

TAR di Torino, realizzazione di una centrale a biomasse, legittimazione ad agire e criterio della "vicinitas"

In materia di minacce alla salute pubblica o all'ambiente, va riconosciuta in linea di principio l'esigenza di autonoma protezione delle persone che vivono nell'area interessata dalla fonte di pericolo: tuttavia, in una giurisdizione di tipo soggettivo e in mancanza di un'espressa previsione di azione popolare, occorre individuare un criterio atto a differenziare e qualificare la posizione dei singoli che agiscono per la tutela del bene ambiente.

A tale riguardo, da tempo è stato valorizzato il criterio della vicinitas, che non coincide con la proprietà o con la residenza in un'area immediatamente confinante con quella interessata dall'intervento contestato, ma deve essere inteso in senso elastico e va modulato, quindi, in proporzione alla rilevanza dell'intervento e alla sua capacità di incidere sulla qualità della vita dei soggetti che risiedono in un'area più o meno vasta.

Ciò comporta, in concreto, che la "misura" della legittimazione ad agire dei singoli in materia ambientale non sia univoca, variando in relazione all'ampiezza dell'area coinvolta dalla ipotizzata minaccia ambientale.

(Nella specie, il Collegio ha evidenziato che non poteva essere negata la legittimazione dei ricorrenti che hanno agito come persone fisiche, essendo a tal fine sufficiente constatare il fatto, non contestato, che essi risiedevano nel piccolo Comune ove era destinata a sorgere la nuova centrale termoelettrica alimentata a biomasse, nelle immediate vicinanze del sito a tal fine individuato, ed avevano, quindi, un collegamento stabile con la dimensione territoriale di incidenza del potenziale danno all'ambiente indotto da tale intervento.

Inoltre, gli esponenti non si sono limitati ad allegare l'esistenza di uno stabile collegamento territoriale con l'area interessata dal contestato intervento, ma hanno anche rappresentato gli effetti nocivi determinati dalla realizzazione e dall'esercizio della centrale che, secondo la loro prospettazione, erano idonei a cagionare un serio pregiudizio alla salute).

La grave situazione di contaminazione di un fabbricato pacificamente dismesso dalla precedente attività produttiva impone (anche in applicazione del principio comunitario di precauzione, direttamente cogente per tutte le amministrazioni pubbliche) l'effettuazione di preliminari indagini e la conseguente adozione di tutte le necessarie misure di risanamento atte a prevenire i pericoli per l'ambiente e la salute pubblica legati al riutilizzo di tale struttura.

(Nel caso di specie, il Collegio ha accolto il ricorso nella parte in cui i ricorrenti hanno dimostrato che il capannone industriale che avrebbe ospitato la centrale termoelettrica presentava una copertura in eternit e tale materiale sarebbe presente anche nelle pareti esterne dell'immobile. Una circostanza che avrebbe comportato la violazione dell'art. 6 della legge regione Piemonte 7 aprile 2000, n. 42, in forza del quale il riutilizzo di aree industriali dismesse è subordinato all'accertamento dell'insussistenza di fattori di rischio o di nocività).

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

SEZIONE PRIMA

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1191 del 2009, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Sa.Au., Je.Fi., Ma.Sc., An.Gr., Ma.Na. e Ez.An., rappresentati e difesi dagli avv. Em.Ba. e
An.Ve., con domicilio eletto presso il loro studio in Torino, corso (...);

contro

Provincia di Vercelli, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli
avv. Cl.Vi. e Bl.Po., con domicilio eletto presso il loro studio in Torino, corso (...);

Comune di Serravalle Sesia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso
dagli avv. Do.Gi. e Si.Vi., con domicilio eletto presso lo studio della seconda in Torino,
corso (...);

nei confronti di

Se. S.r.l. e Ca. S.r.l., rappresentate e difese dall'avv. Ma.Go., con domicilio eletto presso il
suo studio in Torino, corso (...);

