

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 14 APRILE 2008, n. 1725: i presupposti per la legittimazione dei Comuni vicini a quello in cui dovrà essere localizzata una discarica ad impugnare il provvedimento.

“In materia di smaltimento di rifiuti la legittimazione all’impugnazione del provvedimento di localizzazione di una discarica viene normalmente riconosciuta ai Comuni nel cui territorio l’impianto dovrebbe essere collocato subordinatamente alla dimostrazione di un effettivo pregiudizio che detta discarica sarebbe in grado di arrecare nell’ambito territoriale di rispettiva competenza (cfr. Cons. St., Sez. V, 2 ottobre 2006 n. 5713).

A maggior ragione, anche i Comuni vicini devono fornire elementi concreti atti a dare prova della idoneità della discarica a produrre disagi e conseguenze negative sulla salute della popolazione.”

REPUBBLICA ITALIANA

N. 1725/08 REG. DEC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 4896 REG. RIC.

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

ANNO: 2006

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 4896 del 2006 proposto dal Comune di Poggiorsini, in persona del sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall’avv. Nino Matassa ed elettivamente domiciliato in Roma, via Cosseria n. 2 (presso il dott. Alfredo Placidi);

contro

il Commissario delegato per l’emergenza socio-economico- ambientale nella regione Puglia, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta della Regione Puglia, rappresentato e difeso dall’Avvocatura

generale dello Stato e domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi N. 12;

e nei confronti

-della Presidenza del Consiglio dei Ministri (dipartimento protezione civile), in persona del Presidente pro-tempore e del Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliati ex lege in via dei Portoghesi N. 12;

-della Regione Puglia, in persona del suo presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Vincenzo Caputi Jambrenghi ed elettivamente domiciliata in Roma, via V Picardi n. 4/b;

-l'Autorità per la gestione dei rifiuti solidi urbani del Bacino BA74, in persona del suo presidente pro-tempore (non costituita);

-il Comune di Altamura, in persona del sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Guida ed elettivamente domiciliato in Roma, via Bertoloni n. 44 (presso lo studio dell'avv. Giuseppe Morabito);

I Comuni di Gravina in Puglia, Santeramo in Colle, Minervino Murge, Spinazzola, Cassano Murge, Grumo Appula, Toritto, in persona dei rispettivi sindaci pro-tempore (non costituiti);

con l'intervento ad opponendum

dell'ATI CO.GE.AM., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Quinto ed elettivamente domiciliata in Roma, via Cossèria n. 2 presso il dott. Alfredo Placidi;

per l'annullamento /la riforma

della sentenza 5 aprile 2005 n. 1359 resa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia Sez. I (sede di Bari);

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale nella regione Puglia, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno, della Regione Puglia, del Comune di Altamura, dell'interveniente ATI CO.GE.AM.;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 20 novembre 2007, il Cons. Giancarlo Giambartolomei;

Uditi gli avvocati Volpe per delega di Matassa, Varone per delega di Aiello e Caputi Jambrenghi;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato il 9-10 gennaio 2003 Comune di Poggiorsini impugnò in primo grado:

