

TAR Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 280/09 in materia di localizzazione di discariche di rifiuti

Alla stregua della concezione tradizionale, nonché delle previsioni ordinamentali, il Comune si configura quale ente esponenziale degli interessi della collettività rappresentata; pertanto, è stato deciso che tale veste legittima il Comune medesimo a ricorrere in sede giurisdizionale contro atti che si assumono lesivi di situazioni sostanziali che si ricollegano alle funzioni ed alla posizione istituzionale del Comune quale Ente pubblico territoriale, e quindi, ogniqualvolta, nella prospettazione del ricorrente, la illegittimità dell'atto si traduca concretamente in un pregiudizio o in una perdita di utilità riferibili al Comune, sia come ente amministrativo sia come ente esponenziale.

Occorre, tuttavia, ricordare che l'azione giurisdizionale amministrativa è data per la tutela non tanto dell'interesse oggettivo della legittimità degli atti amministrativi, bensì delle situazioni giuridiche soggettive incise dal provvedimento amministrativo del quale si deduce l'illegittimità; pertanto, l'interesse a ricorrere deve ritenersi sussistente in relazione alla compresenza dei tre fattori costituiti dall'interesse legittimo - ovvero sia dalla titolarità di una posizione sostanziale e personale, tale da differenziare il soggetto agente rispetto alla generalità dei consociati - dalla lesione diretta, immediata ed attuale, concretamente subita, e dal vantaggio sperato, ricavabile dalla chiesta rimozione giurisdizionale dell'atto impugnato

(Nel caso di specie, il Collegio ha, invece, rilevato che è mancata la dimostrazione, da parte del Comune, del pregiudizio effettivo derivante dall'opposto progetto della discarica: pregiudizio di natura essenzialmente ambientale, con riflessi diretti sulla salute dei cittadini).

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.

(Nella fattispecie, il Collegio ha evidenziato che il Comune ricorrente non si sarebbe dovuto limitare a denunciare genericamente un potenziale danno di natura ambientale ridondante sulla salute dei cittadini, ma avrebbe dovuto dare una dimostrazione stringente che, in parte qua, cioè nella parte che riguardavano aspetti di rischio per la salute pubblica, le modifiche progettuali introdotte ed imposte nel provvedimento impugnato erano inidonee od insufficienti a fronteggiare il paventato pericolo per la salute.

Il ricorrente avrebbe dovuto, cioè, contestare l'inadeguatezza delle misure concernenti il ripetuto profilo sanitario, dettate dai soggetti deputati al controllo del progetto, e, in particolare, dalla A.S.S.).

N. 00280/2009 REG.SEN.

N. 00436/1998 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 436 del 1998, proposto da:

Comune di Gonars, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Giadrossi, con domicilio eletto presso Alessandro Giadrossi Avv. in Trieste, via S. Caterina Da Siena 5;

contro

Provincia di Udine;

nei confronti di

Ferriere Nord S.p.A., rappresentato e difeso dagli avv. Mario Marino, Giuseppe Sbisa', con domicilio eletto presso Giuseppe Sbisa' Avv. in Trieste, via Donota 3;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

l'esecuzione della sentenza del TAR FVG dd. 17.11.2008 relativa ad annullamento parziale del Piano di Utilizzazione del Demanio Marittimo (PUD) del FVG, esecutiva e non sospesa dal

Consiglio di Stato..

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ferriere Nord S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11/03/2009 il dott. Vincenzo Farina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in esame, rubricato al n. 436/98, il Comune di Gonars (UD), in persona del Sindaco pro tempore, ha chiesto l'annullamento:

a) del provvedimento della Provincia di Udine, n. 64/98 del 4 marzo 1998, con il quale è stato approvato il progetto per la realizzazione di una discarica di seconda categoria tipo B), per rifiuti speciali;

b) in parte qua, del Piano della Provincia di Udine per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, assimilabili agli urbani e dei rifiuti non tossici e nocivi, approvato in data 20 dicembre 1993 - art. 11 - laddove prevede una specifica deroga alle distanze precedentemente individuate, nell'ipotesi di stoccaggio di alcuni rifiuti;

c) di ogni altro atto comunque connesso, presupposto o consequenziale rispetto a quello suindicato.

