

N. 01445/2011REG.PROV.COLL.  
N. 03430/2010 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3430 del 2010, proposto da:  
Rope S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dagli avv. Raffaele Izzo e Gian Paolo Sardos  
Albertini, con domicilio eletto presso Raffaele Izzo in Roma,  
Lungotevere Marzio, 3;

*contro*

Comune di Villafranca di Verona, in persona del legale rappresentante  
*pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Nicola Avanzi e Giuliano  
Dalfini, con domicilio eletto presso Barbara Piccini in Roma,  
Circonvallazione Clodia, 29;

Provincia di Verona, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dagli avv. Giuliano Dalfini e Barbara Piccini,  
con domicilio eletto presso Barbara Piccini in Roma, Circonvallazione  
Clodia, 29;

Comune di Povegliano Veronese, rappresentato e difeso dagli avv. Marcello Clarich e Alessandra Rigobello, con domicilio eletto presso Marcello Clarich in Roma, piazza di Montecitorio, 115;

*nei confronti di*

Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, (appellante incidentale autonoma); rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Manzi, Tito Munari ed Ezio Zanon, con domicilio eletto presso Andrea Manzi in Roma, via Federico Confalonieri, 5  
Comune di Verona, Comune di Zevio, Comune di San Giovanni Lupatoto, Arpav di Padova;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. VENETO - VENEZIA :SEZIONE III n. 00304/2010, resa tra le parti, concernente GIUDIZIO DI COMPATIBILITÀ AMBIENTALE PER AVVIO LAVORI DI REALIZZAZIONE DISCARICA RIFIUTI NON PERICOLOSI

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Villafranca di Verona, di Provincia di Verona ,di Comune di Povegliano Veronese e di Regione Veneto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 novembre 2010 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Izzo, Sardos Albertini, Dalfini, Clarich e Manzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio trae origine dall'impugnazione del provvedimento con il quale la Regione Veneto ha espresso giudizio favorevole di compatibilità ambientale per l'avvio dei lavori di realizzazione della discarica controllata per rifiuti non pericolosi destinata allo stoccaggio di rifiuti non putrescibili da realizzarsi in località Caluri di Villafranca di Verona, su progetto presentato dalla ditta Rope SrL pervenendo al rilascio dell' autorizzazione integrata ambientale per l'avvio dei lavori.

2. Con la sentenza appellata i Primi Giudici hanno accolto il ricorso proposto dal Comune di Villafranca di Verona reputando fondata la censura con la quale era stato dedotto il vizio di omessa partecipazione al procedimento del Comune di Povegliano Veronese.

3. Rope s.r.l. e la Regione Veneto propongono rispettivamente appello principale ed appello incidentale autonomo.

Resiste la parte originariamente ricorrente. Si sono altresì costituiti in giudizio la Provincia di Verona ed il Comune di Povegliano Veneto.

4. Si deve in via preliminare disporre l'estromissione dal giudizio della Provincia di Verona e del Comune di Povegliano Veneto. Dall'esame degli atti di causa si evince, infatti, che si tratta di soggetti che deducono una lesione diretta della rispettiva sfera giuridica che avrebbe legittimato la proposizione di ricorso autonomo in prime cure. Ne deriva, in ossequio ad un principio giurisprudenziale

consolidato, l'inammissibilità dell'intervento adesivo spiegato in primo grado da parte di soggetto legittimato alla proposizione del ricorso autonomo in contrasto con la regola ermeneutica secondo cui l'intervento "ad adiuvandum" può essere proposto nel processo amministrativo solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale e non anche da soggetto che sia portatore di un interesse che lo abilita a proporre ricorso in via principale.