- “il decreto 30 ottobre 2002 n. 334 con il quale il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella Regione Puglia aveva individuato per il bacino Ba/4 il sito per un impianto, a titolarità pubblica, di selezione e biostabilizzazione di rifiuti con annessa discarica, da ubicare nel Comune di Spinazzola in località “ Grottelline”;
- -il parere favorevole alla localizzazione dell'impianto espresso nella seduta del 21 ottobre 2002 dalla Commissione tecnica di assistenza e consulenza a supporto dell'attività commissariale;
- -il decreto 30 settembre 2002 n. 296 del Commissario delegato avente ad oggetto il completamento, l'integrazione e la modificazione del piano di gestione dei rifiuti e di bonifica dell'aree inquinate, approvato con decreto 6 marzo 2001 n. 41.
- Con sentenza 5 aprile 2005 n. 1359 il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sede di Bari) respinse il ricorso con un'articolata motivazione, rilevando nel merito in particolare, che:
- in forza della competenza attribuitagli dall'art. 1, c.5, dell'ordinanze ministeriale 4 agosto 2000 n. 3077 e 22 marzo 2002 n. 3184, non solo in funzione del superamento della fase dell'emergenza, con decreti 6 marzo 2001 n.41 e 30 settembre 2002 n. 296 (di sua modifica ed integrazione) il Commissario delegato ha adottato, quale strumento di pianificazione ordinaria, il “Piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche delle aree inquinate” ed ha dettato criteri localizzativi degli impianti di trattamento/smaltimento e dei siti e delle aree adibiti a stoccaggio definitivo;
- -nel quadro dei poteri conferiti dalle sopraindicate ordinanze ministeriali (non venuti meno con la istituzione delle Autorità di bacino) deve essere iscritto anche il decreto commissariale n. 334 del 2002 (impugnato) che ha previsto nel territorio di “Grottelline” del Comune di Spinezzola la localizzazione dell'impianto complesso(a titolarità pubblica) ed annessa discarica a servizio del bacino d'utenza Bari/4.
- Con più motivi d'appello il Comune di Poggiorsini ha riprodotto le questioni e le censure dedotte in primo grado confutando e contrastando le ragioni addotte dal primo giudice.

Con memoria depositata il 9 novembre 2007 la regione Puglia ha preliminarmente eccepito:

- a) il difetto d'interesse perché il Comune è limitrofo a quello nel cui territorio è stata individuata la discarica e non ha dimostrato di subire un danno ed il reale pregiudizio dalla vicinitas;

b.-l'irricevibilità per tardività dell'appello notificato il 19- 20 maggio 2006 (a norma dell'art. 2 del d.lgv n. 22 del 1997 "la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse"; partecipa della natura del pubblico servizio anche l'attività amministrativa di organizzazione e di pianificazione di tale gestione; per la notifica andava rispettato il termine breve di 120 giorni dal deposito della sentenza ex art 23 bis co. 1 lett. c l n. 1034 del 1971);

- c- su ricorso del Comune di Spinazzola il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha emesso una sentenza (n. 1360 del 2005) sulla quale si è formato il giudicato ed i cui effetti sarebbero inscindibili per cui non vi sarebbe possibilità di una loro rimessa in discussione.

- Sono, inoltre, ripetute le eccezioni di inammissibilità non esaminate dal giudice di primo grado.

Il Comune di Poggiorsini avrebbe dovuto impugnare in primo grado l'ordinanza 22 marzo 2002 n. 3184, con la quale al Commissario delegato è stata attribuita la competenza di localizzazione dei nuovi impianti di smaltimento.

Il decreto del Commissario delegato 30 settembre 2002 n. 296 è stato notificato al Comune fin dal 4 ottobre 2002 per cui è stato impugnato tardivamente (il 9 gennaio 2003).

L'atto di "motivi aggiunti", notificato il 17 luglio 2003, sarebbe tardivo per essere stata la documentazione istruttoria versata in atti fin dal 4 febbraio 2003

Con memoria datata 8 gennaio 2007 si è costituito il Comune di Altamura.

Con memoria depositata il 15 novembre 2007 l'ATI CO.E.AM, interveniente ad opponendum, ha dedotte le eccezioni di cui alle lettere a), b), nonché il difetto di legittimazione del Comune appellante in quanto esiste l'Autorità d'ambito ottimale, dotata di personalità giuridica, alla quale sono trasferite le competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti.

Per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato si sono costituiti:

-la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella Regione Puglia.

Con memorie depositate il 9 novembre 2007 ed il 19 novembre 2007 il Comune appellante ha controdetto alle eccezioni delle controparti.

