

LA LEGITTIMAZIONE PROCESSUALE DELLE SEZIONI LOCALI DELLE ASSOCIAZIONI AMBIENTALI ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE

A cura della Dott.ssa Roberta Agnoletto

La pronuncia in commento (riportata in calce), pur da annoverare nell'orientamento ad oggi maggioritario sfavorevole al riconoscimento di una legittimazione processuale attiva anche in capo alle articolazioni territoriali delle associazioni ambientali, rappresenta una nuova testimonianza del persistente contrasto di vedute all'interno del Consiglio di Stato sul tema in oggetto.

La V Sezione del Consiglio di Stato, riformando la sentenza del giudice di prime cure, si pronuncia, per altro succintamente e richiamando un unico precedente della IV Sez., 11 luglio 2001, n. 3878 negando la legittimazione ad agire della Associazione Legambiente di Verona. Preme sottolineare fin da subito che tale precedente, oltre ad inerire, più propriamente, la questione della impugnabilità, da parte delle associazioni ambientali, degli atti a contenuto esclusivamente urbanistico, precede solo di pochi giorni la sentenza della VI Sez, 26 luglio 2001, n. 4123 con la quale, viceversa, il Collegio, dimostrandoti attento al fine statutario dell'associazione ambientale, aprì uno spiraglio al riconoscimento di una legittimazione a ricorrere anche alle articolazioni periferiche dell'associazioni^[1].

LA VICENDA PROCESSUALE

La Rotamfer S.p.A. è titolare di una discarica di seconda categoria di tipo B nel Comune di Sona (Provincia di Verona), in località Ca' di Capri.

In data 27 dicembre 2000 la ditta Rotamfer presentava alla Regione Veneto un progetto di variante all'allestimento del terzo lotto della discarica, il cui progetto era stato approvato dalla Giunta

regionale con deliberazione n. 3827 del 27 ottobre 1998. Tale variante aveva l'obiettivo di realizzare una maggiore impermeabilizzazione del fondo e delle pareti del II, III e IV settore del lotto stesso, al fine di adeguare la discarica agli standards previsti dal punto 4.2.3.3. della delibera del Comitato interministeriale 27 luglio 1984 per le discariche di seconda categoria di tipo C.

Sulla scorta del parere favorevole, espresso dalla competente Commissione Tecnica Regionale per l'Ambiente (in seguito denominata CTRA), la Giunta regionale adottava la deliberazione 9 aprile 2002 n. 713 con cui approvava il progetto di variante, subordinatamente, tuttavia, al rispetto di talune prescrizioni imposte della CTRA stessa.

Avverso quest'ultimo provvedimento giuntale insorgevano, in particolare e per quanto qui interessa, il Comune di Sona, la sezione veronese di Legambiente e alcuni cittadini residenti in aree adiacenti alla discarica, i quali deducevano la variante approvata attuava la sostanziale trasformazione della discarica da tipo B a tipo C, consentendo il conferimento di rifiuti contenenti sostanze con concentrazioni ben superiori a quelle precedentemente conferibili, tipiche dei rifiuti speciali pericolosi.

Peraltro, va precisato che anche la Rotamfer impugnava il provvedimento di approvazione del progetto di variante affermando l'illegittimità dell'imposta prescrizione del rispetto delle distanze dagli edifici previste dalla legge regionale n. 3/00, e tanto sul presupposto che, essendo la discarica già in funzione all'entrata in vigore della predetta legge, la relativa normativa, che si applicava alle nuove discariche non poteva applicarsi ad essa.

Nelle proprie difese la Rotamfer eccepiva, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso presentato dall'associazione ambientale e dai cittadini residenti in aree prossime alla discarica, per carenza di legittimazione attiva, in particolare, della sezione veronese di Legambiente, oltre che degli altri ricorrenti. Per la società resistente, l'associazione territoriale veronese mancava sia di immedesimazione organica con l'associazione nazionale, sia, in alternativa, di autonomia strutturale e funzionale tale da consentirne la configurazione come ente rappresentativo di interessi diffusi.

Ad avviso del TAR Veneto l'eccezione di parte resistente era destituita di fondamento. Invero, osservava il giudice amministrativo di prime cure con sentenza Sez. III, 29 gennaio 2003 n. 1629, l'art. 18 della legge n. 349/86 attribuisce alle associazioni individuate in base all'art. 13 della legge stessa (e l'associazione Legambiente è stata individuata, come previsto dall'art. 13 della legge n. 349/86, con D.M. 20.2.1987) la facoltà di intervenire nei giudizi di danno ambientale e ricorrere in

sede giurisdizionale amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi, senza distinguere, tuttavia, tra le varie articolazioni dell'associazione, demandando, quindi, la regolamentazione della capacità di stare in giudizio alle associazioni stesse.

Orbene, in tale conteso l'art. 42 dello statuto nazionale di Legambiente stabilisce espressamente che "tutte le basi associative aderenti, le istanze territoriali e regionale, conservano la propria autonomia giuridica, amministrativa e patrimoniale". Ciò vuol dire, concludeva il TAR Veneto, che qualsiasi articolazione territoriale ha autonoma capacità di agire in giudizio per il preseguimento delle finalità statutarie, e, pertanto, aveva ritenuto plausibile la partecipazione al giudizio di Legambiente Verona.

