

Publicato il 21/04/2021

N. 03247/2021 REG. PROV. COLL.
N. 01670/2015 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 1670 del 2015, proposto dall'Associazione No Biogas, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e dai signori

rappresentati e difesi dagli avvocati Michele Lioi e Michele Greco, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Lioi in Roma, piazza della Libertà 20;

contro

la Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Botteon, Michele Costa, Chiara Drago ed Emanuele Mio, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Costa in Roma, via Bassano del Grappa 24;

il Comune di Trebaseleghe, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Bigolaro, Vittorio Domenichelli e Andrea Reggio d'Acì, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Reggio d'Acì in Roma, via degli Scipioni 268;

nei confronti

della Società Agricola Albare s.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Bruno Barel e Luigi Manzi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Manzi in Roma, via Federico Confalonieri 5;

per l'annullamento ovvero la riforma

della sentenza del TAR Veneto, sez. II, 10 luglio 2014 n. 1000, che ha dichiarato inammissibile il ricorso n. 1522/2011 R.G., integrato da motivi aggiunti, proposto per l'annullamento dei seguenti atti, relativi alla costruzione di un impianto di produzione di energia elettrica mediante impiego di **biogas** da parte della Società Agricola Albare s.s. a Trebaseleghe, via Albare:

(ricorso principale)

- a) denuncia di inizio attività - DIA 5 maggio 2011 prot. n. 7172;
 - b) autorizzazione paesaggistica 15 dicembre 2010 n. 31 rilasciata dal Comune di Trebaseleghe;
 - c) parere 15 settembre 2010 della Commissione edilizia comunale;
- e per l'accertamento dell'illegittimità del mancato esercizio da parte del Comune dei poteri inibitori, sanzionatori ovvero di autotutela e delle misure di salvaguardia quanto alla DIA predetta;
- (primi motivi aggiunti, depositati il giorno 15 novembre 2011)
- d) atto 10 marzo 2011 prot. n. 120230, con il quale il Servizio Ispettorato regionale per l'agricoltura della Regione Veneto - Ufficio di Padova ha approvato il piano aziendale dell'impianto;
- (secondi motivi aggiunti, depositati il giorno 14 gennaio 2013)
- e) provvedimento 19 novembre 2012 prot. n. 18762 12 VI 3 EPA AC, conosciuto il giorno 23 novembre 2012, con il quale il Responsabile del Settore edilizia privata ed ambiente del Comune di Trebaseleghe ha denegato il controllo repressivo sulla sanatoria per le opere di cui alla DIA 29 agosto

2012 prot. n. 13468, concernenti il tombinamento di un fossato e l'installazione di un cogeneratore;

e per l'accertamento

dell'illegittimità del mancato esercizio, da parte del Comune, dei poteri inibitori, sanzionatori ovvero di autotutela e delle misure di salvaguardia quanto alla DIA predetta;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Trebaseleghe, della Regione Veneto e della Società Agricola Albare;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 9 marzo 2021 il Cons. Francesco Gambato Spisani, dato atto che sono presenti in collegamento da remoto gli avvocati Viti in sostituzione di Lioi, Greco, Reggio d'Aci, Bigolaro e Graziani su delega di Costa;

preso atto, inoltre, del deposito delle note d'udienza formulate da parte dell'avvocato Barel, ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 137/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 176/2020, e dell'art. 4 d.l. n. 28/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 70/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti appellanti sono, rispettivamente, un'**associazione** non riconosciuta, con sede nel Comune interessato, ed alcuni privati cittadini, i quali si oppongono, impugnando gli atti di cui meglio in epigrafe, alla realizzazione da parte della società controinteressata in via Albare nel Comune di Trebaseleghe, sul terreno distinto al catasto al foglio 4 mappali 693, 694, 55 e 28, di un impianto della potenza nominale di 249 KW per la produzione di energia elettrica mediante impiego di **biogas**, ricavato mediante digestione anaerobica di biomasse (fatti pacifici in causa).

