore a quella del precedente, tuttavia ciò che più rileva è il fatto il primo non apporta, rispetto al secondo, un aumento di carico inquinante, grazie alla maggiore efficienza consentita dall'avanzamento tecnologico.

6c Sotto quest'ultimo profilo si rivela infine decisiva una notazione, sulla quale la difesa provinciale ha insistito sin dalla propria memoria del 7/5/2007 senza dare adito a controdeduzioni: il menzionato Rapporto finale (nelle pagg. 116-118, leggibili in allegato al ricorso di prime cure) recava la prescrizione, puntualmente confluita nel testo dell'impugnata deliberazione n. 323/2004 (pag. 17), che le emissioni previste per l'impianto oggetto di controversia, in termini di flussi su base oraria e giornaliera, non avrebbero potuto superare quelle monitorate sull'impianto preesistente.

In altre parole, la prescrizione impartita alla Hera, e tradottasi in condizione del provvedimento impugnato, era nel senso che il livello di pressione sull'ambiente avrebbe dovuto essere *“sostanzialmente equivalente a quello attualmente prodotto dalle linee esistenti”* (pag. 116 Rapporto).

Da qui la naturale conseguenza che il nuovo impianto non avrebbe determinato un deterioramento del quadro dell'inquinamento atmosferico già rinvenibile nell'area.

7 Per le ragioni esposte, in conclusione, l'appello deve essere respinto.

Si ravvisano, tuttavia, ragioni tali da giustificare anche per questo grado di giudizio la compensazione delle spese processuali tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo respinge, confermando per l'effetto la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti le spese processuali del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 20 marzo 2012 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Manfredo Atzeni, Consigliere

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere, Estensore

Fabio Franconiero, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/04/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.).