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Provinciale di Vercelli n. 596 in data 3 agosto 2009, avente
ad oggetto l'autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio di centrale termoelettrica a
biomasse con potenza termica di 23,5 MWt, nel Comune di Serravalle Sesia (VC), località
Cartiera,

nonché per l'annullamento

degli atti tutti antecedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi del relativo
procedimento (in particolare dei verbali della conferenza di servizi e relativi allegati in data
29.5.2008, 6.11.2008, 27.3.2009, 30.6.2009 e 27.7.2009, nonché della relazione del
responsabile del procedimento in data 29.7.2009) e per ogni ulteriore consequenziale
statuizione,

e, con motivi aggiunti di ricorso, per l'annullamento

del provvedimento autorizzatorio in data 30.3.2006 n. prot. 13014 della Provincia di
Vercelli, del parere del Comune di Serravalle Sesia in data 27.7.2009 prot. n. 6955 a firma
del Sindaco, della istanza di adeguamento all'autorizzazione n. (...) in data 30.3.2006 della
Se. S.r.l., della integrazione alla istanza di adeguamento dell'autorizzazione presentata in

data 7.5.2008 da Se. S.r.l., della documentazione integrativa presentata dalla Se. S.r.l. in data 19.9.2008, della "integrazione alla richiesta di autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di una centrale di biomasse nell'ambito del Comune di Serravalle Sesia - Vercelli - Febbraio 2009", della documentazione integrativa presentata dalla Se. S.r.l. in data 25.5.2009, della convenzione in data 12.3.2009 n. rep. 67410 stipulata fra il Comune di Serravalle Sesia e la Se. S.r.l. e la Ca. S.r.l., nonché infine degli allegati tutti ai predetti documenti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Vercelli, del Comune di Serravalle Sesia, di Se. S.r.l. e di Ca. S.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2011 il dott. Richard Goso e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1) Con il ricorso giurisdizionale in trattazione, gli esponenti, tutti residenti nel Comune di Serravalle Sesia, contestano la legittimità della deliberazione di giunta n. 596 del 3 agosto 2009, con cui la Provincia di Vercelli, preso atto delle risultanze della conferenza di servizi, ha approvato il progetto presentato da Se. S.r.l. e autorizzato, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, la costruzione e l'esercizio di una centrale termoelettrica a biomasse nel territorio del predetto Comune, all'interno di un'area industriale di proprietà di Ca. S.r.l.

I ricorrenti deducono un motivo di gravame formalmente unico, così articolato: "Violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto di cui agli artt. 6, l.r. Piemonte n. 42/2000, artt. 3, 3 bis, 3 ter, 240, 241 e 244, d.lgs. n. 152/2006, art. 2, decreto Ministero dell'ambiente n. 471/1999. Violazione del principio di precauzione vigente in materia ambientale e dell'art. 32 Costituzione. Violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto di cui agli artt. 3 e 6, l. n. 241/1990, sotto altro e diverso profilo, per carenza, insufficienza e/o difetto assoluto di istruttoria, con obliterazione degli obblighi del R.U.P. di acquisire, anche ex officio, fatti e ogni misura sottesa all'attività istruttoria. Eccesso di potere nella figura sintomatica dell'errore sul fatto presupposto all'esercizio del pubblico interesse nonché per l'errata valutazione dei presupposti, anche in diritto, all'adozione dell'atto impugnato. Irragionevolezza grave e manifesta, illogicità, sviamento, perplessità".

In buona sostanza, gli esponenti denunciano i rischi ambientali asseritamente legati alla costruzione e all'esercizio del nuovo impianto alimentato da energie rinnovabili nonché le carenze dell'attività istruttoria che non avrebbe adeguatamente considerato le relative fonti di pericolo, sotto i profili:

- a) dell'inquinamento pregresso del sito;
- b) della mancata previsione delle modalità di smaltimento dei rifiuti;
- c) della dispersione di calore nell'ambiente;
- d) dell'aumento del traffico veicolare in zona.

2) Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Vercelli, il Comune di Serravalle Sesia e le società intime (Se. S.r.l. e Ca. S.r.l.), eccependo l'inammissibilità del ricorso e contestandone la fondatezza nel merito.

3) Con ricorso per motivi aggiunti ritualmente notificato, gli esponenti hanno impugnato il provvedimento della Provincia di Vercelli prot. n. 13014 del 30 marzo 2006, riproponendo in buona parte le censure di legittimità già dedotte con il ricorso introduttivo.

Si tratta dell'originaria autorizzazione, divenuta inattuale a causa delle modifiche normative medio tempore sopravvenute, alla costruzione e messa in esercizio della centrale a biomasse.

