

Publicato il 07/01/2025

**N. 00022/2025 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00840/2021 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 840 del 2021, proposto da Associazione Medicina Democratica – Movimento di Lotta per la Salute – O.N.L.U.S., Antonio Altobello, Bruno Antoniazzi, Maurizio Attanasi, Paolo Barbieri, Fabio Barbieri, Alessia Berardi, Marinella Bersini, Teresa Bonacera, Sonia Borgini, Vito Bruno, Antonietta Bubba, Liana Bucciarelli, Francesco Cacioppo, Carmela Carbone, Domenico Carluccio, Marzia Maria Casella, Fabio Angelo Maria Cipolla, Claudio Cipriani, Bruno Colussi, Daniele Conca, Eva Cucuzza, Diego Antonio Maria Dascola, Celeste Aldo De Cristi, Angelo De Giulio, Marco Maria De Guio, Carmela De Masi, Ilenia Dessì, Eduardo Di Cianni, Ivan Di Dometicantonio, Maurizia Di Egidio, Samantha Di Geso, Eugenio Fanelli, Roberta Pamela Fara, Alfonso Fasano, Stefania Favoino, Stefano Ferrari, Battistina Giulia Ferrari, Antonia Fresa, Alberto Galetti, Luca Gandini, Simona Gangi, Silvana Gangi, Gilberto Garbelotto, Silvia Luigina Gargaloni, Giancarlo Gargaloni, Graziano Garlaschi, Enzo Gelmini, Gabriele Gelmini, Laura Giovanna Giarda, Elisa Girardi, Antonio Grassi, Oscar Armando Orantes Hidalgo, Maurizio Ianni, Simona Iannuzzi, Andrea

Maiorana, Maria Grazia Mancusi, Alfonsa Mandrà, Maria Grazia Mariani, Stefano Mazzoleni, Daniela Merlini, Francesco Messano, Emilia Molino, Luigi Montenegro, Loredana Monzani, Giuseppe Natale, Alessandro Natoli, Vincenza Oliva, Giuseppe Paolillo, Giovanna Pascoli, Patrizia Passera, Manuela Patana, Diana Patana, Andrea Pessina, Alessandro Petilli, Paolo Romano Leopoldo Piacentini, Simona Pozzi, Francesca Pugliatti, Valeria Ratti, Iuliia Ratnykova, Franco Roberto Reale, Vito Rongone, Vanni Rizzi, Roberto Romita, Carlo Romita, Donato Rosania, Giorgia Elisabetta Cosima Rosiello, Stefano Rovelli, Davide Alfredo Rovelli, Salvatore Luca Russo, Elena Santoro, Anna Simeoni, Claudia Sinopoli, Vincenzo Sorgente, Cosimo Damiano Tartaglia, Fabrizio Tondo, Vito Biagio Tondo, Elisa Verdi, Luigia Versolatti, Daniele Vorace, Donato Zaccagnino, Roberto Zanotto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Tiziana Perlini, Gianluigi Montalto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Città Metropolitana di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marialuisa Ferrari, Nadia Marina Gabigliani, Alessandra Zimmiti, Giorgio Giulio Grandesso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici dell'Ente in Milano, via Vivaio, 1;

***nei confronti***

Ufficio D'Ambito della Città Metropolitana di Milano – Azienda Speciale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Cristina Colombo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Durini 24;

Cap Holding S.p.A., rappresentato e difeso dagli avvocati Eugenio Bruti Liberati, Alessandra Canuti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Eugenio Bruti Liberati in Milano,

via G. Serbelloni n. 7;

C.O.R.E. Spa, Agenzia di Tutela della Salute della Città Metropolitana di Milano, Comune di Sesto San Giovanni, Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Lombardia, Dipartimento di Milano, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

del Decreto Dirigenziale del Direttore del Settore Qualità dell'aria, rumore ed energia, Area Ambiente e tutela del territorio della Città metropolitana di Milano, Prot. nr. 38244/2021, Raccolta Generale n. 2021 del 05/03/2021, Fasc. n. 9.6/2019/53, pubblicato all'Albo Pretorio on line della Città metropolitana di Milano in data 05/03/2021 di adozione del Provvedimento Autorizzatorio Unico (PAU) ai sensi dell'art. 27 bis D.Lvo 152/2006 e ss.mm.ii., del progetto della Società Cap Holding S.p.a., di modifica sostanziale dell'A.I.A.R.G. n. 14008 del 29/12/2016 di Regione Lombardia della Società Core Spa e di tutti gli atti e pareri nel medesimo compresi nonché connessi, presupposti e conseguenti, anche non noti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Città Metropolitana di Milano e di Ufficio D'Ambito della Città Metropolitana di Milano – Azienda Speciale, e di Cap Holding S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2024 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Associazione Medicina Democratica – Movimento di Lotta per la Salute ONLUS e gli altri soggetti indicati in epigrafe impugnano il Decreto Dirigenziale del Direttore del Settore Qualità dell'Aria, rumore ed energia, Area Ambiente e tutela del territorio della Città Metropolitana di Milano prot.

38244 del 5 marzo 2021, con cui è stato adottato il Provvedimento Autorizzatorio Unico ai sensi dell'art. 27 bis del d.lgs. n. 152/2005 sul progetto della Società CAP Holding S.p.A. di modifica sostanziale dell'A.I.A. n. 140008 del 2016.

Con il provvedimento impugnato, la Città Metropolitana di Milano ha autorizzato un intervento di modifica di un polo ambientale sito nel territorio del Comune di Sesto San Giovanni e del Comune di Cologno Monzese, composto da un impianto di depurazione gestito da CAP Holding S.p.a, un impianto di termovalorizzatore di rifiuti gestito da CORE S.p.a. e un impianto di codigestione per il trattamento di rifiuti di natura organica di origine alimentare.

L'intervento autorizzato tende alla realizzazione di una bio piattaforma integrata, in sostituzione dell'inceneritore esistente e delle linee di trattamento rifiuti, quali “- linea di trattamento rifiuti non pericolosi costituiti da fanghi di depurazione: operazioni di messa in riserva (R13), deposito preliminare (D15) essiccazione e termo-valorizzazione (R1/D10) per la produzione di energia termica ed elettrica; - linea di trattamento rifiuti non pericolosi costituiti dalla frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU): operazioni di messa in riserva (R13), trattamento meccanico e digestione anaerobica (R3) per la produzione di biometano; - linea di pretrattamento rifiuti non pericolosi costituiti da scarti alimentari: operazioni di messa in riserva (R13) e trattamento meccanico di separazione degli scarti alimentari dal relativo contenitore (R3) per il successivo avvio a codigestione nella linea FORSU; - linea di depurazione di reflui civili presso depuratore consortile e trattamento fanghi di depurazione (CER 190805) ex art. 110, comma 3 del D.Lgs. n.152/2006” (All. 1 al PAU – Risultanze istruttoria).

2) I ricorrenti, mediante numerose censure, contestano il provvedimento autorizzatorio, lamentando la lesione dell'interesse alla salvaguardia del territorio “sotto il profilo urbanistico, ambientale ed igienicosanitario” e deducendo che l'intervento riguarda un'area posta “in un contesto urbanistico

inserito in aree residenziali densamente abitate”, nonché prossima ad alcuni istituti scolastici e a quartieri molto popolosi delle città di Milano e di Sesto San Giovanni.

Si sono costituiti in giudizio l’Ufficio Territoriale d’Ambito della Città Metropolitana di Milano, la Città Metropolitana di Milano e la controinteressata CAP Holding s.p.a.; queste ultime hanno eccepito l’inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire e carenza di interesse, con riferimento sia all’Associazione Medicina Democratica, sia alle persone fisiche ricorrenti.

Le eccezioni sono fondate e il ricorso è inammissibile.

2.1) In generale, la legittimazione ad agire sottende una posizione sostanziale, che individua un interesse sufficientemente differenziato e qualificato, di tensione verso un bene della vita, che può essere di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo; presuppone l’affermazione della titolarità di tale qualificata posizione sostanziale e deve essere valutata dal giudice in astratto, in base alla prospettazione dell’atto introduttivo del giudizio.

Quando la posizione sostanziale attiene a un interesse originariamente diffuso, adespota, relativo a beni a fruizione collettiva, come l’ambiente, l’indagine relativa alla sussistenza della legittimazione ad agire assume connotati diversi in dipendenza del soggetto che agisce in giudizio.

Con riferimento alla posizione delle associazioni e in generale degli enti esponenziali la legittimazione ad agire viene riconosciuta anche in assenza di una specifica disposizione di legge che l’attribuisca ab origine, purché sussistano i seguenti requisiti (cfr. per tutte, Con St., A.P. n. 6/2020, in relazione al c.d. criterio del doppio binario):

- la coerenza dell’azione giudiziaria intrapresa con i fini statuari dell’associazione, si tratta cioè del requisito della non occasionalità del perseguimento di obiettivi di tutela ambientale;
- un’adeguata rappresentatività dell’associazione sul territorio;
- lo stabile collegamento con il bene a fruizione collettiva che si assume lesa.

L'Associazione Medicina Democratica Movimento di Lotta per la Salute ONLUS non ha dimostrato la sussistenza di alcuno dei requisiti descritti, avendo omesso di produrre qualsiasi documento in grado di apportare argomenti di prova a sostegno della propria legittimazione.

