

Ampliamento di un'area per le riparazioni navali ed esclusione del rischio di inquinamento

T.A.R. Liguria, Sez. I 6 novembre 2018, n. 873 - Peruggia, pres. f.f.; Goso, est. - Silingardi (avv.ti Rigghi, Morbidelli e Barabino) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Area riparazioni navali - Emissioni generate dalle attività di riparazione navale scarsamente controllabili e gestibili e altamente nocive per l'uomo e causa di gravi malattie - Incremento dell'inquinamento - Esclusione.

(Omissis)

FATTO

Con atto del 12 settembre 2016, notificato al Ministero dell'ambiente il successivo 5 ottobre, il Comitato Porto Aperto di Genova e l'Associazione ambientalista Verdi Ambiente e Società - V.A.S. diffidavano lo stesso Ministero, ai sensi dell'art. 309 del d.lgs. n. 152 del 2006, ad accertare *“l'impatto sull'ambiente e sulla salute dei cittadini dell'attuale ubicazione dell'area riparazioni navali del porto di Genova”* ed a valutare *“l'incremento dell'inquinamento che potrebbe derivare dall'ampliamento del comparto delle riparazioni navali nella zona ove è attualmente ubicato il porticciolo Duca degli Abruzzi”*, adottando *“conseguentemente i meglio ritenuti provvedimenti”*.

Premessa la ricostruzione delle vicende che avevano determinato la presentazione di una precedente diffida al Sindaco di Genova e di un ricorso giurisdizionale avverso il silenzio serbato su di essa, respinto da questo Tribunale con la sentenza n. 893 del 26 luglio 2016, nonché richiami alla normativa in materia di danno ambientale, gli istanti facevano riferimento ai risultati degli studi scientifici condotti dall'E.P.A. (*Environmental Protection Agency*, Ente federale statunitense per la protezione ambientale) *“i quali hanno chiarito che le emissioni generate dalle attività di riparazione navale – peraltro scarsamente controllabili e gestibili – sono altamente nocive per l'uomo e causa di gravi malattie”*.

Essi rimarcavano, inoltre, i risultati delle analisi eseguite dalla Eurochem Italia S.r.l., allegati alla diffida, attestanti *“clamorosi superamenti dei limiti adottati a livello comunitario, evidenziando come la maggior parte delle sostanze individuate corrispondano alle emissioni tipiche delle attività di riparazione navale”*, nella specie allocate a breve distanza dal centro storico genovese.

Con nota del 21 novembre 2016, il Ministero dell'ambiente incaricava l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) di esaminare, avvalendosi dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure, la documentazione prodotta dagli istanti e di verificare le analisi realizzate attraverso la Eurochem nonché di stabilire, *“qualora emergesse, anche mediante ulteriori rilevazioni, la situazione di inquinamento contestata ... il grado di riconducibilità dello stesso all'area riparazioni navali del porto di Genova, redigendo a tal fine apposita relazione tecnico-scientifica”*.

Quanto al secondo punto della richiesta, concernente l'incremento dell'inquinamento che potrebbe derivare dall'ampliamento del comparto delle riparazioni navali, il Ministero precisava che il campo di applicazione dell'art. 309 citato non comprende *“i rischi ambientali derivanti da scenari futuri possibili ed ancora irrealizzati”*.

Con nota del 23 marzo 2017, l'ISPRA comunicava che le attività istruttorie erano in corso di svolgimento.

In assenza di ulteriori riscontri, essendo ampiamente decorso il termine generale di conclusione del procedimento *ex art. 2 della legge n. 241 del 1990*, il signor Fulvio Silingardi, in proprio e nella qualità di Presidente del Comitato Porto Aperto, proponeva il ricorso introduttivo del presente giudizio, chiedendo che fosse accertata l'illegittimità del silenzio serbato sulla diffida suddetta.

Si costituiva in giudizio l'intimato Ministero dell'ambiente.

E' intervenuta *ad adiuvandum* l'Associazione V.A.S.

Nelle more del giudizio, l'ISPRA ha trasmesso la relazione conclusiva delle proprie attività, dalla quale non emerge la sussistenza di impatti rilevanti come danno ambientale o minaccia di danno ambientale che possano essere ricondotti alla fonte indicata nella diffida dei privati.

In conseguenza, il Ministero, con nota/provvedimento del 14 dicembre 2017, ha respinto la richiesta di intervento statale riguardante l'area delle riparazioni navali del porto di Genova.