Nel merito, poi, il TAR Veneto aveva accolto il ricorso presentato da Legambiente Verona e dagli altri ricorrenti, nonché il ricorso proposto dal Comune di Sona, e aveva dichiarato, conseguentemente, improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso proposto dalla società Rotamfer, a causa proprio dell'annullamento dell'atto impugnato.

Successivamente la Rotamfer e la Regione Veneto, quest'ultimo con appello autonomo proposto nella forma dell'appello incidentale, hanno impugnato la sentenza del TAR Veneto, reiterando, entrambe, l'eccezione di carenza di legittimazione attiva di Legambiente Verona. Nonostante la Rotamfer abbia in seguito rinunciato all'appello, ciò non ha inciso sull'autonomo ricorso proposto dalla Regione Veneto e, pertanto, anche il Consiglio di Stato si è occupato della legittimazione a ricorrere dell'associazione ambientale veronese, pronunciandosi, tuttavia, in senso opposto rispetto alle considerazioni esposte dal giudice di prime cure.

Per il giudice di appello la speciale legittimazione delle associazioni di protezione ambientale riconosciuta dall'art. 18 della legge 349/86, riguarda l'associazione ambientale nazionale formalmente riconosciuta e non le sue propaggini territoriali e, pertanto, queste ultime non possono ritenersi munite di autonoma legittimazione processuale, neppure, sottolinea il collegio, per l'impugnazione di un provvedimento ad efficacia territorialmente limitata. Nelle proprie argomentazioni il Consiglio di Stato si rifà ad un proprio precedente filone giurisprudenziale, richiamando in particolare la sentenza, Sez. IV, 11 luglio 2001 n. 3878, rendendo vane, nella vicenda che qui occupa, le istanze dell'associazione ambientale veronese. Quest'ultima è stata pertanto estromessa dal giudizio ed è stato ribadita la sola legittimazione ad impugnare gli atti dalle associazioni nazionali.

L'EVOLUZIONE DEGLI ORIENTAMENTI

Ciò che preme rilevare è che la magistratura amministrativa si mostra ancora, ad oggi, profondamente divisa sul punto, lasciando spazio agli interpreti per interrogarsi sulle ragioni di tale annoso dibattito e sulla persistente preclusione alle associazioni ambientali locali ad agire a salvaguardia degli interessi diffusi in materia ambientale^[2], in quanto formalmente prive di una esplicita legittimazione legislativa in tal senso.

Difatto, da un lato, il giudice amministrativo si attesta su rigide posizioni, in quanto favorevole ad un orientamento restrittivo che nega legittimazione a ricorrere alla Sezioni locali delle associazioni, ancorché riconosciute^[3], dall'altro lato, non mancano, ancorché minoritarie, le posizioni di alcuni giudici che aderiscono alla tesi opposta^[4].

Brevemente l'evoluzione del dibattito può essere come di seguito riassunto.

Prima dell'entrata in vigore della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente n. 349 del 1986, la giurisprudenza amministrativa aveva individuato alcuni criteri in base ai quale riconoscere la legittimazione ad impugnare atti illegittimi alle associazioni ambientali^[5]. Il primo criterio utilizzato fu quello delle finalità statutarie, in base al quale l'ambito di azione individuato dallo Statuto associativo diventa presupposto della legittimazione e, del connesso, interesse ad agire^[6]. Dopo l'intervento critico sulla legittimità di tale criterio operata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato^[7], la giurisprudenza si assestò sul criterio della *vicinitas*, in forza del quale, ai fini dell'ammissibilità in giudizio dell'associazione, la stessa deve essere portatrice di un interesse collettivo localizzato in una determinata area^[8].

La legge 8 luglio 1986, n. 349 istitutiva del Ministero dell'Ambiente ha riconosciuto alle associazioni ambientali, dotate di particolari requisiti individuati dalla norma e, sulla base degli stessi, riconosciute con apposito decreto ministeriale, una legittimazione a ricorrere *ex lege*, eccezionale^[9] rispetto al generale principio di cui all'art. 100 c.p.c. che valorizza il concreto interesse a ricorrere, privando, pertanto, del tutto i giudici amministrativi del potere di valutare l'interesse a ricorrere^[10]. In base a tale impostazione va esclusa che analoga legittimazione possa essere riconosciuta alle associazioni non riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349/86^[11]. Di fatto, la soggettivizzazione dell'interesse operata dalla norma e la legittimazione a far valere tale

interesse che ne consegue, esclude una automatica analoga legittimazione a quegli enti, sia pur portatori di interessi superindividuali ma privi del riconoscimento ministeriale^[12].