2. Più precisamente, i ricorrenti persone fisiche si dichiarano “residenti nelle vicinanze dei terreni ove sorgerebbe l’impianto” (ricorso principale di I grado p. 5 undicesimo rigo) e a dimostrazione allegano una planimetria (doc. 12 in I grado ricorrenti appellanti) indicando la loro asserita collocazione sul territorio. L’**associazione** dichiara di essere sorta nel 2008 con 44 promotori e di contare all’epoca del ricorso 67 membri, nonché di avere assunto “numerose iniziative” sul tema. Sia le persone fisiche, sia l’**associazione** dichiarano poi di agire “per la tutela del territorio e del paesaggio agricolo, nonché del diritto alla salute e più in generale della qualità della vita, beni che verrebbero illegittimamente pregiudicati dalla realizzazione dell’impianto in parola; alcuni cittadini agiscono inoltre per proteggere il valore dei propri immobili, che la presenza dell’impianto ridurrebbe in misura significativa” (ricorso principale di I grado, p. 5 dal diciassettesimo rigo).

3. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il TAR ha dichiarato inammissibile il ricorso, ritenendo il difetto di legittimazione dei ricorrenti.

3.1 Per quanto riguarda l’**associazione**, il TAR ha escluso si possa trattare, così come richiesto da costante giurisprudenza per riconoscere la legittimazione stessa, di ente esponenziale in via stabile e continuativa di interessi diffusi radicati nel territorio. Ha infatti ritenuto trattarsi di **associazione** a carattere fundamentalmente provvisorio, costituita al solo scopo di opporsi alla realizzazione dell’impianto per cui è causa, formata da un piccolo numero di cittadini proprietari di abitazioni site nelle vicinanze dell’area oggetto di intervento e priva di una dotazione apprezzabile di personale e mezzi, tanto che la sede sarebbe presso l’abitazione di uno dei promotori.

3.2 Per quanto riguarda i ricorrenti persone fisiche, ha rilevato che si tratta di “privati cittadini proprietari di terreni posti nelle vicinanze dell’area ove l’impianto si trova”. Ha poi affermato di seguire il criterio giurisprudenziale per cui, per essere legittimati ad agire a tutela dell’ambiente, sono necessari due requisiti, nel senso che alla vicinanza geografica rispetto al sito interessato

dall'attività cui ci si oppone deve accompagnarsi la prova concreta di una lesione specifica alla propria sfera giuridica da parte degli atti impugnati, come il deprezzamento di un proprio bene o la concreta compromissione del diritto alla salute o all'ambiente da essi causato.

3.3 In base a questo criterio, ha escluso la legittimazione osservando che nessuno di costoro è proprietario di terreni confinanti con quello in cui l'impianto si trova, che buona parte di essi è anzi titolare di terreni siti a notevole distanza. Ha aggiunto che anche i terreni più vicini sono separati dall'impianto da elementi naturali, e che nessuno degli interessati ha dedotto lesioni concrete ed attuali ad un proprio bene della vita, ma si limita alle dichiarazioni generiche di cui si è detto.

4. Contro questa sentenza, l'associazione ed i cittadini sopra indicati hanno proposto impugnazione, con appello che contiene sette motivi, come di seguito riassunti.

4.1 Con il primo di essi, criticano le affermazioni della sentenza impugnata che hanno escluso la loro legittimazione. Con riferimento ai ricorrenti persone fisiche, premettono anzitutto che a fondare la legittimazione, come ritenuto da parte della giurisprudenza, sarebbe sufficiente la sola *vicinitas*, ovvero lo stabile insediamento nelle vicinanze dell'impianto cui ci si oppone; nel caso concreto affermano allora che i terreni e l'abitazione di due di loro, certi [redacted], si troverebbero nelle immediate vicinanze dell'impianto stesso. Sostengono poi che sui terreni di costoro l'esistenza dell'allevamento della controinteressata, all'interno del quale si localizza l'impianto, avrebbe imposto un vincolo di inedificabilità, da cui il pregiudizio (appello, p. 13). Sostengono ancora che gli impianti come quello per cui è causa sarebbero intrinsecamente inidonei a rispettare i limiti di emissione in atmosfera, sì che in base al principio di precauzione la legittimazione al ricorso si dovrebbe ammettere con ampiezza. Sostengono infine che alcuni di loro avrebbero avuto un danno per allagamenti asseritamente causati dal tombinamento di un fosso, che la controinteressata

avrebbe realizzato senza titolo nell'ambito dei lavori. Per quanto riguarda l'**associazione**, affermano poi che essa sarebbe da tempo attiva nel territorio comunale, con osservazioni agli strumenti urbanistici generali in corso di approvazione e audizioni da parte degli organi comunali (appello, p. 20). Contestano poi l'affermazione per cui dallo statuto associativo essa risulterebbe costituita solo per contrastare l'impianto in questione (doc. 15 in I grado controinteressata).