Tale determinazione è stata impugnata con ricorso per motivi aggiunti notificato il 26 gennaio 2018 e depositato il successivo 29 gennaio, deducendo i seguenti vizi di legittimità:

I) Violazione dei principi desumibili dall'art. 191 del TFUE. Violazione e/o falsa applicazione della legge 16 marzo 2001, n. 108. Violazione e/o falsa applicazione dei principi desumibili dagli artt. 299, 300, 309, 311, 312 e 313 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione e/o falsa applicazione dei principi desumibili dagli artt. 1, 3, 7 e 10 *bis* della legge 7 agosto 1990,



n. 241. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento. Carenza di istruttoria. Elusione dell'oggetto del procedimento. Illogicità.

II) Ulteriore violazione dei principi desumibili dall'art. 191 del TFUE. Ulteriore violazione dei principi desumibili dagli artt. 240, 267 ss., 299, 300, 309, 311, 312 e 313 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, anche con riferimento al superamento delle CSC di cui all'all. V al titolo V parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "concentrazione soglia di contaminazione nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti". Ulteriore violazione dei principi desumibili dagli artt. 1, 3, 7 e 10 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione legge 11 ottobre 2001, n. 391. Violazione d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155. Eccesso di potere per carenza di motivazione. Violazione della Direttiva 2004/107 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004. Violazione del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1257/2013. Violazione della decisione di esecuzione della Commissione 2016/2323 del 19 dicembre 2016. Ulteriore eccesso di potere per violazione del giusto procedimento.

Con sentenza non definitiva n. 105 del 5 febbraio 2018, è stata dichiarata l'improcedibilità del ricorso introduttivo, stante la sopravvenienza di un provvedimento espresso che aveva fatto venir meno l'inerzia dell'Amministrazione, ed è stata disposta la conversione del rito per lo scrutinio della domanda di annullamento proposta con i motivi aggiunti.

E' intervenuta *ad opponendum* l'Associazione Industriali della Provincia di Genova (Confindustria), allegando che l'eventuale accoglimento del ricorso comporterebbe effetti pregiudizievoli sulle prospettive di crescita e sviluppo del comparto delle riparazioni navali del porto di Genova.

Con memoria depositata il 31 agosto 2018, la difesa erariale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire, l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* e l'infondatezza nel merito delle censure sollevate dai ricorrenti.

La parte ricorrente e l'interveniente *ad opponendum* hanno precisato le proprie tesi con memorie depositate il 3 settembre 2018; la seconda, in particolare, ha contestato, sulla base di una relazione commissionata ad una Società specializzata, l'adeguatezza dei metodi di analisi e l'attendibilità dei risultati su cui fondano le tesi di parte ricorrente.

Tutte le parti in causa hanno depositato memorie di replica.

Il ricorso, quindi, è stato chiamato alla pubblica udienza del 4 ottobre 2018 e ritenuto in decisione.

DIRITTO

1) E' contestata la legittimità del provvedimento con cui il Ministero dell'ambiente ha respinto, sulla base della relazione dell'ISPRA, la richiesta di intervento statale *ex art.* 309 del d.lgs. n. 152 del 2006 riguardante l'area delle riparazioni navali del porto di Genova.

Facendo riferimento agli studi scientifici di un'Agenzia statunitense e ai risultati delle analisi commissionate ad una Società specializzata, gli istanti avevano prospettato che le attività in questione, nell'attuale ubicazione non distante dal centro storico, costituivano fonte di grave pericolo per l'ambiente e la salute dei cittadini.

In conseguenza, essi avevano diffidato il Ministero ad accertare l'impatto di tali attività per la conseguente adozione dei "meglio ritenuti provvedimenti".

In concreto, i ricorrenti pretendono che, attraverso più approfondite indagini, sia accertata la necessità di interrompere questo tipo di lavorazioni nel porto di Genova.

2) In via preliminare, la difesa erariale eccepisce l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire in quanto:

a) il Comitato Porto Aperto, che pacificamente non è un'associazione ambientalista riconosciuta, non ha allegato il proprio statuto né altra documentazione atta a dimostrare la sussistenza dei requisiti della rappresentatività e del collegamento territoriale;

b) la mancata produzione dell'atto costitutivo dello stesso Comitato impedisce di verificare la legittimazione del suo dichiarato legale rappresentante (il signor Fulvio Silingardi);

c) quest'ultimo non ha dedotto lo specifico interesse che sorregge l'azione proposta in proprio né ha dimostrato la sussistenza del requisito della *vicinitas* rispetto all'area che forma oggetto della denuncia di danno ambientale.

Per quanto concerne il Comitato Porto Aperto, l'eccezione è fondata.