Nel complesso dibattito, la dottrina maggioritaria accoglie la teoria del cosiddetto “doppio binario” in base al quale l’art. 18 della l. 349/86 non ha carattere preclusivo bensì permissivo e, pertanto, l’accertamento del grado di rappresentatività dell’associazione è ammesso o, una volta per tutte, attraverso il riconoscimento ministeriale o, caso per caso, attraverso la verifica in concreto della legittimazione da parte giudice di merito sulla scorta dei criteri pretoriali già noti^[13].

A ben vedere, tuttavia, tale orientamento è ad oggi minoritario nella giurisprudenza del Consiglio di Stato^[14], ma i giudici di primo grado sono più propensi a sviluppare una giurisprudenza più attenta alle concrete caratteristiche delle singoli associazioni^[15], anche se locali, e agli effettivi interessi diffusi delle quali si fanno portatrici le formazioni sociali più prossime all’interesse da tutelare e, pertanto, più consapevoli dei problemi ambientali involti.

Al riguardo va, in particolare, segnalato il recente intervento del Tar Liguria, Sez. I, 18 marzo 2004 (deposito), n. 267.

Il giudice amministrativo ligure ha ripreso il filone giurisprudenziale del doppio binario, statuendo che la mancata individuazione di un ente con decreto ministeriale *ex art.* 13 l. 349/86 non esclude il concorrente potere del giudice di accertare, caso per caso, la sussistenza della legittimazione ad agire nel processo amministrativo in capo all’ente medesimo. Ma la pronuncia va doverosamente segnalata per le ragioni argomentative utilizzate a sostegno della propria posizione, in particolare, analizzando la *vexata questio* alla luce del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, e, quindi, valorizzando il ruolo assunto dalle formazioni nell’esercizio di funzioni ed attività di interesse generale.

La modifica del Titolo V, della II parte della Costituzione ha elevato a rango costituzionale il principio di sussidiarietà orizzontale, e, pertanto, l’ordinamento riconosce un nuovo e pregnante ruolo all’autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali nell’esercizio di funzioni ed attività di interesse generale. Tale circostanza “induce necessariamente a dover riconsiderare sotto nuova e più pregnante luce la valenza della posizione giuridica dei soggetti coinvolti nell’azione amministrativa” e, conseguentemente, “lo specifico ruolo ordinamentale attribuito ai privati ed alle loro formazioni sociali sul piano sostanziale, riverbera i suoi effetti anche sul piano procedimentale e processuale”, dovendosi garantire agli stessi, singoli o associati, “la più ampia

possibilità di sindacare in sede giurisdizionale l'esercizio di detta funzione da parte degli enti istituzionali a ciò preposti".

Ma il giudice amministrativo va anche oltre.

Ad avviso del Tar ligure, infatti, il mutato quadro istituzionale rendere, di conseguenza, superfluo ogni richiamo a quella giurisprudenza che legittima ad impugnare atti amministrativi illegittimi solo le associazioni riconosciute *ex art. 13 l. 349/86*, e la scelta innovativa, e indubbiamente coraggiosa, di coinvolgere il valore costituzionale della sussidiarietà orizzontale a supporto delle proprie argomentazioni, offre una nuova chiave di lettura che sia in grado di superare un dato normativo stringente e limitativo della effettiva azionabilità degli interessi ambientali diffusi.

A ben vedere, va precisato che il giudice ligure sembra, nelle sue motivazioni, aver abbracciato completamente le indicazioni fornite dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato in tema di sussidiarietà orizzontale nel parere n. 1440/03 (Ad. 25-VIII-2003). In tale occasione il Supremo Collegio, nel tentativo di fornire delle indicazioni per riconoscere e identificare sul piano sostanziale i fenomeni che rientrano nel canone della sussidiarietà orizzontale, pone, in particolare, l'attenzione sui caratteri sostanziali e sulle componenti oggettiva e soggettiva dei fenomeni tipici di *cittadinanza societaria*, ritenendo così secondaria la forma giuridica assunta dagli stessi^[16]. Il dettato costituzionale, precisa l'Adunanza Generale, delinea una condizione di autonomia slegata da qualsiasi *obbligo di riconoscimento, autorizzazione o, qualsivoglia, qualificazione istituzionale delle attività di interesse generale poste in essere da soggetti comunitari*, per cui l'autonomia appare *più semplicemente correlata alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario*.

L'auspicio è che tali nuove argomentazioni sollecitino il Consiglio di Stato a riconsiderare una posizione, purtroppo, fatta propria anche nella sentenza qui in commento ma indubbiamente datata e forse incoerente con il nuovo ordinamento costituzionale, opzionando per posizioni meno rigide dallo stesso, peraltro, non certo sconosciute.

Roberta Agnoletto

Si riporta la sentenza in commento

REPUBBLICA ITALIANA N. 5136/04 REG.DEC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO N.2644 REG.RIC.