4.2 Con il secondo motivo, deducono l'illegittimità della DIA 5 maggio 2011 (doc. 1 in I grado ricorrenti appellanti allegato al ricorso principale), in quanto tale ovvero nel senso dell'illegittimità del mancato esercizio su di essa dei poteri di controllo repressivo spettanti al Comune, per violazione dell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387, nella parte in cui consente di localizzare impianti di produzione di energie da fonti rinnovabili o assimilate in zona agricola, senza che ciò comporti variante allo strumento urbanistico. Per chiarezza, va premesso in fatto che sulla DIA citata risulta avere sollecitato un intervento del Comune, ma senza risultati, la sola **associazione** ricorrente appellante, con istanza depositata il 28 maggio 2011 (doc. 14 in I grado ricorrenti appellanti allegato al ricorso principale). Ciò posto, i ricorrenti appellanti ricordano in diritto che la norma citata va interpretata nel senso che l'impianto localizzato in zona agricola deve rispettare le previsioni urbanistiche relative, e sostengono che nella specie ciò non sarebbe avvenuto, sotto due profili:

4.2.1. Premettono quindi sotto il primo profilo che, come non è contestato, nel Comune di Trebaseleghe all'epoca dei fatti erano vigenti un Piano regolatore generale – PRG aggiornato al 2007 e un Piano assetto del territorio – PAT approvato nel 2009. I rapporti fra i due strumenti erano poi disciplinati dall'art. 48, commi 5 e 5 *bis*, della l.r. Veneto 23 aprile 2004 n. 11, nel senso che, approvato come in questo caso il primo PAT, il PRG resta in vigore come piano degli interventi in quanto compatibile. Ciò posto, osservano che l'impianto per cui è causa, assentito come annesso rustico ai sensi dell'art. 27

bis delle NTA al PRG, sarebbe in contrasto con il combinato disposto degli artt. 44 e 55 delle NTA al PAT, perché avrebbe inciso sulla rete ecologica locale, ovvero sull'insieme delle fasce di vegetazione connesse fra loro che garantiscono continuità agli habitat (doc.ti 6 e 7 in I grado ricorrenti appellanti allegati al ricorso principale, norme citate).

4.2.2. Sotto il secondo profilo, premettono che all'epoca, con deliberazione del Consiglio 25 maggio 2011, era stato adottato, e con deliberazione 19 dicembre 2011 approvato, un Piano degli interventi – PI, assistito da misure di salvaguardia. Richiamano quindi in proposito l'orientamento giurisprudenziale per cui le misure stesse sono applicabili anche agli interventi soggetti a DIA e ritengono che l'intervento non sarebbe stato ammissibile per contrasto con le NTA del PI adottato, in particolare con gli artt. 36, 41 e 66 (doc. 10 in I grado ricorrenti appellanti allegato al ricorso principale). La prima delle due norme non consente gli impianti di produzione di energia negli ambiti di rete ecologica, e richiede certi requisiti del fondo al quale essi servono, che nella specie non sarebbero rispettati. La seconda delle due norme non consente interventi edificatori nell'area, che sarebbe a rischio idraulico. La terza norma protegge i filari di alberi, che l'intervento eliminerebbe.

4.3 Con il terzo motivo, deducono difetto di motivazione quanto all'autorizzazione paesaggistica (doc. 5 in I grado ricorrenti appellanti allegato al ricorso principale).

4.4 Con il quarto motivo, deducono ulteriore illegittimità della DIA 5 maggio 2011 per illegittimità di un atto presupposto, ovvero dell'atto 10 marzo 2011 prot. n. 120230, di approvazione del Piano aziendale (doc. 4 in I grado ricorrenti appellanti allegato al ricorso principale). Sostengono infatti che più del 50% della biomassa da utilizzare deriverebbe da fondi aziendali che si trovano in altre province, e quindi non potrebbero essere considerati parte dell'azienda ai sensi della delibera della Giunta regionale 8 ottobre 2004 n.

3178 alla lettera d) punto 3 dell'allegato, che a loro dire richiederebbe tale percentuale.

