



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA NON DEFINITIVA

sul ricorso numero di registro generale 1965 del 2010, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Comune di Casarile in Persona del Sindaco P.T., Comune di Rognano in Persona del Sindaco P.T., Comune di Noviglio in Persona del Sindaco P.T., Comune di Vernate in Persona del Sindaco P.T., Comune di Siziano in Persona del Sindaco P.T., Comune di Gaggiano in Persona del Sindaco P.T., Comune di Rosate in Persona del Sindaco P.T., Comune di Zibido San Giacomo in Persona del Sindaco P.T., Comune di Gudo Visconti in Persona del Sindaco P.T., Comune di Zelo Surrigone in Persona del Sindaco P.T., rappresentati e difesi dall'avv. Alberto Marelli, con domicilio eletto presso Alberto Marelli in Milano, via Manara, 17;

contro

Regione Lombardia, rappresentata e difesa dall'avv. Viviana Fidani, domiciliata presso l'avvocatura regionale in Milano, via Fabio Filzi, 22 Palazzo Pirelli; Provincia di Pavia, rappresentata e difesa dall'avv. Rodolfo Radice, con domicilio eletto presso Giovanbattista Bernardo in Milano, via Cesare Mangili, 2;

nei confronti di

Ecodeco Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio eletto presso Giuseppe Franco Ferrari in Milano, via Larga, 23; Provincia di Milano, anche in qualità di Ente Gestore del Parco Agricolo Sud Milano;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:
Provincia di Milano, rappresentata e difesa dagli avv. Alessandra Zimmitti, Angela Bartolomeo, Marialuisa Ferrari, Nadia Marina Gabigliani, con domicilio eletto presso l'avvocatura provinciale in Milano, via Vivaio,1;

per l'annullamento

del decreto dirigenziale Regione Lombardia n. 1340 del 17.02.2010 pubblicato sul BURL in data 17.05.2010; nonchè di tutti gli atti preordinati presupposti, consequenziali o comunque connessi;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lombardia, di Provincia di Pavia e di Ecodeco Srl;

Visto l'atto di intervento ad adiuvandum della provincia di Milano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2011 la dott.ssa Elena Quadri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, co. 2, cod. proc. amm.;

Vista l'ordinanza della sezione n. 1818/11 del 6 dicembre 2011;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente gravame e per i motivi di legittimità nel medesimo dedotti, oltre che con i ricorsi per motivi aggiunti, i comuni ricorrenti hanno impugnato i provvedimenti indicati in epigrafe, concernenti l'esito positivo della procedura di VIA e di AIA con riferimento alla realizzazione di un bioreattore attivabile per rifiuti non pericolosi presso l'impianto sito in località C.na Maggiore Giussago (PV) – Lacchiarella (MI).

Si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimate, che hanno eccepito preliminarmente l'inammissibilità e l'irricevibilità del gravame sotto molteplici profili, chiedendone, in ogni caso, la reiezione per infondatezza nel merito.

La provincia di Milano ha proposto atto di intervento ad adiuvandum per gli stessi motivi dedotti dai ricorrenti principali.

Successivamente le parti hanno prodotto memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

All'udienza pubblica del 5 dicembre 2011 la causa è stata discussa sia per la decisione della fase cautelare - conclusasi con ordinanza n. 1818/11 depositata il 6 dicembre 2011 con la quale la sezione ha accolto l'istanza cautelare avanzata da parte ricorrente - che per il merito, ed il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Deve, in via preliminare, esaminarsi l'eccezione di irricevibilità del ricorso (notificato il 16 luglio 2010) sollevata dalle parti avverse con riferimento alle censure concernenti l'impugnazione del decreto n. 1503 di VIA, che risale al 17 febbraio 2009.

L'eccezione è fondata e va accolta.

In proposito è sufficiente richiamare l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, al quale il collegio si riporta, in base a cui le procedure di v.i.a. e di verifica di assoggettabilità a v.i.a. ("screening"), pur inserendosi sempre all'interno del più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento, sono dotate di autonomia, in quanto destinate a tutelare un interesse specifico (quello alla tutela dell'ambiente) e ad esprimere al riguardo una valutazione definitiva, di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali, con conseguente immediata impugnabilità degli atti conclusivi da parte dei soggetti interessati alla protezione di quei valori (siano essi associazioni di tutela ambientale ovvero cittadini residenti in loco); l'art. 20, d.lgs. n. 152 del 2006, infatti, configura la stessa procedura di verifica di assoggettabilità a v.i.a. ("screening") come vero e proprio subprocedimento autonomo, caratterizzato da partecipazione dei soggetti interessati e destinato a concludersi con un atto avente natura provvedimento, soggetto a pubblicazione (cfr. per tutte Cons. Stato, sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1213).

Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso principale va dichiarato irricevibile riguardo alle censure concernenti il decreto di VIA.

Con riferimento agli altri motivi dedotti, il collegio ritiene, innanzitutto, da disattendere l'eccezione di inammissibilità sollevata dalle controparti riguardo all'assunta carenza di legittimazione e di interesse dei comuni istanti.

Sul punto, il collegio è consapevole dell'esistenza del più recente orientamento giurisprudenziale per il quale la legittimazione in capo ai comuni all'impugnazione del provvedimento di localizzazione nel loro territorio di una discarica di rifiuti speciali non pericolosi va riconosciuta solo a condizione che gli enti medesimi (ed a maggior ragione, i comuni vicini) dimostrino il concreto pregiudizio che la realizzazione

dell'impianto sarebbe in grado di produrre negli ambiti territoriali di rispettiva competenza.

Tale orientamento, però, appare contrastante con il pensiero più tradizionale, al quale si ritiene di riportarsi (cfr., ad esempio, Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657) secondo cui "si deve inquadrare in modo particolare la tematica dell'interesse all'impugnazione in materia ambientale poiché non v'è dubbio che in tale materia esso si atteggi in modo del tutto peculiare in relazione anche al fenomeno dell'espansione del diritto pubblico dell'ambiente e del ruolo che in detta espansione svolgono le formazioni sociali e gli enti pubblici territoriali ed istituzionali. ... E' ormai pacifico l'interesse a ricorrere degli enti locali quali ad es. "il comune nel cui territorio è localizzata una discarica di rifiuti, ai sensi dell'art.3 bis l. 29 ottobre 1987 n.441", in proposito si è affermato che "è titolare dell'interesse a ricorrere avverso la delibera di localizzazione, sia in quanto ente esponenziale dei residenti, sia in quanto titolare del potere di pianificazione urbanistica su cui incide il provvedimento di localizzazione, sia in quanto soggetto che per legge può partecipare al procedimento amministrativo e che in quanto tale può impugnarne il provvedimento conclusivo" (C. Stato, sez.V, 2.3.1999, n.217; in senso analogo CdS IV 6/10/2001 n. 5296). E' del pari certo che non occorra provare l'esistenza di un danno concreto ed attuale al fine di impugnare il provvedimento di localizzazione di una discarica o di un impianto industriale ritenuto inquinante in quanto la questione della concreta pericolosità dell'impianto, valutata alla luce dei parametri normativi, è questione di merito, mentre al fine di radicare l'interesse ad impugnare è sufficiente la prospettazione di temute ripercussioni su un territorio collocato nelle immediate vicinanze ed in relazione al quale i ricorrenti sono in posizione qualificata (quali residenti o proprietari o titolari di altre posizioni giuridiche soggettive rilevanti). ... deve rilevarsi che la vicinitas ... non può essere

limitata al comune di insediamento di un impianto industriale che si assume dannoso per l'ambiente in quanto la prossimità dell'interesse è in questo caso correlata all'imponenza della minaccia del male o del danno temuto e, quindi, nel caso di una centrale termoelettrica, di un danno commisurato agli effetti inquinanti diffusivi di cui l'impianto si può ipotizzare capace. In tal senso deve ritenersi sussistente la vicinitas anche nel caso di iniziative associative che riguardino soggetti residenti in comuni limitrofi”.

Peraltro, anche con pronunce più recenti (cfr., in particolare, Tar Brescia, sez. I, 2 febbraio 2010, n. 521) è stato affermato che “la legittimazione e l'interesse ad agire dell'ente locale in materia ambientale, in quanto titolare di un interesse collettivo, è riconosciuta dalla giurisprudenza fin da Tar Lazio 1064/90 (secondo cui "Il comune, quale ente territoriale esponenziale di una determinata collettività di cittadini della quale cura istituzionalmente gli interessi a promuovere lo sviluppo, è pienamente legittimato ad impugnare dinanzi al giudice amministrativo i provvedimenti ritenuti lesivi dell'ambiente") ed è confermata da giurisprudenza successiva (Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2001 n. 5296: ad un Comune va riconosciuta la legittimazione ad impugnare il provvedimento di approvazione di una discarica da localizzare nel suo territorio, sia per la qualità di ente esponenziale degli interessi dei residenti che potrebbero subire danni dalla scelta compiuta dall'autorità competente nell'individuazione delle aree per l'attivazione dell'impianto di discarica, sia per la qualità di titolare del potere di pianificazione urbanistica, su cui certamente incide la collocazione dell'impianto medesimo).

Sarebbe d'altronde alquanto irragionevole riconoscere legislativamente all'ente territoriale la possibilità di agire in giudizio (in via successiva) per il risarcimento del

danno all'ambiente (come fa l'art. 18, co. 3, l. 349/86), e negargli invece la possibilità di agire (in via preventiva) per impedire la produzione di quello stesso danno.

Sarebbe altrettanto irragionevole riconoscere la titolarità di un interesse collettivo ad associazioni ambientaliste, il cui collegamento con il territorio interessato dall'abuso è talora costituito soltanto dal fine statutario, e non individuarlo nell'ente istituzionalmente esponenziale della comunità di riferimento”.

Tanto premesso, i comuni ricorrenti, in quanto situati nelle immediate vicinanze del sito interessato dal bireattore in questione e, dunque, nell'ambito territoriale nel quale i provvedimenti impugnati sono destinati ad avere effetto, devono ritenersi legittimati nella loro qualità di enti esponenziali ad impugnare tali provvedimenti perché dagli stessi ritenuti lesivi di interessi facenti capo alle rispettive collettività.

Nella fattispecie all'esame, dunque, il criterio della vicinitas è sufficiente a radicare sia la legittimazione attiva che l'interesse a ricorrere, di talché, non può negarsi ai suddetti comuni la legittimazione ad impugnare atti dei quali assumano l'attitudine a ledere posizioni soggettive di propria pertinenza e che riguardano, in definitiva, la collettività di cui essi sono enti esponenziali.

Tanto premesso, si ritiene opportuno, ai fini della definizione della controversia ed in considerazione delle censure dedotte non dichiarate irricevibili, della documentazione anche da ultimo versata in atti e del persistente contrasto tra le parti, disporre una verifica, in contraddittorio tra le parti medesime, allo scopo di chiarire:

- 1) se la documentazione presentata dalla Ecodeco nel corso del procedimento autorizzatorio in ordine alle garanzie da prestare per l'attivazione, la gestione operativa e le procedure di chiusura del bireattore rispetti le prescrizioni del d.lgs. n. 36/2003 e del d.lgs. n. 152/2006;

2) l'effettiva natura dei rifiuti da trattare nel bireattore in questione ed in particolare se si tratti o meno di rifiuti putrescibili;

3) se, alla luce della documentazione progettuale presentata dalla Ecodeco nel corso del procedimento autorizzatorio, la copertura multistrato risulti conforme alle prescrizioni di cui al d.lgs. n. 36/2003, così come indicato nel decreto di VIA n. 1503 del 17 febbraio 2009.

La verifica succitata sarà effettuata a cura del Dirigente della Direzione generale per le valutazioni ambientali del Ministero dell'Ambiente o di un qualificato funzionario dallo stesso delegato ed in contraddittorio fra le parti, che ne redigerà accurata relazione illustrativa depositandola unitamente alla documentazione relativa in triplice copia autentica, entro il termine di 90 gg. dalla notifica o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

Si ritiene, infine, di rinviare la decisione sulle spese di giudizio alla sentenza definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e riservata ogni altra statuizione in rito, nel merito e sulle spese, ne dichiara la parziale irricevibilità e dispone la verifica di cui in motivazione, rinviando l'ulteriore trattazione della causa all'udienza pubblica del 5 giugno 2012.

Spese al definitivo.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Elena Quadri, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/01/2012

IL SEGRETARIO

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