5. Gli appelli sono nel merito infondati.

5.1. Non merita positiva valutazione, in primo luogo, il motivo d'appello con il quale si contesta il difetto di legittimazione del Comune di Villafranca a dedurre la censura tesa a stigmatizzare l'omessa partecipazione al procedimento del Comune di Povegliano nell'assunto che solo il soggetto pretermesso possa dolersi della frustrazione delle regole procedurali perpetrata ai suoi danni. A confutazione dell'assunto del ricorrente si deve osservare, in prima battuta, che il disposto dell'articolo 8, ultimo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, laddove riserva al soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista la legittimazione a fare valere la violazione non si riferisce, sul piano letterale e sul versante teleologico, al soggetto vittima dell'omissione ma al soggetto portatore dell'interesse sostanziale coinvolto dall'esercizio del potere, come tale titolato a fare valere la violazione delle regole procedurali che possa riflettersi negativamente sulla sua sfera giuridica a seguito di determinazione finale frutto di una non ottimale gestione della procedura.

Si intende, in altri termini, osservare che le regole procedurali, ivi compresa quella che disciplina la comunicazione dell'avvio del procedimento, sono volte in via diretta alla tutela degli interessi di tutti i soggetti titolari di una posizione sostanziale differenziata e qualificata che possa essere negativamente incisa dal non corretto esercizio del potere autoritativo. Applicando tali coordinate al caso di specie, si deve concludere nel senso della legittimazione a dedurre il vizio in parola anche in capo al Comune di Villafranca, titolare dell'interesse qualificato a fare valere i vizi procedurali atti ad inficiare il provvedimento finale che ha autorizzato la localizzazione di un impianto nel territorio del Comune di Villafranca di Verona con atto potenzialmente suscettibile di arrecare effetti pregiudizievoli per l'ambiente e l'integrità dei valori del territorio comunale .

Va in ogni caso soggiunto che nella specie la parte originariamente ricorrente non aveva dedotto il mero profilo dell'omessa comunicazione di avvio del procedimento ma il più significativo profilo della violazione della prescrizione di cui all'art. 2 della legge regionale n. 10/1999, che attribuisce ai Comuni interessati il compito di formulare il parere di cui al comma 2 dell'articolo 5 del DPR 12 aprile 1996 ed all'art. 17 della legge regionale n. 10/1999 nonché delle norme (vedi in particolare gli artt. 19 bis e 23 della medesima normativa regionale) che contemplano l'integrazione della composizione della Commissione VIA con l'inserimento dei rappresentanti dei Comuni interessati.

Da tale premessa deriva il duplice corollario della conferma della

legittimazione del Comune di Villafranca a lamentarsi di violazioni di portata sostanziale che hanno inciso negativamente sulla decisione finale e, soprattutto, dell'irrilevanza, in chiave sanante, del dato dell'effettiva formulazione di osservazioni nel corso del procedimento da parte del Comune di Povegliano.

5.2. E' del pari infondato il motivo di ricorso con cui entrambe le parti appellanti contestano la correttezza dell'iter argomentativo all'esito del quale il Primo Giudice è pervenuto alla conclusione della qualificazione del Comune di Povegliano Veneto alla stregua di Comune interessato ai sensi della legge regionale n. 10/1999.

Si deve prendere le mosse dal combinato disposto degli artt. 2, 9 e 13 della legge regionale in parola.

L'art. 2, alla lettera m, qualifica come Comuni interessati quelli nel cui territorio viene localizzato l'impianto, opera o intervento, nonché gli eventuali altri comuni interessati dagli impatti ambientali, come individuati nel SIA ai sensi degli articoli 9 e 13, ai quali spetta esprimere il parere di cui al comma 2 dell'articolo 5 del DPR 12 aprile 1996. L'art. 9, a sua volta, stabilisce, per quello che qui rileva, che il SIA ha carattere interdisciplinare e deve contenere almeno le informazioni relative all'individuazione dei comuni e delle province interessati di cui alle lettere m) ed n) del comma 1 dell'articolo 2. L'art. 13, infine, stabilisce che, entro sessanta giorni dal ricevimento della domanda di cui agli articoli 10, 11 o 12, la struttura competente per la VIA provvede all'esame formale della documentazione presentata, esprimendosi, tra l'altro, in ordine all'individuazione dei

comuni, delle province ed eventualmente degli enti di gestione delle aree naturali protette interessati, per l'espressione del parere di cui al comma 2 dell'articolo 5 del DPR 12 aprile 1996;

