

Pubblicato il 18/05/2022

N. 03921/2022REG.PROV.COLL.
N. 07124/2021 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 7124 del 2021, proposto dal Comitato Save the Coast – ETS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e dai signori Lorenzo Pietrini e Maria Carla Fruttero, rappresentati e difesi dagli avvocati Marcello Cecchetti e Edward William Watson Cheyne, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Lucia Bora, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

del Comune di Castiglione della Pescaia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniele Falagiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del Ministero della Cultura, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le province di Siena, Grosseto e Arezzo, in persona del

Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sezione seconda, n. 863 dell'8 giugno 2021, resa tra le parti, concernente il progetto di ripascimento e riequilibrio del litorale di Castiglione della Pescaia.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Toscana, del Comune di Castiglione della Pescaia e del Ministero della Cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2022 il consigliere Nicola D'Angelo e uditi per le parti gli avvocati Edward William Watson Cheyne, Sergio Fienga, su delega dell'avvocato Lucia Bora, e l'avvocato dello Stato Emanuele Valenzano;

Vista l'istanza di passaggio in decisione dell'avvocato Daniele Falagiani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il comune di Castiglione della Pescaia ha chiesto il 25 marzo 2020 alla regione Toscana l'avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità a V.I.A., ai sensi dell'art. 48 della legge regionale n. 10 del 2010 e dell'art. 19 del d.lgs. n. 152 del 2006, del progetto di ripascimento e riequilibrio di parte del suo litorale.

1.1. In particolare, il progetto ha riguardato un intervento sul tratto di costa compreso tra Punta delle Rocchette e la foce del fiume Bruna, per complessivi 7 km, da attuarsi mediante il ripascimento dell'arenile e la realizzazione di opere perpendicolari alla costa denominate "pennelli", consistenti in barriere frangiflutti realizzate mediante il deposito di grossi blocchi di materiale lapideo, nonché di "isole soffolte" e di "barriere sommerse".

1.2. Il 30 marzo 2020 è stata quindi pubblicata sul sito della regione Toscana la comunicazione della presentazione del progetto con contestuale informazione alle altre Amministrazioni interessate, tra la quali la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Siena, Grosseto e Arezzo in ragione di due vincoli paesaggisti relativi alla zona di intervento.

1.3. Quest'ultima, con nota prot. n. 270916 del 4 agosto 2020, ha tuttavia espresso l'avviso che il progetto dovesse essere comunque sottoposto a V.I.A., presentando elementi di contrasto con le prescrizioni del Sistema Costiero n. 8 del PIT, e con i DDMM 9 aprile 1963 e 10 aprile 1958 (decreti relativi ai vincoli all'area).

1.4. La regione Toscana ha quindi avviato il procedimento di sottoposizione del progetto a V.I.A., avvisando il Comune, ai sensi dell'art. 10 *bis* della legge n. 241/1990, della sua possibile determinazione.

1.5. Il Comune, in riscontro al suddetto avviso, ha presentato osservazioni con le quali ha proposto delle modifiche progettuali non sostanziali che, pur non compromettendo l'efficacia delle opere, avrebbero consentito di ridurre significativamente l'impatto paesaggistico delle stesse (nel dettaglio il Comune ha previsto di modificare i "pennelli" in modo da renderli completamente invisibili, in quanto sepolti sotto la spiaggia o sommersi sotto il mare, prolungando la parte soffolta in maniera tale che risultasse integralmente sotto la quota della spiaggia).

1.6. La Soprintendenza ha invece ritenuto non sufficienti le modifiche proposte ed ha suggerito di valutare *"una soluzione progettuale alternativa che non preveda l'inserimento di pennelli in massi lapidei di cava, ma proponga soluzioni di ingegneria naturalistica per la tutela e la protezione della duna e un ripascimento dell'arenile da effettuare esclusivamente con materiale "sabbioso" (idoneo per cromia e tipologia ovvero con riferimento ai sedimenti nativi della spiaggia oggetto di intervento), tale da non risultare in contrasto con le motivazioni e le prescrizioni dei provvedimenti di tutela ex artt. 136 e 142 del Codice"*.