Il ricorrente esordisce ricordando che il 10 novembre 1995 la ditta Ferriere Nord S.p.A. di Osoppo presentava domanda di approvazione di un progetto di ripristino ambientale di una cava mediante l'autorizzazione alla costruzione e gestione di una discarica di II categoria, tipo B, da ubicarsi nei comuni di S. Maria La Longa e Bicinicco (entrambi in provincia di Udine): discarica destinata a ricevere i seguenti rifiuti: scorie di fonderia, ceneri, ecc.

La discarica proposta – continua l'istante - dista non oltre 200 metri a nord del territorio del Comune di Gonars e solamente a 900 metri a nord est dell'abitato di Ontagnano.

L'Amministrazione Comunale di Gonars, venuta a sapere della domanda presentata dalle Ferriere Nord, richiedeva alla Provincia di Udine, in data 7 giugno 1996, copia del progetto della discarica, al fine di poter partecipare al procedimento di approvazione della stessa, anche con l'espressione di un proprio parere: la Provincia di Udine comunicava al Comune di Gonars, in data 5 luglio 1996, che "la legislazione vigente prevede l'obbligo del solo inoltramento della richiesta di un parere di merito solamente all'ente territorialmente interessato all'intervento, e per questo motivo non è stata interpellata l'Amministrazione Comunale di Gonars"; la Provincia di Udine, inoltre, negava al Sindaco del Comune di Gonars anche la copia del progetto. Il Comune di Gonars è stato pertanto escluso dal procedimento di approvazione del progetto della discarica, pur avendo politicamente manifestato più volte il suo dissenso.

A procedimento ormai concluso la Provincia di Udine, su sollecitazione di alcuni Sindaci ed in conseguenza di una petizione popolare, a firma dei cittadini di Gonars, lo sospendeva svolgendo due riunioni ed infine sottoponeva ai Comuni di S. Maria La Longa, Bicinicco, e Gonars una bozza di protocollo d'intesa tra l'Amministrazione Provinciale di Udine, i Comuni e le Ferriere Nord di Osoppo.

Il Consiglio Comunale di Gonars - prosegue l'istante - con propria deliberazione del 18 febbraio 1998 esprimeva parere contrario alla sottoscrizione del detto protocollo.

La Provincia di Udine con determina del dirigente del servizio tutela ambientale in data 4 marzo 1998 approvava, a specifiche condizioni, il progetto per la realizzazione della discarica.

A questo punto il ricorrente sottolinea il fatto che le motivazioni in base alle quali il Comune di Gonars ha sempre avversato la localizzazione di qualsivoglia nuova discarica prescindono dalla conoscenza tecnica del progetto, ma si basano essenzialmente sulla circostanza che l'area a cavallo dei Comuni di Gonars e Bicinicco è caratterizzata dalla presenza di innumerevoli discariche che hanno comportato oltre che un degrado dei luoghi una situazione di emergenza ambientale; la discarica de qua, in particolare, è stata localizzata a monte della zona delle risorgive, a qualche centinaio di metri, in direzione del flusso delle acque di falda, dal pozzo Ontagnano - Fauglis del Consorzio Acquedotto Friuli Centrale, che rappresenta la principale fonte di approvvigionamento per tutti i Comuni dell'area: della situazione ambientale di quest'area - ricorda il deducente - si è interessata anche l'Università di Trieste, che in uno studio pubblicato nel 1996 ha definito le discariche colà localizzate potenzialmente le più inquinanti in assoluto, in quanto nel loro percolato vi è il superamento dei limiti per il numero maggiore di costituenti metalli totali, Hg, Zn, ammoniaca, fenoli, solfati; non si è tenuto conto, poi, che l'area, immediatamente limitrofa al sito prescelto, è soggetta a fenomeni di allagamento;

ancora, subito a valle di questa discarica esistono le paludi del Fiume Como, con una superficie di circa 50 ettari, individuate dalla Regione come Biotopo naturale avente interesse di salvaguardia a livello europeo in quanto trattasi di uno dei pochi habitat integri della zona delle risorgive.

