



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA**

in sede giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 155 del 2013, proposto da:
Ass.To Reg.Le Territorio ed Ambiente Agenzia Reg.Le Per i Rifiuti e Le Acque
Ora Ass. Reg. Energia, Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente, Ass.To
Regionale Beni Culturali e dell'Identità' Siciliana, rappresentati e difesi per legge
dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Palermo, via De Gasperi 81;

contro

Bonanno Antonino, Manuli Maria, Casimo Ester, Sturniolo Antonina, Bonanno
Antonia, Cicero Francesco, Bonanno Silvestro, Munafo' Venera, Bonanno Luigi,
Tuccitto Maria Concetta, Iannelli Giuseppe, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

Azienda Sanitaria Provinciale di Messina, Comune di Mazzara' S. Andrea, non
costituiti;

Tirreno Ambiente S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv. Antonino Dalmazio,
Aldo Tigano, Lina Merendino, con domicilio eletto presso Alessandra Allotta in
Palermo, via Trentacoste N. 89;

sul ricorso numero di registro generale 187 del 2013, proposto da:
Tirreno Ambiente Spa, rappresentata e difesa dagli avv. Antonino Dalmazio, Aldo
Tigano, Lina Merendino, con domicilio eletto presso Alessandra Allotta in
Palermo, via Trentacoste N. 89;

contro

Bonanno Antonino, Manuli Maria, Casimo Ester, Sturniolo Antonina, Bonanno
Antonia, Cicero Francesco, Silvestro Bonanno, Munafo' Venera, Bonanno Luigi,
Tuccitto Maria Concetta, Iannelli Giuseppe, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

Ass.To Reg.Le Territorio ed Ambiente Ass.Reg. Bb Cc Aa, Agenzia Regionale
Rifiuti e Acque, Dirigente Responsab.Servizio 2 -Dip.Terr. e Amb., Agenzia
Reg.Le Protezione Ambiente, Commissione Prov. Tutela Amb.-Ass.Terr. e Amb,
rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata
in Palermo, via De Gasperi 81,.,
Comune di Mazzarra', non costituito;
A.S.P. di Messina, rappresentata e difesa dall'avv. Antonino La Malfa, con
domicilio eletto presso Marcello Marcatajo in Palermo, via Enrico Albanese 27;

per la riforma

della sentenza del Tar Sicilia – Catania sezione II n. 02882/2012, resa tra le parti,
concernente autorizzazione integrata ambientale realizzaz.impianto selezione r.s.u.;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2013 il Cons. Antonino Anastasi e uditi per le parti l'avv. dello Stato La Rocca, l'avv. A. Dalmazio, l'avv. A. Tigano e l'avv. M. Caldarera su delega dell'avv. A. La Malfa;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Come analiticamente esposto nella sentenza impugnata la Tirreno Ambiente s.p.a. gestisce una discarica per il conferimento di rifiuti solidi urbani ubicata nel Comune di Mazzarà S. Andrea.

La Regione Siciliana, con decreto n. 391/2009 del Dirigente Responsabile del Servizio 2 V.I.A/V.A.S. del Dipartimento Territorio ed Ambiente, ha rilasciato alla società l'autorizzazione per la realizzazione di un impianto per la previa selezione dei rifiuti solidi urbani e per la stabilizzazione della frazione organica.

Con successivo decreto del medesimo Dirigente n. 393/2009 si è inoltre espresso favorevole giudizio di compatibilità ambientale ed è stata rilasciata l'autorizzazione integrata ambientale per il progetto di ampliamento della discarica.

Gli odierni appellati, n.q. di cittadini residenti nei vicini comuni di Furnari e Terme Vigliatore, hanno impugnato avanti al TAR Catania i decreti ora citati, chiedendone l'annullamento.

Si è costituita in resistenza l'Amministrazione regionale.

Si è altresì costituita la Tirreno Ambiente la quale ha chiesto il rigetto dell'avverso gravame, eccependone peraltro l'inammissibilità sotto diversi profili.

Anche l'Azienda Sanitaria Provinciale di Messina ed il comune di Mazzarà S. Andrea, costituitisi in giudizio, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Con la sentenza in epigrafe indicata l'adito Tribunale etneo ha disatteso le eccezioni mediante le quali la Tirreno Ambiente aveva dedotto il difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, aderendo all'indirizzo giurisprudenziale

maggioritario secondo il quale In materia ambientale ai fini della sussistenza della legittimazione ad agire è sufficiente la “vicinitas” al sito prescelto per la realizzazione dell’impianto o dall’adozione di ulteriori provvedimenti autorizzatori. Nel merito il Tribunale ha accolto il gravame rivolto all’impugnazione dei citati decreti autorizzatori, che sono stati conseguentemente annullati.