E' vero, infatti, che il Comitato sarebbe legittimato ad impugnare il diniego di intervento statale nella sua qualità di destinatario della statuizione.

Esso, tuttavia, non ha depositato, neppure a seguito della specifica eccezione sollevata dalla controparte, l'atto costitutivo ovvero altri documenti atti a dimostrare la sussistenza del potere rappresentativo in capo al soggetto che ha speso la qualità di Presidente.

Non risultando che gli atti da cui origina il potere suddetto siano soggetti a pubblicità legale, incombeva sul Comitato Porto Aperto l'onere di provarne l'effettiva esistenza in capo al dichiarato legale rappresentante.

Peraltro, oltre che al Comitato suddetto e all'Associazione V.A.S., la contestata determinazione è stata indirizzata anche al signor Fulvio Silingardi in proprio.



Egli, in conseguenza, trae *legitimitas ad causam* direttamente dalla posizione di destinatario dell'atto, a prescindere dall'omessa dimostrazione in ordine alla sussistenza del requisito della *vicinitas*.

In definitiva, il ricorso per motivi aggiunti, che integra un ricorso collettivo, va dichiarato parzialmente inammissibile, per difetto di legittimazione, con riguardo alla domanda di annullamento proposta dal Comitato Porto Aperto.

3) In secondo luogo, la difesa erariale eccepisce l'inammissibilità dell'intervento in giudizio dell'Associazione Verdi Ambiente Società - V.A.S. che, avendo sottoscritto la denuncia di danno ambientale, avrebbe dovuto autonomamente ricorrere avverso l'atto conclusivo del procedimento.

L'eccezione è fondata.

L'Associazione interveniente, infatti, era sicuramente legittimata a proporre il ricorso giurisdizionale in via principale, nella sua qualità di cofirmataria dell'atto che ha originato il procedimento e, soprattutto, di destinataria del provvedimento finale.

Trova applicazione, pertanto, il consolidato principio giurisprudenziale secondo cui è inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* spiegato nel processo amministrativo da chi sia *ex se* legittimato alla proposizione di un ricorso autonomo, considerato che in tale ipotesi l'interveniente non fa valere un mero interesse di fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione di un provvedimento immediatamente lesivo, da azionare mediante proposizione di ricorso in via principale nel prescritto termine decadenziale (cfr., fra le ultime, Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2018, n. 2200).

Non sono suscettibili di esame, in conseguenza, le censure e le altre difese svolte dall'Associazione V.A.S.

4) Nel merito, prima di scrutinare le censure di legittimità dedotte dal ricorrente, è opportuno soffermarsi sui contenuti essenziali della relazione dell'ISPRA, assunta come motivazione *per relationem* dell'impugnato provvedimento di diniego della richiesta di intervento statale a tutela dell'ambiente.

Tale documento contiene una precisazione preliminare in ordine ai confini della valutazione demandata all'Istituto, non comprendente *“gli aspetti attinenti alla salute pubblica, per i quali resta ferma la competenza delle autorità sanitarie”* (pag. 2).

Viene delineato, quindi, l'oggetto della richiesta che concerne *“le emissioni in atmosfera prodotte dalle attività di riparazione navale nel Porto di Genova”*, con particolare riguardo alle *“attività di demolizione e di riciclaggio del relitto della nave Costa Concordia”*, peraltro conclusesi alla fine del mese di maggio del 2017 (pag. 3).

La zona delle riparazioni navali è ubicata *“a ridosso del centro abitato di Genova”* (pag. 6) ed esistono diverse matrici ambientali tutelate, potenzialmente esposte alle emissioni in atmosfera e alla ricaduta di sostanze derivanti dalle attività dei cantieri navali del porto di Genova (pagg. 7-9).

Per quanto concerne il rilevamento della qualità dell'aria, le informazioni fornite dall'Arpa Liguria riferiscono l'esistenza di sei stazioni di monitoraggio nella parte centro-orientale del territorio cittadino (quella più vicina alla zona delle riparazioni navali) che, da tempo, hanno fatto registrare il superamento del limite sulla media annuale per il biossido di azoto e del valore obiettivo per l'ozono (pagg. 9-10).

Non sono stati rilevati, invece, *“superamenti per inquinanti specificamente associabili alle attività di demolizione e di riciclaggio delle navi”* (pag. 15).

Le attività di riparazioni navali sono svolte sulla base di autorizzazione integrata ambientale rilasciata nel 2014 che, tra l'altro, impone limiti alle emissioni in atmosfera, senza tuttavia prevedere obblighi di misura al punto di emissione, nonché la predisposizione di un piano di monitoraggio degli inquinanti presso tre postazioni, due comprese nell'area delle riparazioni navali e una esterna alla zona industriale (pagg. 10-11).