L'area prescelta – denuncia il ricorrente - adiacente al territorio comunale di Gonars, non rispetta quelle che sono le distanze minime prevista nel piano provinciale per lo smaltimento dei rifiuti urbani, assimilabile e speciali non tossici e nocivi e ciò in forza di una erronea applicazione di una disposizione che sembra sia stata inserita nel piano proprio in considerazione dell'ipotesi di progettazione di questa discarica: in verità la deroga prevista nel piano non avrebbe potuto comunque operare in quanto è stata rilevata la presenza tra i rifiuti che dovranno essere collocati in discarica di sostanze potenzialmente tossiche ed in particolare di metalli pesanti.

A sostegno del gravame il ricorrente ha dedotto cinque mezzi, con i quali assume:

- l'incompetenza del Dirigente del Servizio Tutela Ambientale della Provincia di Udine, che ha emesso il gravato provvedimento del 4.3.1998, stante la competenza in materia della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia alla stregua della vigente normativa (D.Lgs. n. 22 del 1997 in relazione al D.P.R. n. 915 del 1982);
- la violazione dell'iter procedimentale inteso alla approvazione del progetto della discarica, per non essere stato invitato formalmente il Sindaco di Gonars, cioè di un Comune interessato all'intervento, alla seduta riservata all'esame del progetto: ciò in spregio agli artt. 11 e 23 della legge regionale n. 30 del 1987 e dell'art. 27 del D.Lgs. n. 22 del 1997;
- che la impugnata determina della Provincia, in violazione dell'art. 28 della legge regionale n. 22 del 1996, ha esteso l'utilizzo della discarica a tutte le società collegate alla ditta Ferriere Nord s.p.a. di Osoppo;
- che l'approvazione del progetto della discarica non è stato preceduto da una puntuale istruttoria, volta ad accertare la idoneità del sito (interessato dal flusso delle acque di falda, dalla prossimità di risorgive e di aree soggette ad allagamenti), anche in relazione alla possibilità di individuare altri siti alternativi, nonché al parere del Comitato tecnico regionale (art. 131 della legge regionale n. 52 del 1991);

- che l'area prescelta - denuncia il ricorrente - adiacente al territorio comunale di Gonars, non rispetta quelle che sono le distanze minime prevista nel piano provinciale per lo smaltimento dei rifiuti urbani, dei rifiuti assimilabili agli urbani e dei rifiuti speciali non tossici e nocivi: ciò in forza di una erronea applicazione di una disposizione che sembra sia stata inserita nel piano proprio in considerazione dell'ipotesi di progettazione di questa discarica: in verità la deroga prevista nel piano non avrebbe potuto comunque operare, in quanto è stata rilevata la presenza tra i rifiuti che dovranno essere collocati in discarica di sostanze potenzialmente tossiche ed in particolare di metalli pesanti.

Si è costituita in giudizio l'intimata controinteressata società Ferriere Nord s.p.a , chiedendo il rigetto del gravame.

Quest'ultimo è stato introitato dal Collegio ed è passato in decisione nella pubblica udienza dell'11.3. 2009.

Il ricorso si appalesa inammissibile.

E' d'uopo premettere che, alla stregua della concezione tradizionale, nonché delle previsioni ordinamentali (v., in particolare, l'art.3, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 recante il : "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", che ha novellato l'art.2, comma 2 della legge 8 giugno 1990, n. 142), il Comune si configura quale ente esponenziale degli interessi della collettività rappresentata; pertanto, è stato deciso che tale veste legittima il Comune medesimo a ricorrere in sede giurisdizionale contro atti che si assumono lesivi di situazioni sostanziali che si ricollegano alle funzioni ed alla posizione istituzionale del Comune quale Ente pubblico territoriale, e quindi, ogniqualvolta, nella prospettazione del ricorrente, la illegittimità dell'atto si traduca concretamente in un pregiudizio o in una nella perdita di utilità riferibili al Comune, sia come ente amministrativo sia come ente esponenziale (Cfr., in particolare, Cons.St.,IV,5 settembre 1990, n. 630;VI Sez. ,17 settembre 1984, n. 501 e 31 dicembre 1987, n. 1059; IV Sez., 8 marzo 1983, n. 102; Cass., SS.UU. penali, 21 aprile 1979;T.A.R. Sicilia, Catania,14 giugno 1985, n. 607).

Nel caso di specie, in relazione alle suddette coordinate, la legittimazione processuale del Comune non sembra possa venire fondatamente disconosciuta.

Ciò posto, occorre, tuttavia, ricordare che l'azione giurisdizionale amministrativa è data per la tutela non tanto dell'interesse oggettivo della legittimità degli atti amministrativi, bensì delle

situazioni giuridiche soggettive incise dal provvedimento amministrativo del quale si deduce l'illegittimità; pertanto, l'interesse a ricorrere deve ritenersi sussistente in relazione alla compresenza dei tre fattori costituiti dall'interesse legittimo - ovverosia dalla titolarità di una posizione sostanziale e personale, tale da differenziare il soggetto agente rispetto alla generalità dei consociati - dalla lesione diretta, immediata ed attuale, concretamente subita, e dal vantaggio sperato, ricavabile dalla chiesta rimozione giurisdizionale dell'atto impugnato (Cfr., ex pluribus, T.A.R. Piemonte, II Sez., 16 aprile 1994, n. 130; T.A.R. Molise, 28 aprile 1995, n.110).

Nel caso di cui alla attuale controversia manca la dimostrazione, da parte del Comune, del pregiudizio effettivo derivante dall'opposto progetto della discarica: pregiudizio - come si è visto sopra - di natura essenzialmente ambientale, con riflessi diretti sulla salute dei cittadini.

Come è stato avvertito in giurisprudenza (Cfr. Cons. St., V, 14 aprile 2008, n. 1725), "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 impugnata determina n. 64/98 in data 4.3.1998 della Provincia di Udine, per quello che qui rileva, così si esprime:

"[.....]

VISTO il Decreto del Direttore Generale dell'Azienda per i Servizi Sanitari n°5 "Bassa Friulana", n° 466 del 2 aprile 1996, con il quale veniva espresso parere favorevole purché ottemperate alcune prescrizioni;

VISTI i pareri del Comitato Tecnico Provinciale n.ri 15/96 del 3.06.1996, 23/96 del 9.09.1996 e 10/97 deI 14.04.1997 con i quali è stato sospeso l'esame di merito in attesa che la ditta presentasse delle integrazioni progettuali e chiarimenti tecnici anche per comprenderne

l'autorizzabilità ai sensi della L.R. n. 22/96 oltre al P.P.S.R.;

VISTA la nota della Direzione Regionale dell'Ambiente del 25.02.1997 di interpretazione del comma 1 lettera b) dell'art. 28, dove si precisa che le "discariche" sono comprese nel termine "impianti";

VISTE le integrazioni e chiarimenti suddetti trasmesse dalla ditta Ferriere Nord S.p.A. di Osoppo nelle date 6.09.1996, 24.07.1997 e 30.08.1997;

VISTO il parere favorevole n. 29 del 23 settembre 1997 espresso dal Comitato Tecnico Provinciale sull'idoneità del sito, sullo studio di impatto ambientale e sul progetto presentato così come integrato con gli elaborati datati agosto 1996, che ha accolto per quanto di competenza le prescrizioni dettate dal Comune di Santa Maria La Longa e da II'A.S.S. N° 5 che vengono riportate nel presente disposto;

RITENUTE superate le motivazioni di diniego dettate dal Comune di Bicinico dalle prescrizioni tecniche e gestionali sopra citate.