A sostegno del decisum il Tribunale ha in primo luogo osservato che la istruttoria condotta risultava gravemente lacunosa e non rispettosa delle prescrizioni tecniche imposte dal D. L.vo n. 36 del 2003 in relazione a discariche destinate al deposito di rifiuti contenenti amianto.

In secondo luogo il Tribunale ha rilevato che l’autorizzazione all’ampliamento non tiene conto del problema del controllo e della gestione degli odori e dell’impatto di questi sul vicino centro abitato di Furnari.

La sentenza è stata impugnata col ricorso RG 155/2013 dall’Amministrazione regionale la quale ne ha chiesto l’integrale riforma previa sospensione dell’esecutività.

La sentenza è stata separatamente impugnata col ricorso RG 187/2013 dalla Tirreno Ambiente la quale ne ha chiesto l’integrale riforma, previa sospensione dell’esecutività, tornando ad eccepire l’inammissibilità del ricorso introduttivo.

Gli appellati non hanno svolto attività difensiva.

Si è costituita la ASP di Messina la quale insiste per il suo difetto di legittimazione passiva.

Con ord.ze nn. 168 e 169 del 2013 questo Consiglio ha accolto le istanze cautelari. All’Udienza del 13 novembre 2013 i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

Gli appelli vanno riuniti ai sensi dell’art. 96 comma 1 cod. proc. amm. in quanto rivolti all’impugnazione della medesima sentenza.

Essi sono fondati.

Con il primo motivo di impugnazione Tirreno Ambiente torna ad eccepire l'inammissibilità del ricorso originario per difetto di legittimazione attiva in capo ai ricorrenti, i quali si sono limitati ad affermare genericamente la loro residenza nel comune di Furnari e in quello di Terme di Vigliatore.

Analogo rilievo prospetta l'appellante Avvocatura.

L'eccezione ad avviso del Collegio merita positiva considerazione.

Come è noto, e come ben rappresentato dalla sentenza impugnata, per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti legittimati ad insorgere avverso provvedimenti aventi rilievo in materia ambientale e in particolare aventi incidenza all'interno del ciclo di trattamento dei rifiuti si fronteggiano due opposti orientamenti giurisprudenziali.

Secondo un primo orientamento, la mera vicinanza di un'abitazione ad una discarica non legittima il proprietario frontista ad insorgere avverso il provvedimento di approvazione dell'opera, 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. (cfr. ex multis V Sez. n. 2460 del 2012).

In sostanza, secondo tale indirizzo, 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.

Secondo altro ed opposto indirizzo, ai fini della legittimazione attiva dei soggetti residenti in aree vicine ai luoghi nei quali si intende realizzare un impianto di trattamento rifiuti non è necessaria la specifica prova del danno che potrebbero subire i ricorrenti o della pericolosità diretta degli impianti stessi, non potendo negarsi che la realizzazione dell'impianto possa risultare astrattamente produttiva di danni alla sfera giuridica dei ricorrenti, sia sotto forma di danni alla salute e/o all'ambiente, sia come danni patrimoniali connessi alla diminuzione di valore degli immobili di loro proprietà circostanti il sito prescelto per la realizzazione dell'opera. (cfr. tra le recenti VI sez. n. 2234 del 2012).

Ciò premesso, il Collegio ritiene necessario dare continuità all'indirizzo restrittivo per un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo, come è facilmente riscontrabile da dati ufficiali, il comune di Terme Vigliatore è distante dalla discarica e non è, nemmeno secondo le prospettazioni di parte ricorrente, interessato dalle esalazioni che da essa provengono.

In secondo luogo, concentrando l'attenzione sul comune di Furnari, deve aversi riguardo alla decisiva circostanza che nel caso all'esame si tratta di una discarica in funzione da tempo e della quale sono stati già autorizzati successivi ampliamenti proprio ai sensi della stessa normativa che supporta i provvedimenti impugnati nel presente giudizio.

Di talchè la allegazione da parte di alcuni ricorrenti della mera residenza nel comune di Furnari non appare idonea radicare la loro legittimazione.

Secondo la sentenza impugnata – che sul punto non risulta gravata in via incidentale – la legittimazione dei ricorrenti discende dal fatto che notoriamente la realizzazione di una discarica determina un deprezzamento del valore economico dei fondi limitrofi all'impianto.

In proposito deve però dirsi che l'unico fattore legittimante ritenuto decisivo in prime cure si rivela in realtà labile atteso che, come icasticamente rileva l'Avvocatura, tale perdita di valore a carico dei fondi deve ritenersi già determinata da lunghissimo tempo, con l'autorizzazione e l'esercizio pluriennale della discarica e degli ampliamenti precedentemente assentiti.