4.5 Con il quinto motivo, deducono illegittimità della DIA a sanatoria 29 agosto 2012 (doc. 1 in I grado ricorrenti appellanti allegato al secondo ricorso per motivi aggiunti), nel senso dell'illegittimità del provvedimento 19 novembre 2012 (doc. 7 in I grado ricorrenti appellanti allegato al secondo ricorso per motivi aggiunti), con cui il Comune ha negato di intervenire. Sostengono che il tombinamento del fosso al quale la sanatoria si riferisce non si sarebbe potuto eseguire, per contrasto con gli artt. 32.2 delle NTA al PAT e con l'art. 56 delle NTA al PI citati.

4.6 Con il sesto motivo, dedotto in subordine, deducono illegittimità della DIA predetta per contrasto con l'art. 3 del T.U. 6 giugno 2001 n. 380, e sostengono che l'intervento comunque avrebbe richiesto il permesso di costruire.

4.7 Con il settimo motivo, dedotto in subordine ulteriore, deducono infine violazione dell'art. 37 del T.U. n. 380/2001, e sostengono che la DIA a sanatoria non sarebbe stata presentata spontaneamente, come richiesto invece dalla norma.

5. Hanno resistito la controinteressata, con memorie 30 aprile 2015 e 5 febbraio 2021, la Regione, con memorie 9 settembre 2015 e 28 gennaio 2021, e il Comune, con memorie 5 aprile 2016 e 5 febbraio 2021, ed hanno chiesto che l'appello sia respinto, con gli argomenti che si riassumono così come segue.

5.1 Quanto alla legittimazione, hanno evidenziato (in particolare la memoria Comune 5 febbraio 2021) che l'**associazione** ricorrente appellante non ha in concreto assunto iniziative effettive diverse da questo ricorso, aggiungendo poi che il ricorso stesso risulta proposto il 18 luglio 2011 da una persona che all'epoca nemmeno era il legale rappresentante dell'ente, ovvero da certo **.....**, divenuto presidente solo il 29 ottobre successivo (doc. 15 in I grado Comune nel foliaro 24 aprile 2014). Hanno ancora evidenziato che

nessuno dei ricorrenti persone fisiche è stato in concreto pregiudicato dall'impianto: contestano che si siano verificati allagamenti (memoria Comune 5 febbraio 2021 p. 16) e affermano che una perdita di liquami avvenuta nel giugno 2017 sarebbe un dato episodico (*ibidem*).

5.2 La Regione (memoria 28 gennaio 2021) ha eccepito poi l'irricevibilità, ovvero l'inammissibilità, del primo ricorso per motivi aggiunti, osservando che il piano approvato con esso impugnato non è un provvedimento, e comunque era noto già in epoca precedente al ricorso di primo grado (doc. 4 in I grado ricorrenti appellanti, allegato al ricorso principale).

5.3 Quanto al secondo motivo, affermano che l'intervento sarebbe effettivamente consentito dall'art. 27 *bis* delle NTA al PRG, dato che le norme del PAT non sarebbero ostative. Nell'ordine, l'art. 44 sarebbe una norma di indirizzo, che non preclude le costruzioni ammesse in zona agricola. L'art. 55 tutelerebbe filari posti sulle rive di corsi d'acqua ovvero lungo infrastrutture lineari, come ad esempio le strade, che non sarebbero incisi dal progetto (doc. 2 in I grado Comune nel foliaro 5 novembre 2011, tavole 3 e 4, ove fra lo stato di fatto e lo stato di progetto quanto ai filari di alberi non si prevedono tagli). Sostengono poi che il progetto ricade in area agricola da riqualificare, ove gli interventi come quello in esame sono ammessi ai sensi dell'art. 45 delle NTA al PAT (doc. ti 3 e 8 in I grado Comune nel foliaro 5 novembre 2011).