ANNO 2003

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

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 2644 del 2003 proposto da ROTAMFER s.p.a., rappresentata e difesa dall'Avv. Paolo Dell'Anno ed elettivamente domiciliata presso lo stesso in Roma, via Cicerone n. 60

c o n t r o

- Bertucco Michele, nella qualità di Presidente p.t. dell'Associazione Legambiente di Verona, nonché dei sig.ri Carla Tonoli, Laura Tonoli, Beniamino Boscaini , Annalisa Zorzan, Micaela Armani, Feruccio Armani, Vittorino Armani, Idelma Boscaini, tutti rappresentati e difesi dagli Avv.ti Maurizio Sartori e Mario Sanino ed elettivamente domiciliati presso il secondo, in Roma, viale Parioli n. 180

- Comune di Sona, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli Avv.ti Pietro Clementi e Giulio Cevolotto ed elettivamente domiciliato presso il secondo, in Roma, via Bennicelli n. 27;

e nei confronti

- della Regione Veneto, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dagli Avv.ti Franco Zambelli e Luigi Manzi ed elettivamente domiciliata presso il secondo, in Roma, Via Confalonieri n. 5;

- della Provincia di Verona, in persona del Presidente p.t., n.c.;

- del Comune di Verona, in persona del Sindaco p.t., n.c.;

per l'annullamento o la riforma

della sentenza del T.A.R. Veneto, Sezione terza, n. 1629 del 1.3.2003.

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti intimiate;

Visto il ricorso d'appello autonomo della Regione Veneto proposto nella forma dell'appello incidentale;

Viste le memorie prodotte dalle parti resistenti e dalla Regione Veneto;

Visto l'atto di rinuncia all'appello della società appellante;

Visti gli atti tutti di causa;

Udito, alla pubblica udienza del 3 febbraio 2004, il relatore, consigliere Nicolina Pullano, ed uditi, inoltre, gli Avv.ti Masini per delega dell'avv. Dell'Anno, Manzi, Sanino e Cevolotto come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Con deliberazione n. 713 del 9.4.2002 la Regione Veneto ha approvato, conformandosi al parere della Commissione Tecnica Regionale Ambiente (CTRA) e alle condizioni ivi espresse, il progetto della soc. Rotamfer di variante all'allestimento del terzo lotto di una discarica di tipo B (il cui originario progetto era stato approvato con delibera della G.R. 27.10.1998 n. 3827), sito nel Comune di Sona, località Cà di Capri, finalizzato alla maggiore impermeabilizzazione del fondo e delle pareti del 2°, 3° e 4° settore del 3°lotto e all'adeguamento agli standard previsti dal punto 4.2.3.3. della delibera del Comitato Interministeriale 27.7.1984 per le discariche di seconda categoria di tipo C.

Il Comune di Sona e Legambiente di Verona, unitamente ad alcuni cittadini di Sona, hanno chiesto al TAR Veneto, con separati ricorsi, l'annullamento della delibera regionale, in quanto, a loro avviso, la variante avrebbe trasformato, senza che fosse stata preventivamente attivata la VIA, la discarica da tipo B a tipo C, consentendo il conferimento di rifiuti speciali pericolosi.

Anche la soc. Rotamfer ha impugnato la delibera regionale, chiedendone l'annullamento per la parte in cui imponeva il rispetto delle distanze dagli edifici previste dalla L.R. n. 3/00 ad una discarica già in funzione al momento della sua entrata in vigore.

Il TAR Veneto ha riunito i tre ricorsi e, disattese le questioni pregiudiziali sollevate dalla soc. Rotamfer in ordine alla inammissibilità del ricorso, per carenza di legittimazione attiva, della sezione veronese della Legambiente e degli altri ricorrenti, ha accolto il suddetto ricorso e quello proposto dal Comune di Sona ed ha dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, a causa dell'annullamento dell'atto impugnato, il ricorso proposto dalla soc. Rotamfer.

La soc. Rotamfer e la Regione Veneto, quest'ultima con appello autonomo proposto nella forma dell'appello incidentale, hanno impugnato la sentenza del TAR.

Entrambe hanno reiterato l'eccezione di carenza di legittimazione attiva di Legambiente e dei cittadini di Sona; la Regione ha anche eccepito l'inammissibilità del ricorso proposto dal Comune di Sona per difetto di interesse, non avendo lo stesso impugnato le originarie delibere regionali di approvazione della discarica.

Nel merito la soc. Rotamfer ha contestato le conclusioni cui è pervenuto il TAR, deducendo: a) erronea applicazione del principio di conservazione degli atti amministrativi (perché non avrebbe verificato la possibilità di un parziale annullamento); b) violazione degli artt. 27 e 28 del d.lgs n. 22 del 1997 e della delibera del C.I del 17.7.1984 e per illogicità ed erroneità di presupposto (in quanto l'autorizzazione alla costruzione della discarica, disciplinata dall'art. 27, non contempla i tipi e le quantità di rifiuti, che costituiscono invece il contenuto tipico dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto di smaltimento).

Censure analoghe a quelle di cui al punto b) sono state dedotte dalla Regione Veneto.

In prossimità dell'udienza del 9.12.2003 la Soc. Rotamfer ha dichiarato, con atto ritualmente notificato alle altre parti del giudizio, di rinunciare all'appello, in quanto, nelle more processuali, aveva provveduto all'adeguamento della discarica alle disposizioni del d.lgs. 13.1.2003 n. 36; successivamente ha depositato atto di revoca della rinuncia.