A ciò deve poi aggiungersi che – come evidenziato sia dalla Regione che da Tirreno Ambiente – l'autorizzazione per l'impianto di selezione e stabilizzazione della frazione secca dei r.s.u. (decreto 391) configura un intervento necessitato per legge e comunque del tutto autonomo rispetto all'ampliamento della discarica (decreto 393).

Trattandosi di impianto asseritamente finalizzato a mitigare l'impatto anche della gestione della discarica preesistente, i ricorrenti – nel momento in cui ne hanno proposto l'impugnazione - avrebbero dovuto almeno allegare qualche specifico effetto pregiudizievole da esso credibilmente e non genericamente derivante.

In siffatto contesto, a giudizio di questo Collegio il vero è che i ricorrenti – nella misura in cui deducono pregiudizi in realtà ricollegabili agli effetti del funzionamento in sè della discarica, esistente ed operativa da anni in base ad autorizzazioni inoppugnate - hanno agito in giudizio non tanto sulla base di un pregiudizio personale e diretto loro derivante dalle due nuove autorizzazioni quanto piuttosto per far valere i diritti generali di una collettività locale che risente negativamente della vicinanza all'impianto e si ritiene lesa nei suoi incomprimibili diritti sanitari e ambientali dalla esistenza stessa di una discarica prossima agli insediamenti abitativi.

Pertanto quella che i ricorrenti hanno spiegato, nel significativo difetto di iniziative tempestive da parte dei comuni di Furnari e Terme Vigliatore, si configura come una vera e propria azione popolare, ossia un'azione volta ad ottenere un mero controllo oggettivo della legittimità dell'atto amministrativo da parte del giudice.

Tale impostazione risulta però in contrasto col carattere di giurisdizione soggettiva che il sistema attribuisce al giudizio amministrativo, nel quale la legittimazione ad impugnare un provvedimento autoritativo deve essere (salvo specifiche eccezioni normative) correlata ad una situazione giuridica sostanziale che sia lesa dal provvedimento stesso e cioè ad un interesse diretto, attuale e personale del ricorrente all'annullamento dell'atto.

Il ricorso di primo grado era dunque inammissibile.

Per esigenze di esaustività si osserva che in ogni caso anche i rilievi di merito versati dagli appellanti sulle questioni nodali della presente controversia meritano ad avviso del Collegio di essere condivisi.

Per quanto riguarda la questione dell'amianto, la sentenza impugnata ha ritenuto (ed è questa la vera ratio decidendi che ne supporta tutti gli svolgimenti argomentativi) che il decreto abbia autorizzato lo smaltimento in discarica di rifiuti contenenti amianto, rilevando che gli artt. 12 e 20 del decreto stesso recano appunto prescrizioni in materia di trattamento di tali rifiuti pericolosissimi.

Di qui la riscontrata e diffusa violazione, specie per quanto concerne la congruenza dell'istruttoria, delle cogenti norme sostanziali e procedurali contenute nell'allegato I al D. L.vo n. 36 del 2003, dettate appunto per le discariche che accettano l'amianto.

Oppone sul punto Tirreno Ambiente di non aver mai domandato l' autorizzazione a smaltire amianto nel richiesto ampliamento, come dimostra il fatto che il progetto da essa presentato (acquisito agli atti di causa nel corso del giudizio di primo grado) non prevede nessuna delle specifiche infrastrutture (celle monodedicare, trincee etc.) indispensabili per il trattamento di tale materiale pericoloso.

Inoltre, osserva l'impresa, il preambolo del provvedimento impugnato si riferisce inequivocamente ad una istanza da essa presentata per l'ampliamento di una discarica per il trattamento di rifiuti non pericolosi.

La questione però non merita di essere in realtà approfondita mediante consulenza tecnica, risultando in definitiva non decisiva: infatti ciò che unicamente rileva ai fini del processo non è la richiesta del gestore ma la delimitazione dell'effettiva portata costitutiva del provvedimento autorizzatorio impugnato.

E' evidente infatti che la congruità dell'istruttoria non può che rapportarsi all'oggetto dell'autorizzazione rilasciata, essendo peraltro intuibile la ragione in base alla quale – come analiticamente ed esaurientemente dimostrato dal TAR – il trattamento di un materiale altamente offensivo quale l'amianto necessita secondo il principio di precauzione di approfondimenti istruttori qualitativamente differenti rispetto ad es. al trattamento di rifiuti solidi urbani non pericolosi.

Ciò premesso, è vero che il provvedimento reca agli artt. 12 e 20 precise prescrizioni riguardanti il trattamento dei RCA - rifiuti contenenti amianto ed è altresì vero che tali prescrizioni risultano probabilmente riprese (per quanto può dedursi dagli atti disponibili nel fascicolo di causa) dal parere endoprocedimentale 152/2009 del Servizio 3 tutela dell'inquinamento atmosferico (cfr. art. 22).