5.4 Sempre rispetto al secondo motivo, sostengono in primo luogo la non applicabilità alla DIA delle misure di salvaguardia di un piano adottato dopo la sua presentazione. Sostengono poi che comunque nella specie il PI adottato non avrebbe impedito l'intervento. Rispetto all'art. 36 delle norme tecniche operative – NTO, fanno notare che la versione di esso inserita nel piano approvato, diversa da quella del piano adottato, non osta all'intervento (doc. ti 10 in I grado Comune nel foliaro 5 novembre 2011 e 6 in I grado Comune nel foliaro 24 aprile 2014, ove è evidente la differenza). Rispetto all'art. 41 delle NTO, negano che l'area sia a rischio idraulico (doc. 11 in I grado Comune nel foliaro 5 novembre 2011, ove la "carta delle fragilità", che non

indica come a rischio la zona). Infine, l'art. 66 delle NTO è limitato alle "macchie arborate", che nel sito non vi sono (doc. ti 10 in I grado Comune nel foliario 5 novembre 2011 e 6 in I grado Comune nel foliario 24 aprile 2014, ove il testo, che effettivamente sui filari nulla dice).

5.5 Sul terzo motivo, sostengono che l'autorizzazione paesaggistica sarebbe motivata congruamente; comunque, a dire dell'azienda, il ricorso sul punto sarebbe comunque improcedibile, perché l'autorizzazione in esame è stata sostituita da altra (doc. 3 in I grado Comune nel foliario 24 aprile 2014), rilasciata sulla richiesta di variante all'impianto e non impugnata. L'azienda fa ancora presente che sono nuove, e quindi inammissibili in questa sede, le censure mosse alla presunta inadeguatezza tecnica del funzionario che la ha rilasciata.

5.6 Sul quarto motivo, la Regione e l'azienda hanno fatto presente che il fondo di Trebaseleghe, nel quale si trova l'impianto, può senz'altro essere considerato come azienda unitaria assieme agli altri fondi di proprietà dell'impresa, situati a Comacchio e ad Ostellato, in provincia di Ferrara, da cui proviene parte delle biomasse utilizzate.

5.7 Sui restanti motivi, fanno anzitutto presente che il fossato tombinato sarebbe un fossato privato, e non rientrerebbe fra le acque pubbliche, perché non considerato tale nel Piano regolatore delle acque del Comune (doc. 16 in I grado Comune nel foliario 24 aprile 2014); inoltre escludono che la zona sia area di bonifica storica, alla quale sarebbe applicabile l'art. 60 delle NTO. Infine sostengono la regolarità della sanatoria del tombinamento, che sarebbe assentibile con la DIA.

5.8 Nella memoria 30 aprile 2015, che però non consta notificata, la controinteressata ha inoltre riproposto impugnazione incidentale contro la prima versione dell'art. 36 delle NTA al PI, quella ostativa alla localizzazione dell'impianto contenuta nel piano come adottato.

6. Con memoria 5 febbraio 2021 gli appellanti e con repliche 16 febbraio 2021 la controinteressata e la Regione, le parti hanno infine ribadito le

rispettive difese.

7. All'udienza del 9 marzo 2021, la Sezione ha quindi trattenuto il ricorso in decisione.

8. L'appello è infondato e va respinto, per le ragioni di seguito spiegate.

9. Va respinto il primo motivo, con il quale da un lato l'**associazione** ricorrente, dall'altro i ricorrenti persone fisiche, ciascuno per la propria posizione, affermano la propria legittimazione ad agire, meglio detto la propria legittimazione ed il proprio interesse, e criticano la sentenza di primo grado, che ha deciso in senso contrario.

10. Per chiarezza, va riassunta la disciplina della legittimazione e dell'interesse ad agire, da un lato degli enti collettivi, dall'altro dei singoli soggetti persone fisiche, nella materia in esame, disciplina che com'è noto risulta da una progressiva elaborazione della giurisprudenza.

10.1 Come regola fondamentale, si deve allora tener presente che l'impugnazione dei titoli edilizi, e più in generale degli atti di assenso alla realizzazione di qualsiasi impianto che incida sul territorio, tipicamente un'opera pubblica ovvero, come nel caso presente, un impianto produttivo di qualche genere, non fa eccezione ai principi generali del processo amministrativo, che come è altrettanto noto è un processo di parti, e quindi richiede che rispetto al ricorrente sussistano i normali presupposti di trattabilità della causa nel merito, ovvero la legittimazione e l'interesse ad agire.