La Sezione osserva che la nozione di soggetto interessato sancita dal combinato disposto fin qui passato in rassegna vada ricostruita, sulla base del parametro prognostico della potenziale dannosità della realizzazione dell'intervento. A sostegno dell'assunto pone la considerazione, coerente con il principio comunitario di precauzione volto ad una tutela dei valori ambientali di tipo preventivo e cautelativo, che la *ratio* dell'apporto dei soggetti interessati è proprio incentrata sulla necessità di consentire agli stessi, sulla scorta degli strumenti prima delineati, di effettuare le valutazioni e formulare le proposte volte ad azzerare o limitare la potenzialità dannose sottese all'intervento oggetto della procedura. In ultima analisi, il concetto di impatto ambientale, costituendo un *prius* abilitante il soggetto interessato a partecipare alla procedura, va decifrato in base ad un parametro prognostico di potenzialità dannosa.

Dall'analisi degli atti del procedimento si ricava che, sia alla stregua dello studio SIA che alla luce degli altri contributi istruttori, sussistesse il rischio potenziale di pregiudizio idoneo a giustificare l'attribuzione al Comune di Povegliano della qualifica di Comune interessato ai sensi della lettera m) dell'art. 2 della legge regionale n° 10 del 1999 dall'impatto ambientale della discarica, con le conseguenze di cui si è precedentemente detto.

Il Giudice di prime cure ha correttamente evidenziato che il parere

della Commissione Regionale V.I.A., che è stato approvato con il provvedimento impugnato, individua (pagina 24 dell'allegato A alla D.G.R. n° 1115 del 28 Aprile 2009) come territorio potenzialmente interessato dalla propagazione di inquinanti nel sottosuolo quello delimitato da un raggio di 2 chilometri verso monte della discarica rispetto alla direzione di deflusso della falda e da un raggio di 5 chilometri verso valle del sito. Nella tabella (riportata nella stessa pagina 24 dell'allegato A alla D.G.R. n° 1115 del 28 aprile 2009) che evidenzia i Comuni ricompresi in tale delimitazione è espressamente indicato il Comune di Povegliano Veronese in ragione dell'ubicazione nel suo territorio di due pozzi a valle del sito prescelto per l'impianto. Quel che più conta è che sia lo studio di impatto ambientale che, soprattutto, il parere reso dalla Commissione VIA non hanno escluso in radice la sussistenza di un potenziale rischio di pregiudizio correlato all'ubicazione del territorio nell'area critica in quanto, pur in un quadro generale volto a minimizzare la portata del potenziale *vulnus*, hanno evidenziato la sussistenza di rischi legati a situazioni eccezionali. Si ponga mente, in particolare, al passaggio contenuto a pagina 25 del parere in cui si evidenzia la sussistenza di una ridotta – e quindi evidentemente non esclusa – possibilità di contaminazione della falda freatica da parte del percolato.

Risulta, in definitiva, acclarato che il mancato riconoscimento, in capo al Comune di Povegliano Veronese della qualifica di Comune interessato ha impedito allo stesso di fornire gli apporti qualificati previsti dalla legislazione regionale, al fine di valutare l'adeguatezza

delle misure indicate e di formulare le proposte all'uopo necessarie al fine di fronteggiare il potenziale pregiudizio derivante dall'installazione di una discarica per rifiuti in un'area considerata sensibile, alla stregua dei parametri stabiliti dal D.G.R. n° 1115 del 28 aprile 2009, per due punti di prelievo ai quali attinge l'ente locale in esame per conseguire le necessarie risorse idriche.

6. Le considerazioni che precedono impongono la rievocazione degli appelli

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sugli appelli , come in epigrafe proposti,

li respinge .

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 novembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Trovato, Presidente

Gianpiero Paolo Cirillo, Consigliere

Marco Lipari, Consigliere

Francesco Caringella, Consigliere, Estensore

Roberto Chieppa, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/03/2011

IL SEGRETARIO

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