Ed è precisamente sulla base di tali prescrizioni che la sentenza impugnata ha qualificato l'autorizzazione come relativa anche al trattamento di amianto.

E tuttavia in senso contrario milita in primo luogo la considerazione che l'autorizzazione integrata è nel suo insieme rilasciata (art. 3) per la realizzazione di un impianto IPPC “ampliamento discarica rifiuti non pericolosi” e dunque per rifiuti diversi dall'amianto.

In secondo luogo e soprattutto l'art. 5 del decreto 393/2009 in combinato disposto con l'Allegato I al decreto stesso inequivocamente autorizza il gestore ad

accettare nella discarica esclusivamente tipologie di rifiuti non pericolosi con esclusione di quelli contenenti amianto.

Infatti una obiettiva disamina dei codici CER dei rifiuti autorizzati riportati nell'Allegato porta ad escludere che l'autorizzazione riguardi rifiuti contenenti amianto, non risultando autorizzato il codice 170601 (isolanti contenenti amianto) ma solo i materiali isolanti "diversi da quelli di cui alle voci 170601 e 03).

Nè soprattutto risulta autorizzato il codice 170605 (materiali da costruzione contenenti amianto legato in matrici cementizie o resinoidi): di talchè risultano vani gli sforzi argomentativi a suo tempo profusi dai ricorrenti per dimostrare che nella discarica, seppure dedicata ai rifiuti non pericolosi, potrebbero comunque essere ospitati rifiuti contenenti amianto.

Infatti il DM 3.8.2005 – applicabile *ratione temporis* – laddove consente a certe condizioni il conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi di materiali edili del tipo di cui sopra contenenti amianto, identifica appunto tali rifiuti col codice CER 170605 che abbiamo visto qui non autorizzato.

Da quanto sopra consegue che, non venendo in concreto in rilievo una autorizzazione allo smaltimento di rifiuti contenenti comunque amianto, non sussistono le riscontrate violazioni della normativa specifica posta a disciplina dello smaltimento di tale pericolosissimo materiale.

Altro punto nodale della sentenza impugnata riguarda la mancata valutazione, alla stregua delle prescrizioni imposte dalle Linee Guida di cui al D.A. 24.12.2008, delle esalazioni e degli odori potenzialmente gravanti sull'abitato di Furnari, con conseguente difetto di istruttoria.

Al riguardo si deve invece rilevare che, come posto in evidenza dagli appellanti, già in epoca antecedente allo svolgimento della prima conferenza di servizi sia l'ARPA di Messina che la AUSL n. 5 avevano rappresentato la questione relativa alla gestione delle esalazioni maleodoranti aventi potenziale impatto sul centro urbano

di Furnari (o almeno su una porzione di esso) che risulta situato a circa m. 500 in direzione Nord Ovest dal luogo interessato.

La questione, dunque, era stata debitamente introdotta nel procedimento e nella determinazione conclusiva è stata ritenuta superabile – sulla base dei rilievi anemometrici allora disponibili - mediante la imposizione nel contesto del decreto di precisi limiti e dettagliate misure di contrasto volte a prevenire il fenomeno, in linea con le previsioni del D.A. 24.12.2008.

E in fatto, come risulta dalla campagna di rilevamento della qualità dell'aria successivamente condotta dall'ARPA (cfr. sopralluoghi del 16.1.2009, 17.11.2009 e 14.4.2010) gli organi tecnici hanno poi escluso la percepibilità nell'abitato di Furnari, anche in condizioni di vento sfavorevoli, di odori molesti riconducibili alla gestione della discarica.

In disparte tale rilievo fattuale, per quanto qui interessa e nei limiti del sindacato esperibile in sede di legittimità, deve comunque escludersi che l'autorizzazione sia stata rilasciata sulla base di una istruttoria carente sotto tale specifico profilo (e cioè senza tenere alcun conto dell'impatto degli odori e esalazioni sul comune di Furnari) nonchè con previsioni non rispettose delle raccomandazioni contenute nelle citate Linee Guida e quindi tecnicamente inattendibili.

Tanto sinteticamente chiarito, ogni ulteriore profilo di merito può restare assorbito perchè non rilevante ai fini della presente decisione.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono gli appelli vanno accolti con integrale riforma della sentenza impugnata e dichiarazione di inammissibilità del ricorso introduttivo.

Attesi i contrasti giurisprudenziali di cui si è dato conto e il rilievo sociale delle problematiche evocate sembra opportuno disporre l'integrale compensazione delle spese del giudizio tra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale,

definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, li accoglie, riforma la sentenza impugnata e dichiara inammissibile il ricorso introduttivo.

Spese del giudizio compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente FF, Estensore

Ermanno de Francisco, Consigliere

Vincenzo Neri, Consigliere

Pietro Ciani, Consigliere

Giuseppe Barone, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/03/2014

IL SEGRETARIO

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