Anche in questo caso, le parti resistenti si oppongono all'accoglimento della domanda di annullamento, dispiegando eccezioni di rito e nel merito.

4) Con ordinanza n. 90 del 26 novembre 2010, è stata disposta una verifica, ai sensi dell'art. 66 cod. proc. amm., intesa ad accertare la presenza di amianto nella struttura in cui si svolgerà la nuova attività, la concentrazione e lo stato di conservazione del materiale in questione, i pericoli indotti da tali fattori.

L'organismo verificatore è stato individuato nell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Piemonte che, con atto del Direttore Generale in data 27 dicembre 2010, ha delegato le incombenze peritali all'ing. An.Ro., Dirigente responsabile della Struttura Complessa rischio industriale ed energia.

Con ordinanza n. 189 del 24 febbraio 2011, in accoglimento dell'istanza formulata dal verificatore, è stato prorogato il termine per il compimento delle operazioni peritali.

Il verificatore ha regolarmente portato a termine l'incarico affidatogli e, in data 18 marzo 2011, ha depositato la relazione conclusiva.

5) Con memoria depositata il 9 aprile 2011, la parte ricorrente, prendendo spunto dalle risultanze della verifica, ha introdotto domanda ex art. 34, comma 1, lett. b), cod. proc. amm., per la fissazione di un termine entro il quale realizzare le opere di bonifica dall'amianto presente nell'immobile.

6) Nel corso del giudizio, le parti hanno diffusamente esposto le proprie argomentazioni mediante il deposito di copiosa documentazione difensiva.

Il ricorso, infine, è stato chiamato alla pubblica udienza del 12 maggio 2011 e ritenuto in decisione.

DIRITTO

7) Le parti resistenti eccepiscono concordemente, in via preliminare, l'inammissibilità del gravame per carenza di legittimazione ad agire dei ricorrenti.

Essi agiscono in giudizio, infatti, nella veste di residenti nel Comune di Serravalle Sesia, ove è destinato a sorgere l'impianto contestato, ma tale circostanza non sarebbe idonea a differenziare la loro posizione, non essendo stati allegati reali principi di prova circa i danni specifici che la realizzazione dell'impianto arrecherebbe ai ricorrenti medesimi.

L'eccezione non ha pregio e va disattesa.

Premesso che, in materia di minacce alla salute pubblica o all'ambiente, va riconosciuta in linea di principio l'esigenza di autonoma protezione delle persone che vivono nell'area interessata dalla fonte di pericolo, occorre tuttavia (in una giurisdizione di tipo soggettivo e in mancanza di un'espressa previsione di azione popolare) individuare un criterio atto a differenziare e qualificare la posizione dei singoli che agiscono per la tutela del bene ambiente.

La giurisprudenza di primo grado e il Consiglio di Stato hanno da tempo valorizzato, in tal senso, il criterio della vicinitas (cfr., fra le ultime, Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554).

Tale criterio, peraltro, non coincide con la proprietà o con la residenza in un'area immediatamente confinante con quella interessata dall'intervento contestato, ma deve essere inteso in senso elastico e va modulato, quindi, in proporzione alla rilevanza

dell'intervento e alla sua capacità di incidere sulla qualità della vita dei soggetti che risiedono in un'area più o meno vasta.

Ciò comporta, in concreto, che la "misura" della legittimazione ad agire dei singoli in materia ambientale non sia univoca, variando in relazione all'ampiezza dell'area coinvolta dalla ipotizzata minaccia ambientale.

Tanto precisato, non può essere denegata la legittimazione degli odierni ricorrenti che agiscono come persone fisiche, essendo a tal fine sufficiente constatare il fatto, non contestato, che essi risiedono nel (piccolo) Comune ove è destinata a sorgere la nuova centrale termoelettrica alimentata a biomasse, nelle immediate vicinanze del sito a tal fine individuato, ed hanno quindi un collegamento stabile con la dimensione territoriale di incidenza del potenziale danno all'ambiente indotto da tale intervento.

