Civile Ord. Sez. U Num. 18493 Anno 2021
Presidente: TIRELLI FRANCESCO
Relatore: SCARPA ANTONIO
Data pubblicazione: 30/06/2021

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso 14030-2020 proposto da:

BORDIGA GIANLUCA, BINI ELENA, VAGLIA ELISABETTA, SALICETTO ROBERTO, ASSOCIAZIONE AMICI TERRA CLUB LAGO D'IDRO VALLE SABBIA, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEGLI SCIPIONI 268-A, presso lo studio dell'avvocato FRANCESCA FEGATELLI, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato CARLO FRANCESCO BRAGA;

- ricorrenti -

contro

296/21

REGIONE LOMBARDIA, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA F. CONFALONIERI 5, presso lo studio dell'avvocato ANDREA MANZI, rappresentato e difeso dall'avvocato PIERA PUJATTI;
SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGICA LOMBARDIA, MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, SOPRINTENDENZA BENI ARCHITETTONICI E PAESAGGISTICI BRESCIA, MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE, SOPRINTENDENZA BENI ARCHITETTONICI E PAESAGGISTICI MILANO, AIPO AUTORITÀ INTERREGIONALE BACIO FIUME PO, MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li rappresenta e difende;

- controricorrenti -

nonché contro

COMUNE di LAVENONE, COMUNE di ANFO, COMUNE di BAGOLINO, COMUNE di IDRO, COMUNE di BONDONE, INFRASTRUTTURE LOMBARDE S.P.A., ENEL GREEN POWER S.P.A., AUTORITÀ BACINO GRANDI LAGHI GARDA E IDRO, COMMISSARIO MITIGAZIONE RISCHIO IDROGEOLOGICO PRESSO MINISTERO AMBIENTE, COMUNITÀ MONTANA VALLE SABBIA, ENEL PRODUZIONE S.P.A., CAI CLUB ALPINO ITALIANO, ITALIA NOSTRA , WWF ITALIA ONLUS , LIPU ONLUS, PROVINCIA AUTONOMA TRENTO ;

- intimati -

avverso la sentenza n. 224/2019 del TRIB.REG. ACQUE PUBBL. di ROMA, depositata il 03/12/2019;
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 22/06/2021 dal Consigliere ANTONIO SCARPA.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

FATTI DI CAUSA E RAGIONI DELLA DECISIONE

1.L'Associazione Amici della Terra – Club di Lago d'Idro e Valle Sabbia, Gianluca Bordiga, Elena Bini, Elisabetta Vaglia e Roberto Salicetto hanno proposto ricorso (R.G. 37692-2019) articolato in sette motivi (1a, 1b, 2a, 2b, 2c, 2d, 2e) avverso la sentenza n. 224/2019 del Tribunale Superiore delle acque pubbliche, depositata il 3 dicembre 2019.

2.Resistono con unico controricorso MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI, SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGICA LOMBARDIA SOPRINTENDENZA BENI ARCHITETTONICI E PAESAGGISTICI BRESCIA, SOPRINTENDENZA BENI ARCHITETTONICI E PAESAGGISTICI MILANO, AIPO AUTORITÀ INTERREGIONALE BACIO FIUME PO. Altro controricorso è stato notificato dalla REGIONE LOMBARDIA.

Gli altri intimati non hanno svolto attività difensive.

3. La controversia ha origine dai separati ricorsi, poi riuniti, avanzati l'uno dall'Associazione Amici della Terra – Club di Lago d'Idro e Valle Sabbia, Gianluca Bordiga, Elena Bini, Elisabetta Vaglia e Roberto Saliceto, l'altro dal Comune di Idro, contro il decreto dirigenziale n. 1949 del 7 marzo 2014 della Regione Lombardia, il progetto definitivo ed il progetto preliminare, l'accordo di programma 5 agosto 2008 ed il decreto n. 488/2012, aventi ad oggetto la realizzazione delle opere idrauliche relative al lago d'Idro.