DIRITTO

1.-Nella regione Puglia l'organizzazione e la gestione del servizio di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti è oggetto di una disciplina speciale. Data l'insufficienza degli impianti di smaltimento esistenti, con d.P.C.M. 8 novembre 1994 venne dichiarato lo stato di emergenza socio-ambientale e, con più ordinanze del ministero dell'Interno, vennero conferiti poteri straordinari ai Commissari delegati.

In un tempo relativamente recente, con decreti 6 marzo 2001 n. 41 e 30 settembre 2002 n. 296 il Commissario delegato ha definito il piano di gestione dei rifiuti e con decreti 30 settembre 2002 nn. 297/310 ha istituito le Autorità per la gestione dei rifiuti urbani in ciascuno dei quindici bacini d'utenza compresi nel territorio della Regione Puglia; con decreto 30 ottobre 2002 n. 334 ha poi individuato per il bacino BA/4 (comprensivo dei Comuni di Altamura, Cassano Murge, Gravina in Puglia, Grumo Appula, Minervino Murge, Poggiorsini, Santeramo in Colle, Spinazzola, Toritto) il sito di un impianto di selezione e biostabilizzazione di rifiuti con annessa discarica, ubicato nel Comune di Spinazzola in località "Grottelline".

Il Comune di Poggiorsini è inserito nel bacino BA/4 ed è confinante con il Comune di Spinazzola e, prospettando un danno diretto e concreto ed un interesse ad una diversa dislocazione della discarica, ha impugnato in primo grado, con esito negativo, i decreti commissariali 6 marzo 2001 n. 41, 30 settembre 2002 n. 296, 30 ottobre 2002 n. 334.

2.- Deve preliminarmente procedersi all'esame delle dedotte eccezioni.

2.-1.-Nella parte in cui prevede il dimezzamento dei termini processuali, l'art. 23-bis della l. n. 1034 del 1971 deroga al regime processuale ordinario e non è applicabile al di fuori dei tipi di controversia da essa specificatamente indicati (cfr. Cons. St, sez. IV, 26 maggio 2006 n. 3198).

Il presente giudizio non ha a suo oggetto "provvedimenti relativi alle procedure di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione" di opere pubbliche o di pubblica utilità o di servizi pubblici, ma atti programmatici che precedono l'esecuzione dell'opera e del servizio. Nelle memorie della Regione Puglia e dell'ATI CO.GE.AM, non è, dunque, giustificato il richiamo, per la notifica dell'atto d'appello, al rispetto di un termine breve (di centoventi giorni dalla pubblicazione della sentenza).

2.-2.- L'Autorità d'ambito ottimale per il bacino BA/4 è dotata di personalità giuridica ed alla stessa è trasferito l'esercizio delle competenze degli enti locali in materia di gestione integrata dei rifiuti (dopo

il superamento della fase d'emergenza, ancora in atto al momento dell'adozione dei provvedimenti impugnati per essere intervenuto il decreto di sua proroga, sino al 31 dicembre 2004, del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2004).

Anche se spogliato di specifiche competenze, nella sua qualità di Ente esponenziale, portatore in via continuativa di interessi diffusi radicati nel proprio territorio che fanno capo ad una circoscritta e determinata popolazione residente, il Comune di Poggiorsini è, in astratto, portatore di un interesse pubblico differenziato e qualificato, diverso da quello di cui è titolare l'Autorità nel quale rientra e non può essergli negata a priori la legittimazione a ricorrere avverso il provvedimento di localizzazione di una discarica di rifiuti.

2.-3.-Parimenti infondata è la tesi, prospettata in memoria dalla regione Puglia dell'estensione degli effetti della sentenza n. 1360 del 2005, emessa dal Tribunale Amministrativo regionale su ricorso proposto del Comune di Spinazzola.

Le due sentenze (n. 1359 del 2005 e n. 1360 del 2005)oltre ad essere state rese tra soggetti diversi, decidono ricorsi che non hanno identici il petitum e la causa petendi.