1.7. La regione Toscana, con il decreto del 25 settembre 2020 n. 14987, ha infine concluso il procedimento, ritenendo di escludere il progetto del Comune dalla procedura di valutazione di impatto ambientale anche alla luce delle proposte comunali di mitigazioni e ottimizzazione. La Regione ha peraltro sottoposto il progetto ad ulteriori condizioni e molteplici raccomandazioni.

2. Il suddetto decreto è stato però impugnato al Tar per la Toscana dal Comitato Save the Coast e dai signori Lorenzo Petrini e Maria Carla Fruttero, i quali, dopo aver sostenuto la loro legittimazione ad agire, hanno dedotto che la dichiarata non assoggettabilità a V.I.A. fosse errata in quanto le motivazioni che la stessa Regione aveva addotto a fondamento della necessità di assoggettamento a VIA nella comunicazione al Comune *ex art. 10 bis* della legge n. 241/1990, non erano state integralmente superate dalle modifiche progettuali proposte dall'Amministrazione comunale.

3. Il Tar di Firenze, con la sentenza indicata in epigrafe, ha dichiarato il ricorso inammissibile. Lo stesso Tribunale ha infatti rilevato la carenza di legittimazione attiva del Comitato Save the Coast, da poco istituito, del sig. Pietrini, titolare di un agriturismo con sede in Castiglione della Pescaia e la signora Fruttero, proprietaria di un immobile nel territorio comunale.

3.1. Più nel dettaglio, il giudice di primo grado ha evidenziato come il Comitato Save the Coast fosse stato costituito solo in data 14 giugno 2020 e dunque fosse un soggetto collettivo che non aveva consolidato la sua attività di cura dell'interesse ambientale locale, essendo sorto invece per tutelare occasionalmente l'ambiente, in particolare con riferimento alla vicenda relativa al progetto di ripascimento e difesa del litorale. Né potevano ritenersi legittimate le altre due persone fisiche ricorrenti, le quali hanno solo rappresentato di essere una titolare di un agriturismo nella zona e l'altra proprietaria di un immobile in ambito comunale.

4. Contro la suddetta sentenza hanno proposto appello il Comitato Save the Coast e i signori Lorenzo Petrini e Maria Carla Fruttero sulla base dei seguenti

motivi di gravame.

4.1. Le parti appellanti censurano innanzitutto la decisione del Tar sulla carenza di legittimazione alla proposizione del ricorso e sull'interesse ad agire sotto diversi profili.

4.1.1. In particolare, i ricorrenti evidenziano che quanto alle due persone fisiche le stesse sarebbero non solo legittimate sulla base del cosiddetto criterio della *vicinitas* (nella qualità di proprietari di immobili limitrofi alla spiaggia), ma anche in quanto titolari di un concreto interesse all'impugnazione derivante dal pregiudizio per l'ambiente causato dalla realizzazione del progetto comunale (come peraltro rilevato anche dalla Soprintendenza). Quest'ultimo si rifletterebbe infatti anche sul valore dei loro immobili, soprattutto in considerazione della vocazione turistica dell'area (il pregiudizio per l'appellante Pietrini sarebbe ancor più evidente avendo lo stesso agito anche nella qualità di titolare dell'Agriturismo Serignano alle Rocchette, struttura ricettiva collocata a breve distanza dalla spiaggia).

4.1.2. La tesi invece affermata dalla sentenza impugnata, secondo gli appellanti, finirebbe per configurare una *inammissibile probatio diabolica*, la quale, di fatto, determinerebbe l'insindacabilità di provvedimenti quale quello di specie in violazione dei principi di rilevanza costituzionale in punto di diritto di azione e di difesa sanciti dagli artt. 24, 103 e 113 Cost., nonché in violazione degli obblighi imposti dall'art. 9 della Convenzione di Aarhus (Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale).

4.1.3. Quanto alla legittimazione del Comitato, i ricorrenti deducono l'erroneità delle affermazioni del Tar sul punto relativo alla mancanza del requisito della stabilità e non occasionalità in considerazione della data di costituzione dello stesso. In realtà, le finalità dello stesso Comitato sarebbero andate ben oltre rispetto alla specifica vicenda amministrativa, riguardando, in generale *“la promozione della conservazione e la cura dell'equilibrio naturale dell'ambiente costiero e marino, maremmano e della costa etrusca ... il contrasto civico e*

responsabile alla realizzazione di opere contrarie all'ambiente e alla conservazione e preservazione dell'equilibrio naturale del contesto ... la divulgazione della coscienza civica ... la sensibilizzazione dell'opinione pubblica".

4.2. Gli appellanti hanno poi riproposto tutti e cinque motivi dedotti in primo grado e non esaminati dal Tar. Nella sostanza, le censure mosse nel merito al decreto della Regione, con il quale è stata disposta la non sottoposizione a valutazione di impatto ambientale, hanno riguardato la violazione delle disposizioni in materia di V.I.A. emerse anche a seguito dell'attività istruttoria compiuta durante il procedimento, istruttoria che secondo i ricorrenti avrebbe consentito di accertare che il progetto esaminato era potenzialmente in grado di determinare significativi impatti negativi sull'ambiente, in particolare sulla componente paesaggistica.

4.2.1. Le motivazioni addotte dalla stessa Regione a fondamento della necessità di assoggettamento a VIA nella comunicazione ex art. 10-*bis* della legge n. 241/1990 non sarebbero state integralmente superate dalle modifiche progettuali proposte dal Comune. Il provvedimento impugnato, pertanto, risulterebbe comunque viziato per difetto di istruttoria e di motivazione, oltre che per illogicità e contraddittorietà.

4.2.2. Più nel dettaglio, la Regione aveva indicato, tra le ragioni che rendevano necessario il procedimento di V.I.A., la circostanza che alcune barriere soffolte e i pennelli avrebbero potuto risultare visibili, seppure sommersi dall'acqua o dalla sabbia, dai punti panoramici accessibili al pubblico, come ad esempio dal Forte delle Rocchette.

4.2.3. In ogni caso, le opere previste sarebbero state contrarie al PIT regionale e ai decreti concernenti i vincoli paesaggistici dell'area e avrebbero interferito con la falda acquifera nell'immediato intorno.

5. La Regione Toscana si è costituita in giudizio il 10 agosto 2021, chiedendo il rigetto dell'appello, ed ha depositato una memoria il 23 agosto 2021.

6. Il Ministero della Cultura si è costituito in giudizio il 12 agosto 2021 ed ha depositato una memoria il 23 agosto 2021 con la quale ha aderito alle

prospettazioni del Comitato appellante in ordine alla necessità che il progetto dovesse essere sottoposto a procedura di V.I.A. per la sua incidenza sulle compatibilità paesaggistica (la stessa Amministrazione non ha però impugnato autonomamente il decreto della regione Toscana).

7. Il Comune di Castiglione della Pescaia si è costituito in giudizio il 16 agosto 2021, chiedendo anch'esso il rigetto del ricorso, ed ha depositato una memoria il 23 agosto 2021.

8. Nella camera di consiglio del 26 agosto 2021 l'istanza incidentale di sospensione degli effetti della sentenza impugnata, presentata contestualmente al ricorso, è stata rinviata al merito.

9. Le parti hanno depositato ulteriori memorie il 1° febbraio 2022 (la Regione), il 4 febbraio 2022 (gli appellanti), il 7 febbraio 2022 (il Comune) e delle repliche il 16 e il 17 febbraio 2022.

10. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 10 marzo 2022 senza che i ricorrenti abbiano insistito per la trattazione dell'istanza cautelare.

11. L'appello non è fondato con riferimento all'assorbente motivo relativo alla contestata dichiarazione di inammissibilità del ricorso di primo grado.

12. Gli appellanti hanno innanzitutto dedotto l'erroneità della sentenza impugnata sul punto relativo alla constatata carenza di legittimazione e di interesse alla proposizione del ricorso dinanzi al Tar.

12.1. In particolare, con riferimento alla figura delle persone fisiche ricorrenti, hanno evidenziato la sussistenza della legittimazione sulla base del cosiddetto criterio della *vicinitas* (entrambi proprietarie di immobili nelle vicinanze della spiaggia interessata dall'intervento progettato dal Comune) e il concreto interesse all'azione derivante dagli effetti dei possibili danni ambientali sul valore degli immobili (con maggiore effetto per uno dei due ricorrenti esercente nel suo immobile anche un agriturismo).

12.2. Quanto alla legittimazione del Comitato, hanno sottolineato come lo stesso, contrariamente a quanto affermato dal Tar, non fosse stato costituito

in modo occasionale in relazione alla specifica vicenda oggetto di causa, ma fosse invece stabilmente collegato alla tutela paesaggistica ed ambientale sia generale che della zona di Castiglione della Pescaia.

13. La tesi degli appellanti non può essere condivisa. Il Tar ha innanzitutto correttamente rilevato che il Comitato è stato costituito in data 14 giugno 2020 e dunque non poteva ritenersi un soggetto giuridico collettivo che avesse consolidato la sua attività di cura dell'interesse ambientale locale. In sostanza, si configurava come un ente collettivo qualificabile come occasionale, cioè sorto per tutelare l'interesse ambientale con riferimento alla vicenda di cui è causa mediante la proposizione del ricorso di primo grado il 30 novembre 2020.

13.1. Né secondo la sentenza impugnata potevano ritenersi legittimati gli altri due soggetti fisici che non avevano "indicato" quale sarebbe stato il pregiudizio specifico subito dal progetto contestato, se non la *vicinitas* all'area interessata e la loro condizione di proprietari e di operatore economico.

14. Ciò premesso, la ricostruzione del Tar appare coerente con gli approdi giurisprudenziali sulla legittimazione e sull'interesse ad agire in materia ambientale

14.1. Il tema della legittimazione ad impugnare atti a tutela dell'interesse ambientale, quindi in materia di tutela di un interesse diffuso ed adespoto, è stato ampiamente considerato dal Consiglio di Stato in diverse pronunce (cfr. *ex multis*, sez. IV, 22 marzo 2018, n.1838 e sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928) e più di recente dall'Adunanza Plenaria n. 6 del 2020. La giurisprudenza ha quindi raggiunto stabili conclusioni in ordine al fatto che potesse essere riconosciuta la rappresentanza dello stesso interesse e di conseguenza il riconoscimento della legittimazione attiva non solo alle associazioni nazionali, ma anche alle associazioni territoriali, laddove in capo a queste ultime fossero stati accertati la specifica finalità statutaria di tutela dei temi ambientali, nonché l'adeguato grado di rappresentatività e di stabilità nell'area ricollegabile alla zona in cui si trovava il bene ambientale asseritamente leso.

14.2. In sostanza, la legittimazione degli enti esponenziali di interessi diffusi in materia ambientale, che deriva *ex lege* dagli artt. 13 e 18, comma 5, della legge n. 349 del 1986, per le associazioni nazionali e per quelle presenti in almeno cinque regioni dall'iscrizione nell'elenco ministeriale previsto dalla medesima legge, può essere riconosciuta alle associazioni territoriali che, pur non iscritte in detto elenco, perseguono statutariamente la tutela dei beni ambientali, hanno stabile collegamento con il bene oggetto di tutela (inteso come continuità storica della propria azione di tutela) e ad esse è riconoscibile la c.d. “*vicinitas*” alla fonte della lesione lamentata (intesa come appartenenza o prossimità-contiguità dell'ente al territorio in cui ricade il bene medesimo).

14.3. Specificamente per i comitati è stato affermato che la legittimazione ad impugnare i provvedimenti amministrativi ritenuti lesivi per l'ambiente non può prescindere dal requisito della cosiddetta stabilità temporale, nel senso cioè che la loro attività deve risultare protratta nel tempo e non, invece, insorta proprio e unicamente in funzione dell'impugnazione di quei provvedimenti (cfr. cit. Cons. Stato, n.1838 del 2018).

14.4. Nel caso di specie, non sembra esservi dubbio che, se da un lato lo statuto del Comitato prevede la tutela di interessi ambientali come compito istituzionale e sussista un collegamento con il territorio, per la data della sua costituzione (14 giugno 2020) risulta essere invece un organismo *ad hoc* sorto in relazione alla proposta di progetto di salvaguardia del tratto costiero di Castiglione della Pescaia (procedimento avviato il 25 marzo 2020).

15. Relativamente al difetto di legittimazione e di interesse delle due persone fisiche ricorrenti, va preliminarmente evidenziato che il diritto al ricorso sorge in conseguenza della lesione attuale di un interesse sostanziale. In concreto, oltre alla legittimazione processuale occorre anche l'interesse a ricorrere (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2019, n. 4233).

15.1. In questo contesto, il mero criterio della *vicinitas*, cioè della prossimità dell'immobile all'area oggetto del provvedimento impugnato, non può *ex se*

radicare la legittimazione al ricorso, dovendo l'interessato fornire la prova del *vulnus* specifico subito alla propria sfera giuridica.

15.2. Tale conclusione, ormai raggiunta nella prevalente giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. Adunanza Plenaria n. 22 del 2021 “*riaffermata la distinzione e l'autonomia tra legittimazione e interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario in via di principio che ricorrano entrambi e non può affermarsi che il criterio della vicinitas, quale elemento di differenziazione, valga da solo ed in automatico a soddisfare anche l'interesse al ricorso*”), comporta che deve essere dimostrata la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato.

15.3. E se è pur vero che tale pregiudizio può essere ricavato anche dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso, nel caso in esame non sembrano potersi rintracciare, come rilevato dal Tar, indicazioni chiare sul medesimo pregiudizio specifico se non relativamente ad un generico danno all'ambiente derivante dalla realizzazione del progetto. Agli atti è stata infatti evidenziata la presenza dei due ricorrenti nel territorio comunale senza tuttavia articolare una netta differenziazione della loro posizione con gli altri cittadini residenti (i ricorrenti affermano di essere proprietari di immobili ubicati a poca distanza dalla costa, ma non evidenziano la loro collocazione rispetto alle opere previste, che invece interesseranno solo alcune aree dello stesso, né come le stesse, in quanto sommerse, dovrebbero determinare un deprezzamento delle loro proprietà o incidere, se non del tutto genericamente, con le attività dell'agriturismo di proprietà di uno dei due appellanti).

15.4. D'altra parte, il danno prospettato non è comunque tale da poter far “avanzare” la soglia di tutela giurisdizionale, non essendo il provvedimento impugnato suscettibile di arrecare, anche in linea di presunzione, un grave pregiudizio, quale ad esempio un danno alla salute, tale da rendere sufficiente la *vicinitas*, intesa come vicinanza dei soggetti che si ritengono lesi al sito prescelto per l'ubicazione di una struttura avente potenzialità inquinanti e/o

degradanti, non potendo loro addossarsi il gravoso onere dell'effettiva prova del danno subito.

15.5. Quanto infine alla dedotta violazione dell'art. 9 della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998, va rilevato che, al di là della sua concreta applicabilità al caso in esame, i ricorrenti non hanno mai chiesto di partecipare e neppure hanno formulato osservazioni in ordine al procedimento relativo al decreto impugnato, pur essendo l'avviso della presentazione del progetto pubblicato sul sito web della regione Toscana a partire dal 30 marzo 2020. In ogni caso, la convenzione, che opera esplicitamente una distinzione tra il "pubblico" in generale e il "pubblico interessato", al citato art. 9 garantisce l'accesso al giudice, per impugnare un atto o una decisione rientrante nel suo ambito di applicazione, al solo "pubblico interessato" che rispetti determinati requisiti previsti dal diritto nazionale (compresi quindi quelli fissati per la legittimazione – cfr. Corte giustizia UE sez. I, 14 gennaio 2021, n.826).

16. Il rigetto del primo motivo di appello consente di non esaminare le censure di merito del ricorso di primo grado riproposte nella presente fase di giudizio.

17. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

18. Le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate in ragione della particolarità della controversia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello (n. 7124/2021), come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere

Claudio Tucciarelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Nicola D'Angelo

IL PRESIDENTE

Luca Lamberti

IL SEGRETARIO