La sentenza n. 224/2019 del Tribunale Superiore delle acque pubbliche ha premesso l'ammissibilità del "ricorso collettivo" avanzato sul presupposto della comunanza di causa tra l'Associazione Amici della Terra – Club di Lago d'Idro e Valle

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Sabbia ed il signor Bordiga (rappresentante dell'associazione) ed altri, essendo la prima un'associazione ambientalista con vocazione alla tutela di tutti i principali aspetti del territorio e degli ecosistemi e gli altri asseritamente cittadini residenti nei Comuni rivieraschi del lago d'Idro. L'associazione ed i singoli cittadini vantavano, dunque, un comune interesse oppositivo avverso opere e lavori aventi impatto sull'incile e sulle sponde del lago, tali da poter arrecare danni all'ambiente ed alla qualità della loro vita. Non di meno, la sentenza impugnata ha negato la legittimazione ad agire dell'Associazione, quale articolazione locale del sodalizio nazionale con sede in Roma. L'Associazione Amici della Terra, secondo quanto accertato dal Tribunale Superiore delle acque pubbliche, è riconosciuta ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986 n. 349. Trattandosi, tuttavia, nel caso di specie, di articolazione territoriale di detta associazione, la sentenza impugnata ne ha negato la legittimazione, sulla base dei seguenti criteri di verifica: a) perseguimento in modo non occasionale, secondo le previsioni statutarie, di obiettivi di tutela ambientale; b) adeguato grado di rappresentatività e stabilità, commisurato al contesto territoriale d'intervento); c) vicinanza spaziale della fonte del paventato pregiudizio rispetto agli interessi protetti al centro principale dell'attività dell'associazione. Il Tribunale Superiore delle acque pubbliche ha al riguardo evidenziato come il Club di Lago d'Idro e Valle Sabbia non potesse inferire automaticamente la legittimazione dall'associazione madre Amici della Terra, tanto più alla luce dell'allegato atto costitutivo del 15 novembre 2007, da cui risultava che gli associati fossero soltanto i medesimi ricorrenti Bordiga e consorti, neppure valendo quale condizione sufficiente della vantata legittimazione il mero riferimento territoriale.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Ad identica conclusione la sentenza impugnata è pervenuta con riguardo alla legittimazione autonoma del signor Bordiga ed altri, non essendo sufficiente la prospettazione della mera residenza anagrafica in Idro o in altri comuni spondali, ovvero la *vicinitas* ai luoghi, ai territori ed ai beni ambientali da salvaguardare per fondare una lesione specifica e differenziata inferta dagli atti impugnati alla rispettiva sfera giuridica dei singoli ricorrenti in relazione all'affermata compromissione della salubrità e dell'ambiente.

4. La trattazione dei ricorso è stata fissata in camera di consiglio, a norma dell'art. 380 bis.1, c.p.c.

4.1. Il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Luisa De Renzis, ha depositato le sue conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-bis.1 c.p.c., chiedendo di dichiarare inammissibile il ricorso.

I ricorrenti hanno depositato memoria.

5. Il primo motivo di ricorso (1a) deduce la violazione degli artt. 2 e 118 Cost, con riferimento all'art. 100 c.p.c., avendo il Tribunale Superiore delle acque pubbliche affermato il difetto in capo all'associazione Amici della Terra Club di Lago d'Idro e Valle Sabbia dei requisiti della rappresentatività, del collegamento con il territorio e dei fini statutari di tutela ambientale, che invece si assumono esistenti alla luce dello statuto depositato.