Sull'accordo delle parti la trattazione dell'appello è stata rinviata all'udienza del 3.2.2004.

Prima di detta udienza il difensore della soc. Rotamfer ha confermato la rinuncia al ricorso, dichiarando che "la società non ha più alcun interesse ad una decisione nel merito, in quanto il Dirigente del Settore Ecologia della Provincia di Verona, con determinazione n. 3379/03 del 16.6.2003, ha concesso una nuova autorizzazione all'esercizio della discarica di seconda categoria tipo B".

Le parti resistenti hanno depositato memoria con la quale hanno sottolineato come, a seguito della determinazione del Dirigente della Provincia, che ha prorogato il progetto già approvato dalla Regione Veneto nel 1988, sia questa che la soc. Rotamfer non avrebbero alcun interesse ad una pronuncia di questo Consiglio sulla sentenza appellata, "in quanto un eventuale accoglimento dell'appello non potrebbe comportare alcun interesse ulteriore rispetto a quello già ottenuto con la determinazione n. 3379/03 del Dirigente del Settore Ecologia della Provincia di Verona".

Hanno, inoltre, dichiarato di non contestare la rinuncia all'appello, se non per i profili inerenti alle spese di lite, per il pagamento delle quali, in misura non simbolica, hanno chiesto la condanna della soc. Rotamfer.

La Regione Veneto, con memoria depositata il 22.1.2004, dopo avere ribadito le tesi difensive espone nel suo appello incidentale ha sottolineato che la rinuncia della soc. Rotamfer non incida sul suo ricorso, avendo lo stesso una propria autonomia rispetto a quello della soc. Rotamfer.

DIRITTO

1 - Va dato, innanzi tutto, atto della rinuncia all'appello della soc. Rotamfer.

2 - Va, peraltro, precisato che la rinuncia suddetta non incide sull'appello incidentale proposto dalla Regione Veneto, in quanto, nella specie, si tratta di un appello autonomo, di cui rispetta i requisiti processuali, proposto nella forma dell'appello incidentale.

3 - Non si può neanche ritenere che a seguito della determinazione n. 3379/03 del Dirigente del Settore Ecologia della Provincia di Verona - con la quale la soc. Rotamfer è stata autorizzata "all'esercizio della discarica di seconda categoria, tipo B., in conto proprio per rifiuti speciali, *non tossico-nocivi*, e adeguata nel 3° lotto, 2° e 3° settore, relativamente all'impermeabilizzazione del fondo al punto 4.2.3.3. della stessa D.C.I. ..." - sia venuto meno l'interesse della Regione alla decisione dell'appello, in quanto l'autorizzazione della provincia presuppone entro certi limiti, come si vedrà, la legittimità della determinazione regionale.

Per tale ragione, infatti, il Collegio non si è neanche posto il problema dell'eventuale sopravvenuta carenza di interesse degli originari ricorrenti.

4 - Ciò premesso, occorre verificare se sia fondata l'eccezione di carenza di legittimazione attiva della Associazione Legambiente di Verona e dei cittadini del Comune di Sona proprietari di alcune aree confinanti con la discarica, sollevata dalla soc. Rotamfer in primo grado e che la Regione Veneto ripropone nel presente giudizio di appello, essendo stata la stessa disattesa dal TAR.

4.1 - Per quanto concerne la legittimazione della Associazione Legambiente di Verona, l'eccezione è fondata.

Al riguardo, la giurisprudenza ha avuto, infatti, occasione di chiarire che la speciale legittimazione delle associazioni di protezione ambientale - di intervenire nei giudizi per il danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi - riconosciuta dall'art. 18 della L. 8.7.1986 n. 349, riguarda l'associazione ambientalista nazionale formalmente riconosciuta e non le sue propagini territoriali e che, pertanto, queste ultime non possono ritenersi munite di autonoma legittimazione processuale, neppure per l'impugnazione di un provvedimento ad efficacia territorialmente limitata (cfr. C.d.S., Sez. IV, 11.7.2001 n. 3878).

4.2 - Infondata è, invece, l'eccezione relativa alla carenza di legittimazione attiva dei cittadini di Sona.

Anche se esatto che in primo grado non è stata fornita una puntuale prova della contiguità dei loro beni alla discarica, ogni dubbio è, comunque, fugato dal doc. 31, versato in atti nel presente grado di giudizio, dal quale si evince che le proprietà dei cittadini ricorrenti si trovano effettivamente nella vicinanza della discarica, nella quale è stato accertato, in sede penale - oltre che in sede comunitaria (v. comunicato ANSA del 24.7.2003 e comunicato IP/03/1108 del 24.7.2003 della Commissione Europea. v. doc. 32 e 33) - che sono stati conferiti "rifiuti pericolosi". (Si tratta della sentenza n.

1769 del 2003 con la quale il Tribunale di Verona, all'esito del giudizio penale svoltosi nei confronti degli amministratori e direttori tecnici della Rotamfer per la violazione delle autorizzazioni alla stessa rilasciate per la discarica di Cà di Capri, avendo la Rotamfer effettuato la raccolta, il trasporto il recupero e lo smaltimento di rifiuti pericolosi, ha condannato gli imputati al rimborso delle spese processuali in favore delle parti civili ritualmente costituite, tra le quali compaiono quasi tutti gli originari ricorrenti).

