

2012-01-13

Case Summary posted by the Task Force on Access to Justice

ITALY: Regione Veneto v Legambiente of Verona, the Municipality of the village of Sona and citizens of the village of Sona, sez. V, n. 5136

1. Key issue	Legal standing of environmental associations and their local branches
2. Country/Region	Italy
3. Court/body	Council of State (Consiglio di Stato)
4. Date of judgment /decision	17 July 2004
5. Internal reference	Sez. V, n. 5136
6. Articles of the Aarhus Convention	Art. 2, 6 and 9
7. Key words	Access to Justice – Standing and Sufficient Interest– Public Participation

8. Case summary

The environmental association Legambiente of Verona, the Municipality of the village of Sona (in the Region of Veneto) and the citizens of the village of Sona brought an action before the Regional Administrative Tribunal in order to obtain an annulment of a regional decree which allowed for the treatment of dangerous waste in the local waste management facility. RAT upheld the claim and the Region of Veneto subsequently appealed the decision before the Council of State, which had the opportunity to evaluate the question of legal standing of environmental associations. The Court affirmed that only national environmental associations or organisations—and not their local branches—have been officially recognised as possessing legal standing before the administrative judge (according to art. 18.5 of Law 349/1986). Accordingly, the Court upheld the claim put forward by the Region of Veneto since Legambiente of Verona constituted only a local branch. On the other hand, the Court dismissed the claim as to the absence of legal standing of the citizens of the village of Sona, since the regional decree would certainly have had direct effects on their interests and properties.

9. Link address

<http://www.giustizia-amministrativa.it/>

The court decision (in Italian) is enclosed below.

ORIGINAL TEXT:

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

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

contro

- 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 intime;

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:

FATTO

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 esposte 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 propagande 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^ 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 cosè 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, nonchè 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.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 17 LUG. 2004.