Il secondo motivo di ricorso (1b) denuncia la violazione dell'art. 2 Cost, con riferimento all'art. 100 c.p.c., avendo il Tribunale Superiore delle acque pubbliche ritenuto che il requisito della *vicinitas* non fosse elemento differenziale sufficiente ad affermare la legittimazione dei privati ricorrenti, occorrendo a tal fine prova del vulnus potenziale alle rispettive sfere giuridiche individuali. La censura evidenzia che i ricorrenti

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Gianluca Bordiga, Elena Bini, Elisabetta Vaglia e Roberto Salicetto fossero tutti residenti e proprietari di immobili nel Comune di Idro, ciò concretando la relazione qualificata col territorio lacuale. Ai fini del vulnus, si espone che la prossimità del comparto abitati al lago di Idro conferma la lesività della escursione idrica prevista dal progetto delle opere per la salubrità dei luoghi, la salute dei ricorrenti e l'esercizio dell'attività di pesca oggetto di uso civico.

I restanti cinque motivi di ricorso (2a, 2b, 2c, 2d, 2e) attengono alla parte della sentenza del Tribunale Superiore delle acque pubbliche che ha rigettato nel merito le doglianze avanzate dal Comune di Idro in punto di legittimità dei provvedimenti impugnati.

6. Va disattesa l'eccezione di inammissibilità spiegata nel controricorso delle amministrazioni difese dall'Avvocatura dello Stato, restando disciplinato dal vigente codice di procedura civile il ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione con riguardo alle decisioni rese dal Tribunale superiore delle acque pubbliche.

6.1. La sentenza impugnata ha negato la legittimazione ad agire del Club di Lago d'Idro e Valle Sabbia, quale articolazione locale dalla associazione nazionale Amici della Terra, escludendone la rappresentatività con riguardo alle emergenze dell'atto costitutivo, al rapporto con l'associazione madre ed alla sua limitata composizione.

Non è allora sindacabile dalla Corte di cassazione (nella specie, logicamente motivato) il giudizio compiuto dal Tribunale superiore delle acque pubbliche, in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, al fine di verificare in capo ad un'associazione locale la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente, con riguardo ai requisiti

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

tradizionalmente utilizzati al riguardo in giurisprudenza, rispettivamente relativi alle finalità statutarie non occasionali dell'ente, alla adeguata rappresentatività ed alla stabilità del suo assetto organizzativo, nonché alla cosiddetta *vicinitas* rispetto all'interesse sostanziale che si assume leso per effetto dell'azione amministrativa, trattandosi di accertamento fondato, caso per caso, su un complesso di elementi fattuali.

Il primo motivo di ricorso va perciò respinto.

6.2. Sussiste, invece, la violazione di legge dedotta nel secondo motivo di ricorso.

6.2.1. La sentenza impugnata ha altresì escluso la legittimazione di Gianluca Bordiga, Elena Bini, Elisabetta Vaglia e Roberto Salicetto ad agire a tutela di interessi incisi dagli atti amministrativi per cui è causa, non reputando a tal fine sufficiente il dato della mera residenza anagrafica in Idro o in altri comuni spondali, e piuttosto occorrendo un "serio principio di prova del vulnus specifico inferto alla loro sfera giuridica in relazione all'affermata compromissione dell'ambiente". Secondo il Tribunale superiore delle acque pubbliche, la vicinanza ai luoghi ed ai beni ambientali da salvaguardare non può denotare una legittimazione autonoma ad agire, riducendosi l'allegazione ad "un pregiudizio assimilabile a quello che qualsiasi cittadino potrebbe lamentare".

6.2.2. Deve tuttavia affermarsi che la legittimazione e l'interesse ad agire di Gianluca Bordiga, Elena Bini, Elisabetta Vaglia e Roberto Salicetto ad impugnare dinanzi al Tribunale superiore delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 143 del r.d. n. 1775 del 1933, atti amministrativi in materia di opere riguardanti acque pubbliche, giacché lesivi dal punto di vista della tutela delle risorse ambientali, ben può fondarsi sul requisito della *vicinitas*, in quanto gli stessi ricorrenti sono

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

proprietari di immobili o residenti nell'area destinata all'esecuzione dell'intervento idraulico.