10.2 In altre parole, come va ripetuto sempre per chiarezza, il ricorrente deve dimostrare in primo luogo la titolarità di una situazione di interesse differenziato e qualificato, diverso da quello della generalità dei consociati, ad impugnare un dato provvedimento, e ciò fonda la legittimazione. Deve poi dimostrare un rapporto di utilità fra l'esito favorevole dell'impugnazione, l'annullamento dell'atto, e il proprio interesse, ovvero, detto in altre parole, un pregiudizio almeno potenziale che l'atto impugnato gli arreca e che

l'annullamento di esso farebbe cessare, e ciò determina l'interesse ad agire: per tutte, sul punto C.d.S., A.P., 25 febbraio 2014 n. 9.

10.3 Secondo logica, la legittimazione e l'interesse possono poi essere, nel caso particolare, di per sé evidenti, di fronte alla semplice allegazione dell'interessato. Ciò non significa però che possano non esserci, e quindi nel momento in cui l'allegazione venga contestata, spetta al ricorrente interessato darne la prova.

11. Ciò posto, sulla legittimazione ad agire degli enti collettivi si è recentemente pronunciata la sentenza 20 febbraio 2020 n. 6 dell'Adunanza plenaria, la quale, per quanto qui interessa, ha ribadito la regola tradizionale per cui – a prescindere da casi in cui ciò sia previsto in modo espresso da una norma di legge – i soggetti collettivi possono agire a tutela di interessi diffusi, come sono quelli ambientali, che siano lesi da un provvedimento amministrativo. L'interesse diffuso, che per sua natura è adespota, ovvero non ha un titolare determinato, essendo comune ad una pluralità di cittadini, si personalizza in capo all'ente esponenziale di questa collettività e diviene così azionabile in giudizio. Tuttavia ciò non avviene senza limiti, perché l'ente collettivo esponenziale deve rispondere a precisi requisiti, ovvero deve “perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela” dell'interesse considerato, in questo caso un interesse ambientale, deve “possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità” e deve “avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso” (così la sentenza citata, a p. 10 della motivazione).

12. La giurisprudenza, in particolare, ha negato la legittimazione ad agire nel caso di enti collettivi privi di una struttura stabile, che non risultassero avere svolto attività apprezzabili, sì da apparire come costituiti, nella sostanza, al solo scopo di presentare il ricorso di cui si tratta. In questo senso, per tutte, C.d.S., sez. III, 19 settembre 2018 n. 5459, relativa al caso limite dell'intervento di un comitato costituito dopo la notificazione del ricorso di

primo grado, in cui lo scopo essenziale di opporsi ad un determinato atto era pressoché dichiarato, nonché più in generale la costante giurisprudenza, esemplificata da C.d.S., sez. IV, 22 marzo 2018 n. 1838 e sez. V, 14 giugno 2007 n. 3192. Significativo in particolare il caso deciso da quest'ultima, in cui il comitato ricorrente era denominato "Vigiliamo per la discarica" e in concreto aveva agito solo per opporsi al progetto di quell'impianto.

13. Applicando i principi appena delineati al caso di specie, la legittimazione dell'**associazione "No Biogas"** ricorrente appellante va esclusa, in conformità con quanto ritenuto anche dal Giudice di primo grado.

13.1 In primo luogo, come correttamente osserva la sentenza impugnata (motivazione, p. 6), l'**associazione** nella versione originaria del proprio atto costitutivo si dichiara in modo espresso costituita con "lo scopo di tutelare la cittadinanza, l'ambiente ed il territorio rispetto agli effetti di un impianto per il trattamento dei liquami e/o di biomasse e/o **biogas** e/o biometano e/o inceneritore e/o termovalorizzatore che verrebbe costruito nella zona" e di conseguenza - all'art. 1, comma 2, dello statuto - si propone di "promuovere e sostenere tutte le iniziative che hanno lo scopo di evitare la realizzazione di un impianto" con le caratteristiche già descritte per "tutelare la cittadinanza, l'ambiente ed il territorio rispetto agli effetti negativi che produrrebbe" (doc. 11 in I grado ricorrenti appellanti, pp. 1 e 5), affermazioni tutte ripetute nel ricorso di primo grado, come si è detto.

13.2 Le ulteriori iniziative che l'**associazione** avrebbe poi intrapreso, di cui alle p. 19 e ss. dell'appello, consistono in sintesi (doc. 13 in I grado ricorrenti appellanti) in osservazioni agli strumenti urbanistici del Comune, sostanzialmente nell'ottica di opporsi ad impianti a **biogas** che ivi dovessero essere realizzati. Si tratta di apporti procedurali che, a ben vedere, potrebbero pervenire anche da una singola persona, e quindi non valgono di per sé a dimostrare un'organizzazione stabile di qualche complessità.

