

CONSIGLIO DI STATO - SEZIONE VI - Sentenza 1 febbraio 2010 n. 413

Pres. Varrone - Est. Giovagnoli

Olt Offshore Lng toscana S.p.a. (Avv. ti L. Acquarone, D. Anselmi, G. Di Gioia, N. Giallongo) c/ M. Martelli ed altri (Avv. G. Altavilla)

Ambiente – Impianto di rigassificazione off-shore – Autorizzazione – Impugnazione – Legittimazione – Cittadini dei comuni limitrofi – Esclusione – Ragioni

Non sussiste la legittimazione ad impugnare le autorizzazioni per la realizzazione di un impianto di rigassificazione off-shore da parte di tutti i cittadini residenti nei Comuni limitrofi allo specchio di mare o al territorio interessato. Infatti, tali cittadini sono portatori di un mero interesse diffuso e non hanno la titolarità di una posizione giuridica differenziata rispetto alla collettività. Inoltre, in tal caso non sussiste neanche il requisito della “vicinitas”, necessario per proporre l’azione, vale a dire lo stabile collegamento con l’area interessata dall’azione amministrativa. Infatti, la “vicinitas” non coincide con la semplice residenza, ma implica la potenzialità della lesione della sfera giuridica economica o personale di coloro che si trovano nelle vicinanze delle zone interessate dall’intervento della P.A.

---

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

(Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

DECISIONE

Sul ricorso numero di registro generale 6926 del 2008, proposto da:

Olt Offshore Lng Toscana S.p.A., rappresentato e difeso dagli avv. Lorenzo Acquarone, Daniela Anselmi, Giovanni Di Gioia, Natale Giallongo, con domicilio eletto presso Giovanni Di Gioia in Roma, piazza Mazzini, 27;

contro

Martelli Mario, Bardelli Beatrice, Zicanu Maurizio, Nieri Sergio, De Santi Massimo, Saller Riccardo, Picardi Salvatore, Tani Mauro, Poltronieri Lorenza, Sirtori Roberto, Zoppe' Monica Maria, Baschieri Paolo, Tonarelli Patrizia, Poltronieri Maria Gioia, Cirillini Lia, Banchetti Laura, Baldi Veronica, Lenti Evi, Lenti Rosaria, Milianti Isabella, Mogre Federico, Gazineo Claudia, Marchetti Carlo, Malizia Palma, Di Guida Maria Grazia, Fabbri Flavio, Mangiavillano Stefano, Roncaglia Giuseppina, Carruba Giuseppa, Marani Francesco, Tani Cinzia, Galatolo Sabra, Bonanno Maria Luisa, Chelli Mario, Morini Gabriella, Morucci Francesca, Trimoli Giavanna Maria, Brogi Rita, Guerrini Alessandra, Fagiolini Paolo, Detti Lazzaro, Cocorullo Silvana, Cerri Rolando, Magrini Giovanna, Santucci Leonora, Corsani Sarah, Frassi Luca, Boccuzzi Mauro, Parenti Antonio, Traversi Luciano, Magnolfi Luca, Barsacchi Enrico, Barsacchi Flavio, Sordini Vittorio, Cinali Ennio, Coppini Viviana, Fanelli Emiliano, Magnani Adriano, De Santi Mirco, Marongiu Cristina, Cadoni Andrea, Finale Chiara, Agostini Stefano, Pellegrini Maria Carlotta, Lo Russo Rita, Meschi Anna Lina, Fontanelli Maurizio, Turchi Maria Cristina, Bazzi Giacomo, Baiamonte Giovanna, Lunardi Eliano, Celata Bernardo, Beverelli Fiorigia, Gallinari John Dino, Carlevaro Roberto, Franchini Camillo, Zanasi Maria Angela, Amodeo Leila, Bardelli Lido, Puccini Anna, Ria Elisabetta, Boni Andrea, Vaghetti Raniero, Alderigi Cristiana, Biagi Maria Anna, Giannessi Nadia, Pistelli Sonia, Pieroni Rosalba, Dinucci Manlio, Baldari Adriana, Martinelli Carla, Taccini Adriana, Cavalli Aldo, Cerbai Guido, Baldacci Elisa, Della Bartola Giovanni, Giomi Daniela, Molino Lucia, Ponzini Lucia, Villanti Provvidenza, rappresentati e difesi dall'avv. Giancarlo Altavilla, con domicilio eletto presso Gian Marco Grez in Roma, corso V.Emanuele II, N.18; Pesacane Ciro Q. Pres. Forum Ambientalista, D'Angelo Fernando Antonio Q. Pres. Coop Medicina Democratica, Rognini Paolo, Santi Roberto, Bacci Andrea, Casola Fabrizio, Volpi Carlo, Maggi Silvia, Suggi Luciano, Del Preda Paola, Pasqui Paola, Ferrini Donatella, Guglielmi Viviana, Girotto Graziano, Sammuri Giordano, Borriello Maurizio, Nocchi Mauro, Chiavacci Leandro, Magnani Adriana, Rossi Maria Stella, Bernini Ivano, Lombardo Gabriella, Regoli Roberto, Del Punta Alessandra, Macchia Marina, Pellegrini Francesco, Girmena Valerio, Gori Paola, Saba Gioacchino, Barbagli Ambra, Lami Andrea, Moncini Lia Franca, Paganoi Giovanna, Berloco Anna, Carriero Anna, Bargana Barbara, Tassinari Deborah, Nuti Cecilia, Gonforti Mirella, Corrado Anna, Lazzerini Giovanni, Nevi Lucia, Niccolai Roberta;