Come da queste Sezioni Unite già chiarito (Cass. Sez. U, 27/08/2019, n. 21740), il requisito della "*vicinitas*" è, invero, sufficiente al fine di radicare la legittimazione attiva e l'interesse a ricorrere avverso la realizzazione di un'opera, senza che occorra la prova puntuale della concreta pericolosità della stessa, né ricercare un soggetto collettivo che assuma la titolarità della corrispondente situazione giuridica, avendo peraltro i ricorrenti altresì allegato le paventate conseguenze dannose scaturenti, sotto il profilo della salute e dell'ambiente, dall'attuazione degli impugnati provvedimenti. Il requisito della "*vicinitas*" aggiunge, così, l'elemento della differenziazione ad interessi qualificati, che appartengono a tanti soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale ed evolvono in situazioni giuridiche tutelabili in giudizio, allorché l'attività conformativa della Pubblica Amministrazione incida in un determinato ambito geografico, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non solo urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità, e venga nel contempo denunziata come foriera di rischi per la salute.

Anche la giurisprudenza amministrativa sostiene che, ai fini della sussistenza delle condizioni dell'azione avverso provvedimenti lesivi dal punto di vista ambientale, il criterio della *vicinitas*, ovvero il fatto che il ricorrente viva abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o abbia uno stabile e significativo collegamento con esso, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative, rappresenta un elemento di per sé qualificante dell'interesse a ricorrere, non potendosi

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

pretendere altresì la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere (da ultimo, Consiglio di Stato sez. II, 10/03/2021, n. 2056; Consiglio di Stato Sez. IV, 9 novembre 2020, n. 6862).

7. Conseguono il rigetto del primo motivo di ricorso (inerente alla legittimazione dell'associazione Amici della Terra Club di Lago d'Idro e Valle Sabbia), l'accoglimento del secondo motivo (sulla legittimazione di Gianluca Bordiga, Elena Bini, Elisabetta Vaglia e Roberto Salicetto) e l'assorbimento dei restanti cinque motivi di ricorso (2a, 2b, 2c, 2d, 2e), i quali attengono al merito della sentenza del Tribunale Superiore delle acque pubbliche con riguardo ai provvedimenti impugnati, e dunque a statuizioni non riguardanti gli attuali ricorrenti, nei confronti dei quali era stata resa una decisione su questione pregiudiziale di rito (rilievo del difetto di legittimazione attiva).

L'impugnata sentenza va perciò cassata limitatamente alle posizioni dei ricorrenti Gianluca Bordiga, Elena Bini, Elisabetta Vaglia e Roberto Salicetto e la causa va rinviata, anche per le relative spese, al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche.

Va invece rigettato il ricorso con riguardo alla posizione dell'associazione Amici della Terra Club di Lago d'Idro e Valle Sabbia, compensandosi le spese del giudizio di cassazione nel rapporto con i controricorrenti in ragione della novità della questione.

Essendo il ricorso, unitariamente presentato da più ricorrenti, accolto in favore di alcuni di loro e respinto con riguardo ad altro, non sussiste il presupposto processuale dell'integrale rigetto dell'impugnazione ai fini del versamento di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, ex art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

P. Q. M.

La Corte rigetta il primo motivo di ricorso, accoglie il secondo motivo, dichiara assorbiti i restanti motivi, cassa la sentenza impugnata nei limiti della censura accolta, inerente alle posizioni dei ricorrenti Gianluca Bordiga, Elena Bini, Elisabetta Vaglia e Roberto Salicetto, e rinvia al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in diversa composizione, anche per la liquidazione delle relative spese del giudizio di cassazione; compensa nei rapporti tra la ricorrente associazione Amici della Terra Club di Lago d'Idro e Valle Sabbia e i controricorrenti le spese sostenute nel giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, il 22 giugno

Corte di Cassazione - copia non ufficiale