In sostanza, ai suddetti soggetti non può essere negata la legittimazione ad impugnare una delibera che, in ipotesi, potenzierebbe una discarica consentendo lo smaltimento di rifiuti pericolosi, tenuto conto dell'incidenza che detta discarica potrebbe avere sul pieno godimento dei loro beni.

4.3 - Nel presente grado di giudizio la Regione Veneto ha, inoltre, eccepito la carenza di legittimazione ad agire del Comune di Sona.

Secondo la Regione, poichè il Comune non ha impugnato le delibere regionali di approvazione della discarica, non avrebbe interesse a censurare una mera modifica qualitativa dell'impianto.

In proposito appare utile ricordare che con il provvedimento impugnato la Regione Veneto ha approvato il progetto presentato dalla soc. Rotamfer, "sostanziantesi in una diversa modalità di apprestamento del sistema di barriera di fondo e delle pareti della discarica dei settori 2, 3, 4 del III lotto, adeguando la stessa discarica al punto 4.2.3.3. della delibera del Comitato Interministeriale del 27.7.1984, quale variante alla discarica approvata con D.G.R. n. 3827 del 27.10.1998, già classificata di 2^a categoria tipo B, in conto proprio, tra i Comuni di Verona e Sona".

Più precisamente, con la delibera n. 3827 del 1998 la Regione ha approvato il progetto di ampliamento della discarica di tipo B, già gestita dalla soc. Rotamfer, situando detto ampliamento nel Comune di Sona.

Anche l'ampliamento riguardava, però, l'attivazione di una discarica classificata di seconda categoria tipo B, nella quale, secondo l'autorizzazione concessa dalla Provincia di Verona, potevano essere smaltiti solo i rifiuti classificati come speciali *non tossico-nocivi*, come specificato dal punto 4.2.3.2, commi 1 e 2, della cit. D.C.I del 27.4.1984.

La delibera impugnata, come si è appena visto, autorizza una variante avente lo scopo di adeguare la discarica al punto 4.2.3.3. della stessa D.C.I., quindi, alle discariche di tipo C, nelle quali è consentito lo scarico di rifiuti con un limite di pericolosità più elevato di quello consentito alle discariche di tipo B.

Se così è, appare allora evidente l'interesse del Comune a contrastare l'approvazione di un progetto che, a suo avviso, avrebbe trasformato la discarica di tipo B in una discarica di tipo C.

L'eccezione non può, pertanto, essere condivisa.

5 - Passando al merito, la Regione, con il terzo ed il quarto motivo di appello, che possono essere congiuntamente esaminati, censura la sentenza per erroneo presupposto e carenza di motivazione, nonché per illogicità ed intrinseca contraddittorietà.

Le doglianze dedotte appaiono infondate, in quanto il giudice di primo grado ha diffusamente trattato gli aspetti di fatto e di diritto della controversia, pervenendo a conclusioni del tutto logiche ed argomentate, che questo Collegio ritiene di dovere ribadire.

Nella specie si tratta di stabilire se, come sostiene la Regione, l'approvato sistema di impermeabilizzazione, conforme ai criteri di riferimento validi per le discariche di tipo C, modifichi (o non) la qualifica originaria della discarica.

Come si è in precedenza ricordato, la variante approvata consente l'adeguamento della discarica al punto 4.2.3.3. della delibera del Comitato Interministeriale del 27.7.1984.

Correttamente, quindi, il giudice di primo grado ha ritenuto che l'originaria discarica di tipo B è stata resa uguale ad una discarica di tipo C nella quale sono conferibili anche rifiuti pericolosi.

Ed infatti, nel parere della stessa Commissione Tecnica Regionale per l'Ambiente, al quale il provvedimento impugnato fa riferimento, si legge che "l'adeguamento al punto 4.2.3.3. della D.C.I. 27.7.1984 del sistema di impermeabilizzazione consente di conferire in discarica il *fluff* (parti leggere triturate di autoveicoli) prodotto dagli impianti di recupero di metalli che la ditta gestisce a Castelnuovo del Garda e Sesto S.Giovanni (MI), che non dovessero rispettare i limiti di cui al punto 4.2.3.2. della D.C.I. 27.7.1984" e tutto ciò perchè "campioni di *fluff* prelevati al momento del conferimento in discarica hanno dimostrato di non rispettare i limiti di 10 volte la tabella A della L. n. 319/76 per quanto concerne la cessione in acido acetico del piombo e, inoltre, di superare il limite di 5 ppm per il parametro PCB, pur rimanendo sotto il limite di 25 ppm di tale inquinante".

