

SUL CONSOLIDAMENTO DELLA VICINITAS QUALE FONDAMENTO DELL'ACCESSO ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE IN MATERIA AMBIENTALE

DI FEDERICO VANETTI E DAVIDE GUADAGNINO

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. V, 19 ottobre 2022, n. 13438 – Pres. Spagnoletti – Omissis (avv.ti Federico Tedeschini e Alessandro Tozzi) c. Regione Lazio (avv. Elisa Caprio e Rodolfo Murra) e Omissis (avv.ti Paolo Lazzara, Maria Paola Di Nicola, Luca Zerella)

In materia ambientale, la vicinitas è circostanza sufficiente a comprovare la sussistenza sia della legittimazione che dell'interesse a ricorrere, senza che sia necessario al ricorrente anche allegare e provare di subire uno specifico pregiudizio per effetto dell'attività della discarica.

** **

La sentenza in commento si rivela di particolare interesse in quanto riconosce il criterio della c.d. *vicinitas* quale elemento di per sé fondante del diritto di azione giudiziale in materia ambientale.

Nel caso di specie, il Tar Lazio ha infatti stabilito che la mera vicinanza geografica di un'azienda agricola ad una discarica di rifiuti rappresenti di per sé elemento sufficiente a comprovare tanto la legittimazione, quanto l'interesse ad agire per impugnare l'esito favorevole della valutazione di impatto ambientale (VIA) espletata in merito alla riclassificazione della discarica medesima.

Lo stabile collegamento tra il ricorrente e il contesto territoriale a cui si riferisce il provvedimento, quindi, rappresenterebbe già di per sé - secondo il tribunale romano - un elemento potenzialmente idoneo a incidere negativamente sulla posizione giuridica del primo, rivelandosi così sufficiente a dimostrare l'esistenza di entrambe le condizioni dell'azione giudiziale.

Invero, tale decisione parrebbe porsi in discontinuità rispetto ad una recente pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato¹ che ha invece distinto la legittimazione ad agire dall'interesse a ricorrere contro un provvedimento amministrativo, richiedendo che tale interesse sia dimostrato attraverso la prova del danno.

Il TAR Lazio, discostandosi da tale orientamento generale, considera la materia ambientale come speciale, atteso che la dimostrazione di un sicuro pregiudizio derivante da un provvedimento avente

ricadute sull'ambiente o sulla salute costituirebbe una *probatio diabolica*, tale da incidere sul diritto costituzionale di tutela in giudizio delle posizioni giuridiche soggettive.

Ciò anche in considerazione del fatto che eventuali esternalità negative sull'ambiente o sulla salute si manifestano normalmente a notevole distanza di tempo dall'adozione di un provvedimento amministrativo incidente sugli stessi, di tal che la dimostrazione in giudizio dell'interesse a ricorrere rischierebbe di compromettere l'effettività della tutela di interessi costituzionalmente garantiti.

La sentenza in commento, invero, è confermativa di un orientamento giurisprudenziale consolidatosi prima della nota pronuncia dell'Adunanza Plenariaⁱⁱ che sembrerebbe essere stato confermato anche recentemente da un'ulteriore pronuncia del Consiglio di Stato (sentenza n. 935 del 22 febbraio 2022, IV Sezione). Sul punto occorre, tuttavia, evidenziare che sebbene la pubblicazione di tale ultima decisione sia successiva a quella dell'Adunanza Plenaria, la relativa udienza di merito è stata trattata prima della pubblicazione dell'Adunanza Plenaria medesima, con il che non può escludersi il formarsi di orientamenti interpretativi diversi da quello in esame anche in materia ambientaleⁱⁱⁱ.

Ciò premesso, a parere di chi scrive, la questione sopra esposta merita talune ulteriori riflessioni.

Innanzitutto, è certamente comprensibile e condivisibile che le questioni in materia ambientale debbano essere trattate con un approccio più sensibile rispetto a quello adottato in altre materie in ordine all'accertamento dei requisiti per la sussistenza della legittimazione e interesse ad agire, così come anche spiegato dal TAR Lazio.

Cionondimeno, giustificare l'interesse a ricorrere in base alla mera *vicinitas* parrebbe invece ampliare eccessivamente la possibilità di azione giurisdizionale contro provvedimenti idonei a incidere direttamente o indirettamente sull'ambiente.

Da un lato, infatti, il ricorrente sarebbe esonerato completamente dal fornire una qualsivoglia giustificazione al proprio interesse al ricorso.

Dall'altro, si consideri che la giurisprudenza amministrativa ha costantemente ampliato la materia ambientale, ritenendo che anche provvedimenti che tipicamente attengono ad altri settori (ad esempio, atti di pianificazione urbanistici o titoli edilizi), possono comunque incidere sull'ambiente in senso lato^{iv}.

In considerazione di quanto sopra, si ritiene che l'interesse a ricorrere del vicino interessato debba comunque essere perlomeno dichiarato e supportato da una base indiziaria che possa portare il giudice a valutare il ricorso come non meramente pretestuoso^v.

ⁱ Si veda in tal senso Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 22 del 9 dicembre 2021, la quale ha riconosciuto, *inter alia*, che “*Nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato*”.

ⁱⁱ *Ex plurimis*: Consiglio di Stato, II, n. 2056 del 10 marzo 2021; Consiglio di Stato, IV, n. 8313 del 24 dicembre 2020; Consiglio di Stato, IV, n. 6862 del 9 novembre 2020; Tar Lazio, Roma, I-Quater, n. 7252 del 27 giugno 2020; Consiglio di Stato, n. 263 del 22 gennaio 2015.

ⁱⁱⁱ M. CERUTI, *La vicinitas non basta a dimostrare l'interesse al ricorso per l'annullamento dei titoli edilizi. E nella materia ambientale?*, in questa Rivista.

^{iv} *Ex plurimis*: Consiglio di Stato, IV, n. 839 del 19 febbraio 2015.

^v La sentenza in commento non offre infatti particolari spunti in ordine all'allegazione da parte del ricorrente di una lesione anche solo potenziale dell'ambiente o della salute come condizione legittimante l'impugnazione del provvedimento di VIA nel caso di specie. In tal senso, si limita infatti a richiamare un precedente orientamento (*ex plurimis*: Consiglio di Stato, IV, n. 8313 del 24 dicembre 2020) che identifica la mera *vicinitas* quale criterio idoneo a configurare sia la legittimazione che l'interesse a ricorrere in tutti i casi in cui si impugni "*qualsiasi atto che consenta la trasformazione del territorio*" e "*senza che sia necessario al ricorrente anche allegare e provare di subire uno specifico pregiudizio per effetto dell'attività della discarica*" (cfr. Tar Lazio, Roma, I, n. 7252 del 27 giugno 2020).