L'accertamento della validità di un provvedimento è in stretta relazione ai vizi di legittimità e dei motivi di ricorso ed il giudicato, anche amministrativo, definisce il rapporto sostanziale tra le parti del giudizio di legittimità, seppure non con la medesima esclusività del giudicato civile (permanendo la titolarità in capo all'Amministrazione del potere di disporre in ordine al soddisfacimento degli interessi pubblici per la cui cura è fornita di competenza, salvi gli effetti conformativi della sentenza).

2.-4.- Fondata, invece, ed assorbente su ogni altra questione pregiudiziale trattata o dedotta, è l'eccezione difetto di legittimazione del Comune di Poggiorsini per non aver dimostrato un danno reale dalla vicinanza delle discarica localizzata nel territorio del Comune di Spinazzola.

In materia di smaltimento di rifiuti la legittimazione all'impugnazione del provvedimento di localizzazione di una discarica viene normalmente riconosciuta ai Comuni nel cui territorio l'impianto dovrebbe essere collocato subordinatamente alla dimostrazione di un effettivo pregiudizio che detta discarica sarebbe in grado di arrecare nell'ambito territoriale di rispettiva competenza (cfr.Cons. St., Sez. V, 2 ottobre 2006 n. 5713).

A maggior ragione, anche i Comuni vicini devono fornire elementi concreti atti a dare prova della idoneità della discarica a produrre disagi e conseguenze negative sulla salute della popolazione.

La circostanza, rilevata dal giudice di prime cure, che l'impianto localizzato nel territorio del Comune di Spinazzola è a servizio di un bacino d'utenza cui sono destinati a esser convogliati tutti i rifiuti urbani dei Comuni che ne fanno parte, non è da sola sufficiente a provare l'esistenza di un concreto danno.

Puntualmente da una delle controparti (l'ATI CO.GE.AM.) si obietta (cfr. memoria depositata il 15/ 11 /2007) che la discarica rappresenta solo un elemento rispetto al sistema impiantistico complesso ed è destinata a ricevere quello che residua all'esito delle operazioni di trattamento, trasformazione e recupero dei rifiuti.

In conclusione, il nuovo impianto non può essere assimilato, quanto ad impatto ambientale ed a incidenza sul territorio circostante, alle discariche tradizionali, essendo previsto l'utilizzo di materiali e tecnologie atte a ridurre od a azzerare le temute ripercussioni su nuclei abitativi insidiati nelle immediate vicinanze.

Il centro abitato di Poggiorsini dista tre (o quattro) chilometri dall'area prescelta, il che induce a negare anche l'esistenza dell'elemento della c.d. "vicinitas", da valutare in relazione all'effettiva idoneità della discarica ad essere fonte di significativi inconvenienti alla popolazione residente .

Le generiche ed indimostrate affermazioni, che il centro abitato di Poggiorsini sarebbe "esposto alle esalazioni" e che vi sarebbe il rischio di un inquinamento della falde acquifere, non tengono conto, tra l'altro, delle moderne tecniche di realizzazione dell'impianto e della discarica.

3.- Esclusa l'esistenza di un interesse a ricorrere in capo al Comune appellante, l'atto d'appello deve essere respinto.

Ragioni d'equità inducono a compensare tra le parti le spese e gli onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione Quinta, definitivamente pronunciando sull'appello indicato in epigrafe lo respinge.

Compensa tra le parti le spese e gli onorari di giudizio....

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 20 novembre 2007, con l'intervento dei Magistrati:

- Emidio Frascione- - Presidente
- Chiarenza Millemaggi Cogliani - Consigliere
- Claudio Marchitello - Consigliere
- Marzio Branca - Consigliere
- Giancarlo Giambartolomei -Consigliere,est.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Giancarlo Giambartolomei

f.to Emidio Frascione

IL SEGRETARIO

f.to Gaetano Navarra

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14 aprile 2008

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

p.IL DIRIGENTE

F.to Livia Patroni Griffi