Infatti, non è stato depositato in atti lo Statuto dell'Associazione, sicché non è in alcun modo verificabile quali siano i suoi fini statutari, tantomeno se essi siano coerenti rispetto all'impugnazione intrapresa.

Non risultano agli atti documenti idonei a fornire elementi sul grado di rappresentatività, né risulta provato il collegamento dell'Associazione con la porzione di territorio interessata dal provvedimento impugnato.

Non solo, negli atti di causa la legittimazione dell'Associazione è apoditticamente affermata, senza fornire alcuna indicazione utile o verificabile: così, nella memoria di replica, si afferma un riconoscimento dell'Associazione come ente del terzo settore, ma non si fornisce alcun elemento che possa confermarlo; si elencano una serie di azioni giudiziarie che l'Associazione avrebbe intrapreso o cui, comunque, avrebbe partecipato, senza indicare con precisione elementi che possano comprovare quanto asserito.

Del resto, l'Associazione neppure dimostra il proprio radicamento sul territorio interessato, atteso che cita genericamente una serie di iniziative giudiziarie, cui avrebbe asseritamente partecipato, ma relative a territori diversi da quello lombardo (per esempio, il ricorso “relativo all'ampliamento dell'aeroporto di Firenze”, la costituzione come parte civile “fra i molti casi (...) processo di Porto Marghera e a quello relativo al Petrolchimici di Mantova e alla Solvay di Alessandria, Ilva di Taranto”).

Ne deriva il difetto di legittimazione dell'Associazione.

2.2) Quanto alla posizione delle persone fisiche, la loro legittimazione ad agire si correla, in base agli ordinari criteri ermeneutici sviluppati dalla giurisprudenza e astrattamente richiamati anche dai ricorrenti, all'elemento della vicinitas, ovvero al fatto che essi vivano abitualmente in prossimità del

sito prescelto per la realizzazione dell'intervento contestato o abbiano uno stabile e significativo collegamento con esso, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative.

Ebbene, neppure questo requisito è stato dimostrato in giudizio.

Non sono stati infatti prodotti i certificati di residenza dei ricorrenti, tali da documentare l'effettiva vicinanza delle loro abitazioni con i luoghi interessati dall'intervento, nonostante la specifica eccezione sul punto mossa dalle parti resistenti; essa si traduce in una contestazione in ordine al presupposto postulato, ma non dimostrato, che si aveva l'onere di superare con adeguate produzioni documentali.

Né alcun altro elemento, anche solo indiziario, è stato fornito dalla difesa per poter verificare la sussistenza della vicinitas.

In definitiva, come per l'Associazione, così anche per le persone fisiche la legittimazione è affermata in modo del tutto apodittico, senza la produzione di elementi documentali o allegazioni fattuali che possano comprovarla, sebbene la sussistenza delle condizioni dell'azione sia oggetto dell'onere della prova gravante su chi agisce in giudizio.

I ricorrenti si sono limitati ad elencare i loro indirizzi di residenza, accompagnati da generiche e indimostrate indicazioni sulle distanze dall'impianto in questione, sicché non hanno fornito concreti elementi a supporto dell'asserita legittimazione.

Per completezza di esposizione e in considerazione delle puntuali eccezioni preliminari sollevate dalla resistente e dalla controinteressata sul punto, il Tribunale osserva che le parti ricorrenti hanno omesso di dimostrare anche l'interesse al ricorso.

Infatti, difetta una verosimile prospettazione relativa ad un danno, sia pure potenziale (nel senso che potrebbe ragionevolmente verificarsi in futuro), derivante dall'atto impugnato e dalle opere in questione (cfr. Cons. Stato, n. 7033/2024).

Del resto, le modifiche autorizzate, stando a quanto versato in atti, sembrano evidenziare la riconversione e modernizzazione di un polo già in funzione e non una sua modificazione pregiudizievole per gli interessi ambientali e ciò imponeva ai ricorrenti la puntuale dimostrazione del danno asseritamente subito.

3) In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione attiva sia dell'Associazione Medicina Democratica – ONLUS, sia dei ricorrenti persone fisiche. Le concrete modalità di definizione della lite e la considerazione della fattispecie complessiva e della materia di riferimento, consentono di compensare tra le parti le spese della lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando:

- 1) dichiara inammissibile il ricorso indicato in epigrafe;
- 2) compensa tra le parti le spese della lite.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere, Estensore

Mauro Gatti, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Fabrizio Fornataro**

**IL PRESIDENTE**  
**Marco Bignami**

IL SEGRETARIO