La finalità perseguita appare, quindi, chiara: l'adeguamento della discarica al punto 4.2.3.3. comporta l'istituzione di una discarica nuova, ove sono smaltibili i rifiuti previsti al punto suddetto (ossia, rifiuti *tossico-nocivi*), senza che, però, la trasformazione della discarica (e non la mera modifica, come sostiene la Regione) sia stata preceduta dalla Valutazione di Impatto Ambientale, espressamente prevista, per tali tipi di rifiuti e di interventi (che si risolvono in modifiche sostanziali a seguito delle quali gli impianti non sono più conformi all'autorizzazione rilasciata), sia dalla normativa statale (v. art. 1, comma 1, lett. i, e comma 2; art. 2, comma 1 lett. d, del DPCM 10.8.1988 n. 377), che da quella regionale (L. 26.3.1999 n. 10, la cui osservanza è stata esclusa dall'amministrazione regionale con la motivazione - non pertinente - che si trattava della mera modifica del sistema di impermeabilizzazione di un impianto già approvato che non avrebbe comportato alcun incremento volumetrico dei rifiuti smaltiti, nè tanto meno un aumento delle dimensioni dell'impianto stesso).

Nè può essere validamente obiettato dalla Regione che non sono le caratteristiche strutturali che fanno rientrare la discarica in una apposita qualifica (di tipo B o di tipo C), essendo questa

determinata, non già dalla potenzialità dei rifiuti sversabili, ma dalla effettività di tale immissione a seguito del successivo provvedimento di autorizzazione all'esercizio di competenza regionale.

Al riguardo è sufficiente osservare che la D.C.I. del 1984 indica le categorie di rifiuti smaltibili a seconda dei vari tipi di discarica e che, di fatto, l'amministrazione provinciale anche con la più recente determinazione del dirigente del settore ecologia n.3379 del 2003 - oltre che con il provvedimento adottato nelle more processuali, a seguito della reiezione della domanda di sospensione della delibera impugnata - ha mostrato di tenere conto della potenzialità qualitativa della discarica così come adeguata alle discariche di tipo C.

Infatti, dopo avere preso atto, all'art.1 del dispositivo della determinazione suddetta, che la discarica è stata "adeguata, nel 3° lotto, 2° e 3° settore, relativamente all'impermeabilizzazione del fondo al punto 4.2.3.3. della stessa D.C.I.", al successivo art. 4 precisa che "nel 3° lotto, 3° settore, della discarica potranno essere smaltiti i rifiuti provenienti dall'attività della ditta Rotamfer ... con le limitazioni di cui al punto 4.2.3.2. della D.C.I. del 27.7.1984", ma prevede, inoltre, che nella discarica in questione potranno essere smaltiti anche rifiuti pericolosi, pur se con determinate cautele ("qualora ci fosse necessità di smaltire rifiuti pericolosi, prima del conferimento in discarica, la ditta dovrà segnalarlo per tempo alla Provincia ... Di conseguenza verranno concordate con l'A.R.P.A.V. e la Provincia stessa la frequenza di controllo dei carichi pericolosi in ingresso"). Il che conferma che la discarica, con l'approvato adeguamento, ha assunto una tipologia tale da consentire, di fatto, lo smaltimento di rifiuti pericolosi.

6 - Per le considerazioni che precedono va dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Associazione Legambiente di Verona e, per l'effetto va annullata, in parte qua, la sentenza impugnata; va dato atto della rinuncia all'appello della soc. Rotamfer; va respinto l'appello della Regione Veneto.

Le spese di giudizio possono essere compensate.

P. Q. M.

il Consiglio di Stato, Sezione quinta, dichiara inammissibile il ricorso proposto dall'Associazione Legambiente di Verona e, per l'effetto, annulla, in parte qua, la sentenza appellata; dà atto della rinuncia all'appello della soc. Rotamfer; respinge l'appello della Regione Veneto.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nelle Camere di Consiglio del 3 febbraio e 27 aprile 2004, con l'intervento dei Signori:

Raffaele IANNOTTA Presidente

Giuseppe FARINA Consigliere

Corrado ALLEGRETTA Consigliere

Chiarenza MILLEMAGGI COGLIANI Consigliere

Nicolina PULLANO Consigliere est.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

F.to Nicolina Pullano F.to Raffaele Iannotta

IL SEGRETARIO

F.to Francesco Cutrupi

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17 luglio 2004

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE

F.to Antonio Natale

N°. RIC2644/2003.

^[1] In questo senso A. Maestroni, *La legittimazione delle associazioni ambientali all'impugnazione di atti urbanistici con valenza ambientale: il contrasto interno al Consiglio di Stato e il criterio dello stabile collegamento come fonte di legittimazione attiva di associazioni e privati*, in Riv. Giur. Amb. 2002, p. 752; Per alcuni autorevoli precedenti Cons. St., Sez. IV, 7 febbraio 1996, n. 182, in Cons. Stato, 1996, I, p. 259; Cons. St., Sez. VI, 17 marzo 2000, n. 1414, in Cons. Stato, 2000, p. 594.

^[2] M. Nigro, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazione della giurisprudenza*, in Foto it., II, 1987, p. 7 e ss.