Va soggiunto, a tale riguardo, che gli esponenti non si sono limitati ad allegare l'esistenza di uno stabile collegamento territoriale con l'area interessata dal contestato intervento, ma hanno anche rappresentato gli effetti nocivi determinati dalla realizzazione e dall'esercizio della centrale (cagionati, ad esempio, dalla presenza di eternit nella struttura, dalla variazione del microclima provocata dalla dispersione di calore, dal peggioramento della qualità dell'aria provocato dall'aumento del traffico veicolare) che, secondo la loro prospettazione, sono idonei a cagionare un serio pregiudizio alla salute.

8) Con un secondo rilievo preliminare, la difesa delle controinteressate eccepisce l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione dell'originaria autorizzazione rilasciata in data 30 marzo 2006.

Sostengono le eccepienti che l'impugnata autorizzazione del 3 agosto 2009 rappresenta solo il risultato di un procedimento avviato al fine di adeguare il primo provvedimento di assenso alla normativa sopravvenuta in materia ambientale, cosicché l'eventuale annullamento della nuova autorizzazione non comporterebbe alcun beneficio per i ricorrenti, potendo comunque l'impianto essere realizzato sulla base del primo provvedimento.

L'eccezione è palesemente destituita di fondamento, poiché l'autorizzazione 3/8/2009, rilasciata in applicazione della nuova disciplina normativa e sulla base di un'attività istruttoria completamente rinnovata, ha di fatto sostituito il precedente provvedimento autorizzativo che, pertanto, ha perduto ogni capacità lesiva.

9) Nel merito, le censure dedotte da parte ricorrente, vagliate anche alla luce dei contrari argomenti proposti dalle resistenti, sollecitano in grado più o meno intenso la necessità di

esperire apposita attività istruttoria tesa ad integrare gli elementi di valutazione del giudice attraverso l'ausilio di conoscenze tecnico - specialistiche.

Per ragioni di economia e concentrazione, il Collegio ha ritenuto che meritassero di essere approfondite le circostanze denunciate con la prima censura di legittimità, relative alla presenza di amianto nella struttura destinata ad ospitare il nuovo impianto.

Sostengono i ricorrenti, infatti, che il capannone industriale (sede di una cartiera dismessa) che ospiterà la centrale termoelettrica presenta una copertura in eternit e tale materiale sarebbe presente anche nelle pareti esterne dell'immobile.

Tale circostanza, qualora comprovata, comporterebbe la violazione dell'art. 6 della legge region. Piemonte 7 aprile 2000, n. 42, in forza del quale il riutilizzo di aree industriali dismesse è subordinato all'accertamento dell'insussistenza di fattori di rischio o di nocività.

10) Le risultanze della verifica affidata all'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Piemonte hanno pienamente comprovato le circostanze allegate da parte ricorrente.

L'organismo verificatore, previa effettuazione di ispezioni in loco e di accertamenti specialistici sui campioni ivi prelevati, ha rilevato, infatti, la presenza di manufatti contenenti amianto e di rifiuti contenenti amianto in tutti i piani dell'edificio in questione. Con particolare riferimento alla copertura del fabbricato, il verificatore ha accertato che la stessa è costruita in cemento amianto e che versa in cattivo stato di conservazione.

Conclusivamente, il verificatore ha ritenuto di precisare che "qualsiasi utilizzo del capannone oggetto di controversia sia vincolato a preliminare bonifica dei locali interni dello stesso" e che "la copertura, risultante degradata, debba essere bonificata a breve termine indipendentemente dall'installazione della centrale".

Le parti resistenti non hanno contestato né le metodologie di indagine applicate dal verificatore né le conclusioni cui esso è pervenuto in ordine alla presenza e allo stato di conservazione dell'amianto.

11) Sulla base di tali risultanze, è agevole formulare una diagnosi di fondatezza della censura di legittimità all'esame, poiché la grave situazione di contaminazione di un fabbricato pacificamente dismesso dalla precedente attività produttiva imponeva (anche in applicazione del principio comunitario di precauzione, direttamente cogente per tutte le amministrazioni pubbliche) l'effettuazione di preliminari indagini e la conseguente adozione di tutte le necessarie misure di risanamento atte a prevenire i pericoli per l'ambiente e la salute pubblica legati al riutilizzo di tale struttura.