In considerazione del fatto che le attività si svolgono in prossimità delle aree residenziali, è stato anche prescritto al gestore di *“effettuare una campagna di misure dei ratei di deposizione al suolo attraverso deposimetri”* (pag. 12).

Tutto ciò premesso, l'ISPRA formula le seguenti valutazioni:

- lo studio prodotto dagli istanti, relativo al periodo aprile-ottobre 2015, comprova la deposizione al suolo di alcune sostanze inquinanti (metalli) in misura superiore ai limiti di attenzione previsti in altri Stati europei, posta l'assenza di valori limite nazionali (pagg. 14-15);
- non risultano, però, violazioni delle prescrizioni dell'autorizzazione unica ambientale (pag. 15);
- i monitoraggi effettuati dall'azienda non rivelano *“criticità sostanziali”* (pag. 16);
- le misure dei ratei di deposizione emergenti dallo studio prodotto dagli istanti risultano *“difficilmente utilizzabili per l'individuazione di una specifica fonte”* dell'inquinamento e non sono raffrontabili con *“valori di legge, la cui violazione determini un obbligo di intervento, o con valori ante-operam”* (pagg. 16-17);
- non si possono escludere rilevanti contributi derivanti *“dal traffico navale portuale e da traffico veicolare urbano”* (pag. 17).

Sulla base di tali valutazioni, l'ISPRA conclude nel senso dell'insussistenza di elementi atti a dimostrare *“impatti rilevanti come danno ambientale o minaccia di danno ambientale sulla base dei requisiti previsti dalla parte sesta del Dlgs 152/2006 riconducibili alla fonte individuata nella richiesta di intervento statale”* (pag. 17).

Infatti, le criticità rappresentate dai tassi di deposizione al suolo di sostanze inquinanti non possono essere imputate in modo univoco alle attività di riparazioni navali (in particolare, alla demolizione e riciclaggio della Costa Concordia),

anche in ragione dell'assenza di informazioni relative alle altre fonti di emissione di polveri e di metalli pesanti, come il complesso delle attività portuali, il traffico di grandi navi e veicolare (pag. 18).

In definitiva, l'ISPRA ha ritenuto che fosse ravvisabile, nel caso di specie, una situazione di "inquinamento diffuso", non imputabile ad una singola origine.

Ferma restando la valutazione finale relativa all'imminente entrata in vigore di una nuova regolamentazione europea che non consentirà di svolgere l'attività di riciclaggio di navi nell'attuale sito oltre la data del 31 dicembre 2018 (pagg. 19-20).

5) Con il primo motivo di impugnazione, l'esponente lamenta la mancata costituzione del contraddittorio nella fase procedimentale che ha condotto alla formazione della relazione dell'ISPRA, conosciuta solamente a seguito del suo deposito in giudizio.

Sulla base di molteplici riferimenti a fonti europee e nazionali, egli denuncia, in sostanza, l'omessa comunicazione del preavviso di rigetto, adempimento che avrebbe consentito la doverosa partecipazione procedimentale del Comitato che aveva attivato il processo decisionale.

Inoltre, sostiene che l'ISPRA si sarebbe discostata dalle indicazioni ministeriali contenute nella comunicazione di avvio del procedimento, avendo ristretto il proprio campo di indagine al solo caso della Costa Concordia, senza prendere in considerazione le restanti aree del comparto delle riparazioni navali.

Entrambe le doglianze sono infondate.

La prima di esse, ancor prima, è inammissibile in quanto riferita alla posizione di un soggetto (il Comitato Porto Aperto) che ha proposto una domanda giurisdizionale non soggetta dalle necessarie condizioni dell'azione.

In ogni caso, anche volendo ammettere l'ammissibilità della censura in questione, essa non tiene conto della particolare natura del procedimento *ex art. 309, d.lgs. n. 152/2006*, traente origine da un atto del privato con natura di impulso nei confronti di un'attività amministrativa che, nel caso di specie, è stata effettivamente esercitata, seppure con esito non conforme alle aspettative dei richiedenti.

In tale quadro procedimentale, non può trovare spazio un adempimento, quale la comunicazione dei motivi ostativi *ex art. 10 bis* della legge n. 241 del 1990, che postula la presentazione di una domanda formulata in termini di interesse pretensivo al conseguimento di specifiche utilità, non la sollecitazione all'esercizio di un potere nell'interesse pubblico.