- [3] Tar Calabria, Sez. Catanzaro, 14 giugno 1988, n. 266, in TAR , 1989, I, p. 2886; Tar Emilia Romagna, Sez. I, 18 febbraio 1993, n. 57, in Riv. Giur. Amb., 1994, p. 93; Tar Lombardia, Sez. Brescia, 30 ottobre 1998, n. 995, in TAR, 1989, I, p. 4369; Tar Emilia Romagna, Sez. I, 18 febbraio 1993, n. 57, in Riv. Giur. Amb., 1994, p. 93; Cons. Stato, Sez. V, 29 luglio 1997, n. 854, in Cons. St., 1997, I, p. 1047; Tar Calabria, Catanzaro, 17 maggio 1999, n. 701, in *Foro Amm.*, I, 2000, 625;
- [4] Cons. St., Sez. VI, 17 novembre 1978, n. 1205, in Cons. Stato, 1978, I, p. 1777; Tar Veneto, 9 giugno 1992, n. 475, in TAR, I-4, 1992; Tar Veneto, Sez. II, 4 giugno 1998, n. 858, in Dir. della Reg., 1988, p. 873; Tar Veneto, Sez. I, 16 dicembre 1998, n. 2509, in Riv. Giur. Amb., 1999, n. 893, con nota di Maestroni; Cons. St., Sez. VI, 17 marzo 2000, n. 1414, in Cons. St., 2000, p. 594;
- [5] S. Cassarone, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, vol. I, *I presupposti*, Milano, 1984, p. 605 e ss.
- [6] Cons. St., Sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in Cons. St., 1973, I, p. 419.
- [7] Cons. St., Ad. Plen., 19 ottobre 1979, n. 24, in *Foro Amm.*, 1980, I, p. 613
- [8] Le prime pronunce in tal senso risalgono agli anni '70. Di recente Cons. St., Sez. V, 2 luglio 1993, n. 774, in Cons. St., 1993, I, p. 625.
- [9] Si tratta di una legittimazione eccezionale in quanto prescinde dai criteri individuati dalla giurisprudenza e deroga all'ordinario processo di giuridicizzazione degli interessi di fatto in interessi legittimi: in questi termini si è espresso il Consiglio di Stato, 28 febbraio 1992, n. 223, in Cons. Stato, I-1, 1992.
- [10] Cons. St., IV Sez., 28 febbraio 1992, n. 223.
- [11] Cons. St., Sez. VI, 16 luglio 1990, n. 728, in Cons. Stato, 1990, I, p. 1007; Tar Veneto, 9 giugno 1992, n. 475, in TAR, I-4, 1992
- [12] Sul punto V. Domenichelli, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto Amministrativo II*, p. 1914-15. R. Ferrara, *Interesse e legittimazione al ricorso*, in Dig. Disc. Pubbl., VIII, Torino, 1993, p. 323. A. Salvatore, *Il problema della legittimazione: interesse legittimo, interesse collettivo, interesse diffuso, interesse di fatto*, in Studi per il centenario della IV Sez., II, 489 ss.
- [13] A. Postiglione, *L'azione civile a difesa dell'ambiente*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1987, p. 316-317; M. Franco, *La titolarità dell'azione di impugnazione di atti amministrativi in materia di tutela ambientale dopo l'entrata in vigore della l. 8 luglio 1986, n. 349*, in Quaderni regionali, 1989, p. 1096; L. Maruotti, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questioni di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati alla impugnazione*, in Dir. Proc. Amm., 1992, p. 255 e ss; G. Creti, *L'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349 e le associazioni ambientaliste individuate*, in Riv. Giur. Amb., 1992, 833 e ss. Tra la giurisprudenza favorevole alla teoria del "doppio binario": Tar Sardegna, 25 maggio 1992, n. 610 Cons. St., Sez. V, 4 novembre 1992 n. 1168, in Giur. It., 1992, III, p. 431; Cons. St., Sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 171, in Cons. St., 1996, I, p. 258; Tar. Veneto, 12 agosto 1998, n. 1414, in Riv. Giur. Amb., 1999, p. 364, con nota di Civitarese Matteucci.
- [14] Tar Toscana, Sez. I, 21 gennaio 1989, n. 20 in TAR, 1989, p. 972; Cons. St., Sez. VI, 16 luglio 1992, n. 728; Tar Lazio, Sez. III, 14 settembre 1990, n. 1342, in Foto it., 1991, III, p. 183; Tar Lazio, Sez.

III, 17 dicembre 1990, n. 1906, in Giur. Merito, 1991, III, p. 734; Tar Lazio, Sez. II, 19 dicembre 1990, n. 2235, in Foto it., 1991, III, p. 182; Tar Toscana, Sez. II, 13 settembre 1991, n. 360; Tar Sardegna, 25 maggio 1992, n. 610; Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 6 dicembre 2002, n. 5093, in Foro Amm. Tar, 2003, II, con nota di M. Calabrò, *Sui presupposti della legittimazione ad agire delle associazioni ambientali*.

[15] Cfr. M. Barbero, *Sussidiarietà orizzontale e legittimazione processuale amministrativa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

[16] Cfr. G. Razzano, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, con ampi richiami dottrinali.