nei confronti di

Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare, Agenzia delle Dogane-Dip. Dogane e Ii, Agenzia delle Dogane-Dir. Reg. Toscana, Agenzia delle Dogane- Utl Livorno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Gen.Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi 12; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero del Lavoro Salute e delle Politiche Sociali, Ministero della Difesa, Ministero dell'Interno, Stato Maggiore della Difesa, Capitaneria di Porto di Livorno, Autorita' Portuale di Livorno, Provincia di Livorno, Comune di Livorno, Comune di Collesalveti, Comando in Capo

Dip. Marittimo La Spezia, Ctr C/ Ispettorato Reg. Vigili Fuoco Toscana; Rina, Rina Industry Spa, Energy & Progress Unit, rappresentati e difesi dagli avv. Roberto Damonte, Ludovico Villani, con domicilio eletto presso Ludovico Villani in Roma, via Asiago N.8; Regione Toscana, rappresentato e difeso dagli avv. Lucia Bora, Barbara Mancino, con domicilio eletto presso G. Pasquale Mosca in Roma, corso D'Italia N. 102; Comune di Pisa, rappresentato e difeso dall'avv. Gloria Lazzeri, con domicilio eletto presso Benito Panariti in Roma, via Celimontana 38;

Sul ricorso numero di registro generale 8593 del 2008, proposto da:

Martelli Mario, rappresentato e difeso dall'avv. Giancarlo Altavilla, con domicilio eletto presso Segreteria Sezionale Cds in Roma, piazza Capo di Ferro 13; Bardelli Beatrice, Zicanu Maurizio, Nieri Sergio, De Santi Massimo, Saller Riccardo, Pagani Giovanna, Baiamonte Giovanna, Cerri Rolando, Magrini Giovanna, Bazzi Giacomo, Cadoni Andrea, Finale Chiara, Marchetti Carlo, Malizia Palma, Tani Mauro, Trimboli Giovanna Maria, Meschi Anna Lina, Bonanno Maria Luisa, Lorusso Rita, Roncaglia Giuseppina, Galatolo Sabra, Marani Francesco, Morini Gabriella, Di Guida Maria Grazia, Celata Bernardo, Beverelli Fiorigia, Chelli Maria, Mogre Federico, Detti Lazzaro, Milianti Isabella, Cocorullo Silvana, Mangiavillano Stefano, Boccuzzi Mauro, Corsani Sarah, Carrubba Giuseppa, Gallinari John, Cinali Ennio, Sordini Vittorio, Frassi Luca, Coppini Viviana, Magnolfi Luca, Cirillini Lia, Magnani Adriano, Banchetti Laura, Guerrini Alessandra, Pellegrini Maria Carlotta, Morucci Francesca, Gazineo Claudia, Fabbri Flavio, Agostini Stefano, Lenti Evi, Lenti Rosaria, Brogi Rita, Lunardi Eliano, Barsacchi Flavio, Tani Cinzia, Barsacchi Enrico, Fanelli Emiliano, Santucci Eleonora, Traversi Luciano, Picardi Salvatore, De Santi Mirco, Marongiu Cristina, Parenti Antonio, Fontanelli Maurizio, Turchi Maria Cristina, Baldi Veronica, Fagiolini Paolo, Franchini Camillo, Zanasi Maria Angela, Amodeo Leila, Boni Andrea, Baldacci Elisa, Pistelli Sonia, Pieroni Rosalba, Bardelli Lido, Tonarelli Patrizia, Cerbai Guido, Giomi Daniela, Molino Lucia, Sirtori Roberto, Zoppe' Monica Maria, Baschieri Paolo, Dinucci Manlio, Vaghetti Raniero, Puccini Anna, Baldari Adriana, Cavalli Aldo, Martinelli Carla, Poltronieri Maria Gioia, Ponzini Lucia, Della Bartola Giovanni, Villanti Provvidenza, Carlevaro Roberto, Alderigi Cristiana, Biagi Maria Anna, Giannessi Nadia, Ria Elisabetta, Taccini Adriana, Poltronieri Lorenza;

contro

Ministero delle Attivita' Produttive, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Comune di Livorno, Comune di Pisa, Provincia di Pisa, Provincia di Livorno, Comune di Collesalveti, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero della Salute, Ministero della Difesa, Ministero dell'Interno, Stato Maggiore della Difesa, Capitaneria di Porto di Livorno, Autorita' Portuale di Livorno, Agenzia delle Dogane - Dipartimento Dogane e I.I., Agenzia delle Dogane - Direzione Regionale Toscana, Agenzia delle Dogane - U.T.F. Livorno, Comando in Capo del Dipartimento Marittimo di La Spezia, Ctr Comitato Tecnico Regionale c/o Ispett. Vvff Reg. Toscana; Regione Toscana, rappresentato e difeso dagli avv. Lucia Bora, Barbara Mancino, con domicilio eletto presso G. Pasquale Mosca in Roma, corso D'Italia N. 102; Rina - Registro Navale Italiano, Rina Industry S.p.A., Energy & Process Unit, rappresentati e difesi dagli avv. Roberto Damonte, Ludovico Villani, con domicilio eletto presso Ludovico Villani in Roma, via Asiago N.8;

nei confronti di

Olt Offshore Lng Toscana S.p.A., rappresentato e difeso dagli avv. Lorenzo Acquarone, Daniela Anselmi, Giovanni Di Gioia, Natale Giallongo, con domicilio eletto presso Giovanni Di Gioia in Roma, piazza Mazzini, 27;

per la riforma

quanto al ricorso n. 6926 del 2008:

della sentenza del Tar Toscana - Firenze :sezione li n. 01869/2008, resa tra le parti, concernente REALIZZAZIONE E GESTIONE TERMINALE DI RIGASSIFICAZIONE GAS NATURALE.

quanto al ricorso n. 8593 del 2008:

della sentenza del Tar Toscana - Firenze :sezione li n. 01869/2008, resa tra le parti, concernente REALIZZAZIONE E GESTIONE TERMINALE DI RIGASSIFICAZIONE GAS NATURALE.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Rina - Registro Navale Italiano e di Rina Industry S.p.A., Energy & Process Unit;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2009 il Cons. Roberto Giovagnoli e uditi per le parti gli avvocati Anselmi, Di Gioia, Giallongo, Belli per delega dell'avv.to Altavilla, Damonte, Villani e Pasquale G. Mosca per delega dell'avv.to Bora;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. Firenze, due Associazioni denominate, rispettivamente, "Forum Ambientale" e "Medicina Democratica" ed alcuni cittadini residenti a Livorno e Pisa, hanno impugnato: il decreto del Ministero delle Attività Produttive 23 febbraio 2006 con il quale la OLT Offshore LNG Toscana s.p.a. era stata autorizzata a costruire ed esercitare un terminale di rigassificazione di gas naturale; la

deliberazione della Giunta Regionale della Toscana 20 febbraio 2006 n. 105 (e di quelle in esse richiamate) con la quale era stato espresso l'assenso allo schema del decreto ministeriale suddetto; tutti gli atti del procedimento che si era concluso con il decreto di autorizzazione alla costruzione del terminale di rigassificazione: la deliberazione della Conferenza di Servizi del 14 aprile 2005, ed ogni precedente verbale e decisione della Conferenza medesima; le decisioni della Giunta Regionale della Toscana 20 luglio 2004, n. 28 e 696 aventi ad oggetto, rispettivamente, la valutazione integrata degli aspetti di livello strategico dei progetti OLT ed EDISON, ed il parere ai fini della pronuncia di VIA sul primo di essi; il decreto del Ministero dell'Ambiente 15 dicembre 2004, col quale è stata pronunciata la valutazione di compatibilità ambientale del terminale di rigassificazione della OLT.

2. Con la sentenza n. 1869 del 30 luglio 2008, il T.a.r. Toscana, accoglieva in parte il ricorso, ritenendo fondati due dei motivi proposti: quello relativi alla necessità del rilascio della concessione demaniale prima dell'emissione del decreto finale autorizzatorio e quello sul mancato rispetto della convenzione di Aarhus.

3. Avverso tale decisione hanno proposto appello sia la società OLT sia i cittadini ricorrenti in primo grado, questi ultimi al fine di ottenere l'accoglimento anche di quei motivi respinti in primo grado.

4. Alla pubblica udienza del 15 dicembre 2009 la causa è stata trattenuta per la decisione.

5. Occorre anzitutto disporre la riunione dei due appelli, stante l'evidente connessione oggettiva soggettiva trattandosi di appelli proposti avverso la medesima sentenza.

5. Vanno esaminate per prime, avendo evidente priorità logica, le eccezioni di irricevibilità e di inammissibilità del ricorso di primo grado, riproposte nell'appello di OLT

Tali eccezioni, ad avviso del Collegio, sono fondate.

5.1. Il ricorso di primo grado risulta, innanzitutto, irricevibile per tardività, in quanto è stato notificato alla società OLT solo in data 16 maggio 2006, mentre risulta dagli atti - in particolare dall'esposto presentato dai cittadini ricorrenti - che essi erano a conoscenza del provvedimento impugnato già nel febbraio 2006 (e dal febbraio 2006 al 16 maggio 2006 vi sono più di sessanta giorni).

Giova al riguardo rilevare che affinché il termine per impugnare inizi a decorrere non è necessaria la conoscenza completa del provvedimento e di tutti gli atti sulla cui base il medesimo è stato adottato. Al contrario, come la giurisprudenza ha più volte chiarito, è sufficiente la conoscenza degli elementi essenziali del provvedimento e del suo contenuto lesivo. Inoltre, la prova di tale conoscenza, pur gravando sulla parte che eccepisce la tardività, può, tuttavia, essere fornita anche tramite presunzioni, fondate su indizi gravi, precisi e concordanti.

Nel caso di specie, il Collegio ritiene che tale prova sia stata fornita da OLT, essendo a tal fine particolarmente rilevante, quale indizio su cui fondare la prova presuntiva della piena conoscenza, il citato esposto del febbraio 2006.