Fermo restando che la possibilità di partecipazione dei privati al processo decisionale, per quanto non dovuta, era stata concretamente assicurata mediante la comunicazione del 19 aprile 2017, con cui il Ministero aveva invitato il Comitato Porto Aperto ad "*inviare, entro un congruo termine, a questo Ministero e ad ISPRA ulteriore documentazione e memorie, affinché il predetto Istituto ne tenga conto nell'ambito delle attività e valutazioni allo stesso richieste*".

Tra la nota suddetta e la relazione conclusiva dell'ISPRA è trascorso un lasso temporale di oltre sette mesi, più che sufficiente per garantire il contributo partecipativo di cui il privato lamenta oggi la compromissione.

Il secondo rilievo è infondato in fatto: è vero, infatti, che l'ISPRA ha focalizzato la propria attenzione soprattutto sul caso della Costa Concordia (che, come precisato dall'interveniente *ad opponendum*, è stata l'unica attività di demolizione di navi recentemente svoltasi nel porto di Genova), ma gli elementi analizzati, le valutazioni e le conclusioni rassegnate dall'Istituto fanno riferimento all'intera zona delle riparazioni navali.

6) Con il secondo motivo di ricorso, l'esponente sostiene che, "*dopo aver preso contezza della relazione di ISPRA*", sarebbe "*arduo convenire con l'apodittica conclusione del MATTM che non ha ravvisato nel caso in esame impatti rilevanti come danno ambientale o minaccia di esso*", stante l'acclarata dispersione di metalli pesanti nelle zone del centro storico genovese.

Anche alla luce del principio di precauzione (fatto oggetto di ampi richiami nella memoria difensiva), tale circostanza, ritenuta di per sé idonea a dimostrare l'impatto ambientale delle attività di riparazioni navali, avrebbe imposto una scelta diversa, consistente nell'attivazione dei poteri ministeriali in funzione della caratterizzazione del sito e dell'esecuzione dell'analisi di rischio specifica.

Lamenta il ricorrente, inoltre, pretese carenze dell'attività istruttoria condotta dall'ISPRA le cui valutazioni non sarebbero supportate da riscontri analitici, tanto più in raffronto alla dettagliata documentazione prodotta dai privati.

Egli argomenta, infine, nel senso dell'immediata efficacia della normativa europea comportante il divieto di proseguire l'attività di riciclaggio di navi nell'attuale sito, con conseguente obbligo del Ministero di attivare immediatamente i relativi poteri interdittivi.

Tali censure (enucleate da una congerie di rilievi critici ed eterogenei riferimenti) sono prive di giuridico pregio.

In primo luogo, non è dato ravvisare alcun profilo di contraddittorietà tra l'opzione finale attinta dall'Amministrazione e le valutazioni dell'ISPRA che, si rammenta, aveva attestato l'insussistenza di "*elementi conclusivi in merito alla sussistenza di impatti rilevanti come danno ambientale o minaccia di danno ambientale sulla base dei requisiti previsti dalla Parte VI del D.Lgs. 152/2006 e riconducibili alla fonte individuata nella richiesta di intervento statale*".

Né incombeva sull'Amministrazione precedente il preteso obbligo di avviare le operazioni volte al ripristino del terreno contaminato in quanto, non trattandosi di un sito di interesse nazionale, esso farebbe eventualmente carico al livello locale cui la relazione dell'ISPRA è stata puntualmente trasmessa "*per le valutazioni ed i seguiti di competenza*".

In secondo luogo, parte ricorrente non ha allegato elementi atti a dimostrare l'illogicità della valutazione con cui l'ISPRA, sulla base di un'istruttoria attenta e completa, ha inquadrato il fenomeno indagato nella categoria dell'inquinamento diffuso: l'astratta riconducibilità delle sostanze depositate al suolo alle emissioni tipiche delle attività di riparazione navale non implica, all'evidenza, che le stesse debbano essere individuate quale causa esclusiva dell'inquinamento né, tantomeno, ad escludere il contributo apportato dal traffico navale portuale e dal traffico veicolare urbano.

Infine, i riferimenti alla normativa europea che precluderebbe il riciclaggio delle navi nel sito portuale di Genova rilevano ai fini dell'autorizzazione di questo tipo di attività, ma sono estranei alla questione del danno ambientale dibattuta nel presente giudizio.

7) Per tali ragioni, il ricorso per motivi aggiunti è infondato e, pertanto, deve essere respinto.

Si configurano, in relazione alla natura dell'interesse azionato e alla peculiarità delle questioni affrontate, eccezionali ragioni per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

(Omissis)