12) Con gli scritti difensivi depositati in prossimità dell'udienza pubblica, le società controinteressate hanno eccepito l'improcedibilità della specifica censura per sopravvenuta carenza di interesse, atteso che, nelle more del giudizio, la proprietà del capannone ha presentato uno specifico piano di lavoro per la rimozione dell'amianto dall'immobile, in parte già approvato dall'A.S.L. competente, e i relativi interventi sono stati regolarmente avviati.

L'eccezione non può essere condivisa in quanto la mera presentazione del piano di bonifica non offre garanzie certe in ordine all'effettivo completamento in tempo utile degli interventi ivi previsti, ma soprattutto in considerazione del fatto che le iniziative successivamente assunte non possono far venir meno il difetto di istruttoria evidenziato da parte ricorrente e irrimediabilmente incidente sulla legittimità del provvedimento impugnato.

Il vizio in questione emerge con maggiore evidenza ove si consideri che la problematica relativa alla presenza di amianto era stata sollevata dalla A.S.L. fin dalle prime sedute della conferenza di servizi, ma, a fronte delle generiche rassicurazioni fornite dalla proponente circa la non interferenza dei lavori con la copertura del fabbricato, non aveva dato luogo all'esecuzione delle conseguenti, necessarie misure, nonostante la stessa conferenza di servizi avesse ben chiaro, tra l'altro, che l'impianto sarebbe sorto nelle immediate vicinanze di tre edifici scolastici ("ricettori sensibili").

13) E' fondata e tuttora attuale, pertanto, la censura che, con riferimento alla presenza di amianto nell'edificio, denuncia specificamente la violazione dell'obbligo di previo risanamento posto dal menzionato art. 6, l.r. n. 42/2000, nonché dal principio comunitario di precauzione in materia ambientale.

Tale censura ha carattere assorbente ed esime il Collegio dal vaglio degli ulteriori rilievi di legittimità dedotti nel contesto dell'unico motivo di ricorso.

14) Quanto al ricorso per motivi aggiunti, esso va dichiarato inammissibile, siccome avente ad oggetto un provvedimento (l'originaria autorizzazione 30/3/2006 per la costruzione e la messa in esercizio della centrale termoelettrica) che, come già rilevato, è stato integralmente sostituito dal nuovo provvedimento autorizzativo e, in conseguenza, ha perduto ogni capacità lesiva degli interessi azionati da parte ricorrente.

Gli altri atti impugnati con il ricorso per motivi aggiunti hanno natura chiaramente endoprocedimentale e, comunque, non sono stati fatti oggetto di specifiche censure.

15) Analoga declaratoria di inammissibilità va riferita alla domanda, introdotta in giudizio con memoria depositata il 9 aprile 2011, tesa alla fissazione di un termine per il completamento delle operazioni di bonifica dell'edificio, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. b), cod. proc. amm.: trattasi, infatti, di questione estranea al presente giudizio il quale è circoscritto alla legittimità del provvedimento autorizzativo impugnato e non investe eventuali profili di inerzia dell'azione amministrativa.

16) Le spese del grado di giudizio vanno poste a carico delle parti soccombenti rispetto alla domanda di annullamento proposta in principalità (Provincia di Vercelli, Comune di Serravalle Sesia, Se. S.r.l., Ca. S.r.l.) e sono liquidate come da dispositivo.

17) A carico delle stesse parti va definitivamente posto il compenso spettante all'organismo verificatore, liquidato nell'importo di Euro 9.033,00 (comprensivo di spese per gli accertamenti tecnico - specialistici e per l'impiego del personale nelle operazioni peritali), come da nota spese prot. n. 25337 del 14 marzo 2011, in atti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte - Sezione Prima - definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Dichiara inammissibili il ricorso per motivi aggiunti e la domanda di fissazione del termine per la bonifica del sito.

Condanna le parti resistenti, in solido tra loro, a rifondere ai ricorrenti le spese del grado di giudizio che liquida forfetariamente nell'importo complessivo di Euro 3.000,00, oltre IVA, CPA e rimborso del contributo unificato eventualmente versato.

Condanna le parti resistenti, in solido tra loro, al pagamento del compenso spettante al verificatore, liquidato come da motivazione.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Franco Bianchi - Presidente

Richard Goso - Primo Referendario, Estensore

Paola Malanetto - Referendario

Depositata in Segreteria il giugno 2011.