5.2. Il ricorso, oltre alla riferita irricevibilità, presenta comunque anche profili di inammissibilità.

Risulta, invero, fondata anche l'eccezione (riproposta da OLT con apposito motivo di appello) con cui si contesta la legittimazione processuale dei cittadini ricorrenti in primo grado.

Il Collegio condivide tale censura.

E' sufficiente al riguardo ribadire che l'azione innanzi al giudice amministrativo non rappresenta, un'azione popolare che può essere esercitata dal quisque de populo. Essa, al contrario, richiede l'esistenza sia della legittimazione al ricorso (da intendersi come titolarità di una posizione giuridica differenziata rispetto alla collettività indifferenziata), sia di un interesse al ricorso (da intendersi come utilità, anche strumentale, che dall'accoglimento del ricorso può comunque derivare).

Nel caso di specie, non si ravvisa in capo ai ricorrenti alcuna situazione giuridica differenziata che valga a distinguere la loro posizione dal quisque de populo. Essi, al contrario, si fanno portatori di un interesse (alla salubrità ambientale e alla tutela della salute) che rimane allo stadio di mero interesse diffuso, poiché nessuno di loro vanta, con riferimento al bene di cui chiede tutela, aspettative specifiche rispetto ad altri soggetti. Nessuno, in altre parole è portatore di una posizione differenziata, visto che ciascuno si trova nella stessa condizione in cui versano le persone che appartengono alla collettività, più o meno ampia, che è interessata al provvedimento amministrativo

Nel caso di specie, del resto, non solo i ricorrenti non forniscono la prova di alcuna lesione, anche solo potenziale, che potrebbe derivare dalla costruzione del terminale di rigassificazione, ma risulta mancante anche il requisito della c.d. vicinitas, che non può identificarsi nella mera residenza anagrafica nel territorio potenzialmente coinvolto dalla realizzazione del progetto cui ci si oppone, ma, più correttamente, va ravvisata nell'esistenza di uno "stabile collegamento" con l'area interessata dall'azione amministrativa. Tale "stabile collegamento" si differenzia dalla mera residenza anagrafica proprio perché richiede la prova (nella fattispecie, come si diceva, mancante) che l'impianto che si contesta sia almeno potenzialmente in grado di incidere sulla sfera giuridica (economica o personale) del ricorrente.

La carenza di una situazione differenziata emerge con ancora maggiore evidenza se si esaminano le concrete caratteristiche dell'impianto in questione. Si tratta, infatti, di un terminale per la rigassificazione, che sarà, in buona parte, realizzato in mezzo al mare, costituito da una nave permanentemente ormeggiata al largo della costa, rifornito da navi di trasporto di GNL, nella quale avvengono le operazioni di rigassificazione, connessa alla terraferma mediante una condotta sottomarina con approdo e transito nei Comuni di Collesalveti e Livorno.

Ebbene, riconoscere la legittimazione ad impugnare le autorizzazioni amministrative per la realizzazione di un simile impianto a qualsiasi cittadino residente nei Comuni limitrofi allo specchio di mare o al territorio interessato dal progetto significa, in definitiva, dare ingresso ad un'azione popolare, il che sarebbe in contrasto con le basilari regole del processo amministrativo.

6. L'appello proposto da OLT va, dunque, accolto perché il ricorso di primo grado avrebbe dovuto essere dichiarato irricevibile per tardività o, comunque, dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione.

7. Ne discende l'inammissibilità del ricorso in appello proposto dagli originari ricorrenti.

8. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate, ricorrendo giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione sesta, accoglie il ricorso in appello n. 6926/2008 e dichiara inammissibile il ricorso in appello n. 8593/2008.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2009 con l'intervento dei Signori:

Claudio Varrone, Presidente

Paolo Buonvino, Consigliere

Domenico Cafini, Consigliere

Roberto Chieppa, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/02/2010

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