13.3 Nell'atto di appello (pp. 20 e ss.), l'**associazione** contesta la conclusione, affermando di avere, successivamente alla proposizione del ricorso,

modificato in senso ampliativo il proprio oggetto, e di essersi impegnata in attività di valore più generale. Senza necessità di entrare nel merito di queste affermazioni, si osserva però che i presupposti processuali, e in particolare la legittimazione, devono sussistere sin dal momento in cui la domanda è proposta: così per tutte C.d.S., sez. III, 9 agosto 2017 n. 3972 e sez. IV, 30 settembre 2013 n. 4844.

13.4 Va ulteriormente osservato che nell'**associazione** ricorrente appellante non sussistono nemmeno i requisiti della adeguata "rappresentatività e stabilità", considerato che essa ha sede presso l'abitazione privata di uno dei soci (doc. 11 in I grado ricorrenti appellanti, cit., la sede compare anche nell'atto di appello) e rispetto ad un comune di quasi 13 mila abitanti raggruppa un numero molto limitato di cittadini, come è incontestato, pari ad alcune decine, i quali oltretutto coincidono in massima parte con i residenti di alcune vie situate nelle vicinanze dell'impianto.

13.5 L'appello quindi va respinto anzitutto in quanto proposto dall'**associazione**.

14. La legittimazione e l'interesse ad agire dei singoli nel caso in esame ruotano poi, come è pure ben noto, intorno al concetto di "*vicinitas*", che si definisce in generale come lo "stabile collegamento" del soggetto con il terreno interessato dall'intervento cui ci si oppone, ma in concreto, se si esamina la giurisprudenza in materia, assume connotati di volta in volta diversi.

14.1 Nella giurisprudenza più recente si ritrova anzitutto l'affermazione per cui a fondare la legittimazione e l'interesse al ricorso è sufficiente la *vicinitas* come tale, intesa come stabile insediamento nelle vicinanze dell'intervento cui ci si oppone: così per tutte C.d.S., sez. V, 28 dicembre 2020 n. 8401 e 8 luglio 2020 n. 4383, che richiamano i precedenti della sez. VI, 23 maggio 2019 n. 3386 e 24 aprile 2019 n. 2645.

14.2 L'indirizzo che la giurisprudenza di cui sopra individua come più risalente, che richiede al contrario la specifica prova di un pregiudizio, almeno

potenziale, derivante dall'intervento è espresso per tutte da C.d.S., sez. IV, 15 dicembre 2017 n. 5908 e sez. V, 16 aprile 2013 n. 2095, ma per vero si ritrova anche in sentenze recenti, come sez. II, 23 dicembre 2020 n. 8289.

14.3 Vi è poi un indirizzo più approfondito, per cui è necessario distinguere. In linea di principio, quando si faccia ricorso contro un abuso edilizio, la legittimazione e l'interesse ad agire del proprietario di un immobile vicino sarebbero *in re ipsa*, perché vi sarebbe comunque un interesse di necessità conseguente "all'alterazione, in tesi, illegittima, dell'assetto edilizio e urbanistico circostante". Viceversa, ove il ricorso fosse proposto da altre categorie di soggetti, come i titolari di attività commerciali insediate nelle vicinanze, la mera *vicinitas* non basterebbe, perché occorrerebbe dimostrare un interesse fondato su un pregiudizio almeno potenziale ai propri fatturati che dall'intervento in questione potrebbe derivare. Così per tutte C.d.S., sez. IV, 27 marzo 2019 n. 2025, da cui la citazione, e sez. IV, 19 novembre 2015 n. 5278.

14.4 A ben guardare però, tutte le affermazioni fin qui riportate, in apparenza divergenti fra loro, possono essere ricondotte ad unità in modo armonico, nei termini che seguono. Il concetto di *vicinitas*, anche in termini logici, è infatti una sintesi verbale, una formula riassuntiva che sta a indicare una situazione nella quale, nella normalità dei casi, il pregiudizio proveniente dal titolo impugnato secondo il comune apprezzamento sussiste, senza bisogno di speciali dimostrazioni.