VISTO il Piano Provinciale Smaltimento Rifiuti solidi urbani, speciali assimilabili e speciali non tossici e nocivi ed in particolare l'art. 11 delle Norme Tecniche che prevede tra l'altro "la deroga al/e distanze individuate ai precedenti punti A), B), e C) qualora i progetti in richiesta di autorizzazione riguardino cave abbandonate destinate allo stoccaggio di: inerti, terre usate di fonderia, scorie della fusione di metalli ferrosi, scorie della fusione di metalli non ferrosi, sabbie di sbavatura e sabbiatura, polveri di lucidatura, polveri di roccia, fanghi palabili provenienti dal taglio pietre, fanghi di calcestruzzo. "[.....]".

Come si vede, l'Azienda per i Servizi Sanitari n° 5 "Bassa Friulana" aveva subordinato il proprio parere favorevole alla discarica a delle precise e rigorose prescrizioni circa le modalità di costruzione e di utilizzo della discarica, in relazione al rischio per l'ambiente, e, quindi, per la salute, determinato anche dai numerosi pozzi ubicati nella zona.

Queste prescrizioni sono state puntualmente recepite nell'atto impugnato, dopo che il Comitato Tecnico Provinciale (C.T.P.) aveva, a sua volta, espresso parere favorevole (parere n. 29 del 23 settembre 1997), a condizione che venissero introdotte le medesime prescrizioni.

Occorre, inoltre, dire che il progetto originario della discarica era stato aggiornato - anche in

relazione ad aspetti afferenti l'impatto ambientale di cui si è detto – dalla società Ferriere Nord s.p.a. (v. lettera alla Provincia di Udine del 24.7.1997), in seguito ai pareri interlocutori del Comitato Tecnico Provinciale n. 15 del 3.6.1996, n. 23 del 9.9.1996 e n. 10 del 14.4.1997: pareri che toccavano, per l'appunto, anche questi aspetti.

Corollario di ciò è che il Comune ricorrente non si sarebbe dovuto limitare a denunciare genericamente un potenziale danno di natura ambientale ridondante sulla salute dei cittadini, ma avrebbe dovuto dare una dimostrazione stringente che, in parte qua, cioè nella parte che riguardavano aspetti di rischio per la salute pubblica, le modifiche progettuali introdotte in seguito ai deliberati del C.T.P., nonché le prescrizioni indicate dall'Azienda per i Servizi Sanitari n° 5 "Bassa Friulana ed imposte nel provvedimento impugnato erano inadeguate od insufficienti a fronteggiare il paventato pericolo per la salute.

In altri termini, il ricorrente avrebbe dovuto contestare l'inadeguatezza delle misure concernenti il ripetuto profilo sanitario, dettate dai soggetti deputati al controllo del progetto, e, in particolare, dalla A.S.S.

La giurisprudenza (Cfr. Cons. St., V, 14 aprile 2008, n. 1725, cit.) ha espresso l'avviso – come si è visto - che "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".

Ne consegue che le generiche ed indimostrate affermazioni del Comune ricorrente in ordine alla lesività degli atti impugnati (il Piano della Provincia di Udine funge da atto presupposto del provvedimento autorizzativo n. 64/1998), a fronte di un progetto assentito dagli Organi competenti anche sotto l'aspetto della salvaguardia dell'ambiente e della salute, sono insufficienti a dare la dimostrazione del pregiudizio (anche in termini potenziali) lamentato.

In conclusione, alla stregua delle suesposte considerazioni, il ricorso va dichiarato inammissibile.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale del Friuli - Venezia Giulia, definitivamente pronunciando sul ricorso in premessa, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, lo

dichiara inammissibile.

Condanna l'amministrazione intimata al rimborso delle spese e competenze giudiziali nei confronti della controinteressata società Ferriere Nord s.p.a., che liquida in complessivi euro 2500 (duemilacinquecento), oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 11/03/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Saverio Corasaniti, Presidente

Vincenzo Farina, Consigliere, Estensore

Rita De Piero, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/04/2009

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

IL SEGRETARIO