14.5 A riprova, per esempio, i casi concreti decisi dalle sentenze nn. 8401/2020 e 4383/2020 sopra citate, in cui non si è richiesta la specifica prova di un pregiudizio, riguardavano altrettanti impianti di produzione di **biogas** per i quali, a differenza di quanto accaduto nel caso di specie, contestazioni specifiche sulla legittimazione ed interesse non ve ne erano state; si era allora imposto il dato di comune esperienza, per cui si tratta di impianti che un qualche impatto possono di regola avere. Viceversa, il caso deciso dalla sentenza n. 8289/2020, in cui la prova di un pregiudizio si è

ritenuta necessaria, riguardava il recupero di un sottotetto, ovvero un intervento che di solito è anche difficile da percepire dall'esterno dell'immobile interessato.

14.6 In altre parole, la *vicinitas* descrive una situazione che di regola – ma non per assoluta necessità - può comportare, nel concreto rispetto al tipo di impianto di cui si parla, un pregiudizio almeno presumibile al vicino. Si tratta di una sorta di presunzione, che però non è assoluta, nel senso che ove vi sia una specifica contestazione della controparte, l'allegazione non basta, bisogna verificare che il pregiudizio esista davvero. L'onere della relativa dimostrazione, secondo i principi, spetta poi alla parte interessata, ovvero al soggetto che agisce, e in mancanza il ricorso dovrà essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse.

14.7 Applicando il principio così ricostruito al caso di specie, tre punti sono evidenti. In primo luogo, i ricorrenti appellanti persone fisiche hanno affermato la loro legittimazione e il loro interesse in base alla sola *vicinitas* intesa come presunzione: è sufficiente evidenziare la frase contenuta nel ricorso di primo grado e riportata sopra al § 2, per cui essi si dichiarano “residenti nelle vicinanze dei terreni ove sorgerebbe l'impianto”. Come è poi del tutto evidente, l'interesse così affermato è stato contestato in modo specifico dalle controparti, e ne è sorta l'esigenza di dimostrarlo in concreto, allegando e provando un concreto pregiudizio.

14.8 Infine, i ricorrenti appellanti interessati non hanno offerto questa necessaria dimostrazione. Si impone anzitutto il dato risultante dalla planimetria prodotta in causa (doc. 4 in I grado Comune in foliaro 5 settembre 2011); il più vicino dei ricorrenti persone fisiche ha il terreno di sua proprietà situato a 126 mt dall'impianto, ovvero a un 25% in più della distanza minima di 100 metri prevista dalla Regione per impianti di quel tipo (cfr. allegato A DGR 15 maggio 2012 n. 856). Ciò posto, nonostante le affermazioni in contrario dei ricorrenti appellanti, elementi che valgano a dimostrare un pregiudizio ugualmente sussistente non ve ne sono.

Nell'ordine, l'affermazione per cui l'esistenza dell'allevamento della controinteressata, all'interno del quale si localizza l'impianto, avrebbe imposto un vincolo di inedificabilità sui fondi di alcuni di loro non è rilevante, perché prospetta un pregiudizio derivante appunto dall'allevamento, ovvero dalla struttura già esistente, i cui titoli autorizzativi non sono oggetto di causa. I presunti allagamenti, che sempre secondo la parte appellante si sarebbero prodotti sui fondi di alcuni ricorrenti persone fisiche, sono stati, come si è detto, contestati (si veda sopra il § 5.1) e quindi non si possono dire prodotti dall'impianto. Infine, il presunto sversamento di liquami è spiegabile come causato dall'allevamento preesistente, e quindi non giustifica di per sé il ricorso contro l'impianto di produzione del **biogas** (v. sopra sempre il § 5.1).

14.9 L'appello quindi va respinto anche in quanto proposto dagli originari ricorrenti persone fisiche.

15. L'infondatezza del primo motivo comporta che la legittimazione e l'interesse al ricorso dei soggetti che l'hanno proposto vadano esclusi, conformemente a quanto deciso dalla sentenza di primo grado. Di conseguenza, tutti i restanti motivi, che riguardano il merito della questione, vanno dichiarati improcedibili, e in conclusione rimane ferma la dichiarazione di inammissibilità dell'originario ricorso, pronunciata appunto in primo grado.

16. La particolarità e complessità della fattispecie è giusto motivo per compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 1670/2015), lo respinge.

Compensa per intero fra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO