

## Negato l'intervento statale a tutela dell'ambiente per una pretesa situazione di inquinamento provocata dalle attività di riparazioni navali insediate nell'area del porto di Genova

T.A.R. Liguria, Sez. II 24 gennaio 2022, n. 61 - Morbelli, pres.; Goso, est. - Signorini ed a. (avv.ti Righi, Morbidelli e Barabino) c. Ministero della transizione ecologica (già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) (Avv. distr. Stato) ed a.

**Ambiente - Ubicazione dell'area riparazioni navali del porto di Genova - Impatto ambientale - Incremento dell'inquinamento - Richiesta di intervento statale a tutela dell'ambiente per pretesa situazione di inquinamento provocata dalle attività di riparazioni navali insediate nell'area del porto di Genova - Diniego.**

(*Omissis*)

### FATTO

In data 5 ottobre 2016, il Comitato Porto Aperto di Genova e l'Associazione ambientalista Verdi Ambiente e Società - V.A.S. avevano notificato al Ministero dell'ambiente una richiesta di intervento statale *ex art. 309, d.lgs. n. 152/2006*, affinché fosse accertato *“l'impatto sull'ambiente e sulla salute dei cittadini dell'attuale ubicazione dell'area riparazioni navali del porto di Genova”* e valutato *“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”*, con la conseguente adozione dei *“meglio ritenuti provvedimenti”*.

Sulla base delle valutazioni formulate dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), dalle quali non emergeva la sussistenza di impatti rilevanti come danno ambientale o minaccia di danno ambientale, la richiesta è stata respinta con provvedimento del 14 dicembre 2017.

Tale atto è stato impugnato dal signor Fulvio Silingardi, in proprio e in qualità di Presidente del Comitato Porto Aperto, con il ricorso r.g. n. 687 del 2017.

Con la sentenza della prima Sezione di questo Tribunale n. 873 del 6 novembre 2018, era dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal Comitato Porto Aperto, per mancata dimostrazione dei poteri rappresentativi del Presidente, e respinto il ricorso presentato in proprio dal signor Silingardi.

Tale pronuncia è stata riformata in appello, con la sentenza della quarta Sezione del Consiglio di Stato n. 1160 del 13 febbraio 2020, stante la ritenuta fondatezza del motivo di impugnazione concernente la violazione dell'art. 10 *bis* della legge n. 241/1990 in quanto, prima di pronunciarsi in merito alla richiesta di intervento statale, l'Amministrazione avrebbe dovuto sollecitare il contraddittorio sulle ragioni ostative all'accoglimento, assicurando ai richiedenti *“la possibilità di depositare ulteriore documentazione conoscitiva, per eventualmente incidere in senso a sé più favorevole sugli esiti della relazione dell'Ispra e, anche attraverso quest'ultima, sulla decisione finale del Ministero”*.

A seguito della sentenza d'appello, il Ministero dell'ambiente ha riavviato il procedimento, comunicando i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza con nota del 30 aprile 2020.

Previa presentazione di articolate osservazioni da parte del Comitato Porto Aperto e dell'Associazione V.A.S., il Ministero ha disposto integrazioni istruttorie a cura dell'Ispra.

Infine, con nota del 12 luglio 2020, è stata nuovamente rilevata l'assenza di elementi per l'intervento statale.

Con il ricorso in trattazione, notificato il 9 ottobre 2020 e depositato il 21 ottobre successivo, il nuovo diniego è stato collettivamente impugnato dalle signore Giuliana Signorini, Linda Silingardi e

Susanna Silingardi, nella qualità di eredi del signor Fulvio Silingardi (deceduto nelle more del precedente giudizio d'appello) e dalla signora Maria Lina Zamboni detta "Milly", nella qualità di Vicepresidente del Comitato Porto Aperto.

Le ricorrenti deducono i seguenti motivi di gravame:

I) "Violazione e/o falsa applicazione artt. 303 e 309, d.lgs. 152/2006. Violazione e/o falsa applicazione artt. 32 e 97 Cost. Violazione dei principi di buon andamento ed efficacia. Violazione e/o falsa applicazione artt. 6 e 7, l. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Irragionevolezza".

L'atto impugnato sarebbe illegittimo per carenza di motivazione, non essendo comprensibili le ragioni che hanno determinato il rigetto della richiesta di intervento statale, e per difetto di istruttoria, poiché non sono state prese in considerazione le analisi commissionate dai richiedenti ad una Società privata e non è stata valutata mediante appositi strumenti (deposimetri) la ricaduta al suolo di metalli pesanti.

II) "Violazione e/o falsa applicazione artt. 303 e 309, d.lgs. 152/2006. Violazione e/o falsa applicazione artt. 32 e 97 Cost. Violazione dei principi di buon andamento ed efficacia. Violazione e/o falsa applicazione artt. 6, 7 e 10 bis, l. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Eccesso di potere per difetto di contraddittorio e di partecipazione procedimentale. Contraddittorietà e illogicità".

Il contraddittorio procedimentale sarebbe stato svolto solo dal punto di vista formale e non sostanziale, stante la valutazione meramente apparente degli elementi conoscitivi introdotti dai richiedenti.

III) Violazione e/o falsa applicazione artt. 303 e 309, d.lgs. 152/2006. Violazione e/o falsa applicazione artt. 32 e 97 Cost. Violazione dei principi di buon andamento ed efficacia. Violazione e/o falsa applicazione artt. 1, 6, 7 e 10 bis, l. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Eccesso di potere per difetto di contraddittorio e di partecipazione procedimentale. Contraddittorietà e illogicità".

L'attività istruttoria e il provvedimento finale non sarebbero coerenti con l'oggetto della richiesta che non riguardava unicamente le attività di demolizione e riciclaggio del relitto della nave Costa Concordia, ma l'intero comparto genovese delle riparazioni navali.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministero della transizione ecologica) con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato.

E' intervenuta *ad opponendum* l'Associazione industriali della provincia di Genova (in forma abbreviata "Confindustria Genova").

Si è costituita in giudizio l'Associazione V.A.S., intimata come controinteressata, che insta per l'accoglimento del ricorso.

Con memoria successivamente depositata, parte ricorrente contesta la legittimazione ad intervenire di Confindustria Genova le cui finalità istituzionali non sarebbero intaccate nell'eventualità di accoglimento del ricorso.

La difesa erariale eccepisce che il gravame sarebbe inammissibile per carenza di legittimazione delle ricorrenti e, comunque, infondato nel merito. Inoltre, l'Avvocatura dello Stato chiede che sia estromessa dal giudizio l'Associazione V.A.S. la quale, avendo sottoscritto la richiesta di intervento statale, non può essere qualificata come controinteressata.

Le parti in causa hanno depositato memorie di replica.

Nelle more, le odierne ricorrenti avevano anche agito per l'esecuzione della citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1160/2020, chiedendo che fosse dichiarata la nullità dello stesso atto gravato nel presente giudizio perché adottato in sostanziale elusione del giudicato. Il ricorso per ottemperanza è stato dichiarato inammissibile con la sentenza della quarta Sezione del Consiglio di Stato n. 1892 del 5 marzo 2021, non essendo riscontrabile nella fattispecie alcuna delle ipotesi che, per consolidata giurisprudenza, consentono di ravvisare il vizio di violazione o elusione del giudicato.

Il ricorso, infine, è stato chiamato alla pubblica udienza del 14 dicembre 2021 e trattenuto in

decisione.

## DIRITTO

E' contestata la legittimità dell'atto con cui il Ministero dell'ambiente (ora Ministero della transizione ecologica) ha respinto per la seconda volta, a seguito dell'annullamento giurisdizionale di un precedente diniego e di una rinnovata attività istruttoria, la richiesta di intervento statale a tutela dell'ambiente *ex art. 309, d.lgs. n. 152/2006*, relativa alla pretesa situazione di inquinamento provocata dalle attività di riparazioni navali insediate nell'area del porto di Genova.

In via preliminare, parte ricorrente eccepisce la carenza di legittimazione dell'interveniente *ad opponendum* Confindustria Genova, poiché il provvedimento impugnato produrrebbe effetti nei confronti delle sole aziende operanti nel comparto genovese delle riparazioni navali, rimaste intime, e l'eventuale sentenza di accoglimento non inciderebbe in via diretta e immediata sugli interessi istituzionalmente rappresentati dalla stessa Associazione interveniente.

A suffragio dell'eccezione, le ricorrenti richiamano la recentissima sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 18 del 9 novembre 2021, con cui è stato precisato (*recte*: ribadito) che *“nel processo amministrativo la legittimazione attiva (e, dunque, l'intervento in giudizio) di associazioni rappresentative di interessi collettivi obbedisce a regole stringenti, essendo necessario che la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati”*: ne consegue che resta preclusa ogni iniziativa giurisdizionale che non si riverberi sugli interessi istituzionalmente perseguiti dall'associazione il cui interesse collettivo *“deve identificarsi con l'interesse di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata”*.

Non sembra, tuttavia, che l'applicazione di tali principi determini l'inammissibilità dell'intervento di Confindustria Genova che, come si evince dall'art. 2 dello statuto (doc. n. 1 interveniente), persegue, tra gli altri, gli scopi di *“esercitare la rappresentanza dei propri associati nei confronti delle istituzioni ed amministrazioni”* (lett. b) e di *“tutelare gli interessi degli associati sul piano economico, sindacale, legale e tributario”* (lett.c).

L'intervento *ad opponendum* appare coerente, pertanto, con le finalità statutarie dell'Associazione in quanto proteso alla tutela dell'interesse generale (ovvero della sintesi degli interessi) di tutte le imprese operanti nel comparto genovese delle riparazioni navali le quali, ovviamente, sarebbero pregiudicate dall'accoglimento delle pretese di parte ricorrente.

Ferma la rilevanza della questione per le finalità statutarie perseguite dall'interveniente, non si ha evidenza di alcun conflitto, neppure potenziale, interno all'Associazione, come potrebbe invece verificarsi laddove fossero tutelate solo le posizioni soggettive di una parte delle imprese aderenti.

Sulla base di tali rilievi, non vi è ragione per ritenere che Confindustria Genova sia sprovvista di legittimazione ad intervenire nel presente giudizio.

Va scrutinata, in secondo luogo, la richiesta di estromissione dal giudizio dell'Associazione V.A.S. che, ad avviso dell'Amministrazione resistente, non sarebbe qualificabile come controinteressata né avrebbe potuto intervenire *ad adiuvandum* in quanto, avendo sottoscritto la richiesta di intervento statale, avrebbe dovuto proporre tempestivo gravame avverso il relativo diniego.

Tale eccezione è fondata.

Come risulta dalla documentazione versata agli atti del giudizio, infatti, l'Associazione V.A.S. era cofirmataria della richiesta di intervento statale (insieme al Comitato Porto Aperto) ed è destinataria del provvedimento finale di rigetto della richiesta.

Essa era legittimata, pertanto, a proporre il ricorso giurisdizionale in via principale e non può porre rimedio a tale omissioni attraverso la costituzione in giudizio nell'impropria veste di soggetto controinteressato (ovvero attraverso un intervento *ad adiuvandum*).



Va disposta, pertanto, l'estromissione dal giudizio dell'Associazione V.A.S. Sempre in via preliminare, devono essere vagliate le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa erariale.

A tale riguardo, si rammenta che il gravame giurisdizionale è stato proposto dalle signore Giuliana Signorini, Linda Silingardi e Susanna Silingardi nella dichiarata qualità di eredi del signor Fulvio Silingardi il quale, a sua volta, aveva sottoscritto la richiesta di intervento statale come Presidente del Comitato Porto Aperto e impugnato, anche in proprio, l'originario provvedimento di diniego.

Esse risultano priva di legittimazione ad agire in quanto, come correttamente evidenziato dall'eccepiente, la qualità di Presidente del Comitato non è stata oggetto di trasferimento *mortis causa* e non risulta che le eredi del signor Silingardi, rimaste estranee al rinnovato procedimento, abbiano agito in proprio ovvero dedotto nel ricorso una situazione soggettiva legittimante.

Solo con la memoria di replica, le ricorrenti hanno allegato di essere residenti nel centro storico genovese in zone adiacenti all'area delle riparazioni navali.

Tale circostanza, che le ricorrenti ritengono dimostrata attraverso l'indicazione delle rispettive residenze nelle procure alle liti, sarebbe comunque irrilevante in quanto le stesse non avevano sottoscritto la richiesta di intervento statale, non risultano destinatarie del provvedimento impugnato e, si ribadisce, non hanno dichiarato di agire in proprio, bensì *“tutte nella qualità di eredi del Sig. Fulvio Silingardi”* (cfr. pag. 1 ricorso).

Per tali ragioni, il ricorso proposto dalle signore Giuliana Signorini, Linda Silingardi e Susanna Silingardi va dichiarato inammissibile per carenza di legittimazione ad agire.

Analogo esito processuale si impone per il ricorso proposto dalla signora Maria Lina Zamboni detta *“Milly”* in proprio e quale *“Vicepresidente e Presidente f.f. del Comitato Porto Aperto”*.

Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 20 dello statuto (doc. n. 5 di parte ricorrente), *“il Presidente ha la rappresentanza e la firma legale del Comitato”* (primo comma) e *“in caso di sua assenza o di suo impedimento le sue mansioni vengono esercitate dal Vice Presidente”* (quarto comma).

Il quinto comma dell'art. 20 dello statuto stabilisce che, *“in caso di dimissioni, spetta al Vice Presidente convocare entro 30 giorni l'Assemblea per l'elezione del nuovo Presidente”*.

Il signor Fulvio Silingardi, precedente Presidente del Comitato, era deceduto il 19 novembre 2019 e non risulta che l'Assemblea dei soci avesse provveduto alla nomina del nuovo Presidente quando è stata rilasciata la procura alle liti per la proposizione del presente ricorso (9 ottobre 2020) né che la signora Zamboni abbia mai assunto formalmente tale carica.

Ne consegue la carenza di legittimazione attiva della signora Maria Lina Zamboni che, non ricorrendo le ipotesi di assenza o impedimento del Presidente, non era qualificabile come legale rappresentante del Comitato.

La stessa ricorrente dichiara anche di agire in proprio, ma la sua legittimazione procedimentale era stata esclusa dal Ministero con nota del 10 giugno 2020 (doc. n. 12 Avvocatura) in quanto, *“dalla documentazione versata in atti la presidenza del Comitato Porto Aperto è ancora posta in capo al Sig. Fulvio Silingardi”*, *“non risulta documentata la nomina della Sig.ra Zamboni a Vicepresidente del Comitato e non è stata prodotta documentazione attestante l'assenza e/o impedimento del Presidente Sig. Fulvio Silingardi alla sottoscrizione delle osservazioni”*.

Con successiva nota del 22 giugno 2020 (doc. n. 15 Avvocatura), è stata confermata l'irricevibilità delle osservazioni proposte in proprio dalla signora Zamboni, *“poiché soggetto diverso dagli originari istanti”*.

Tali atti non sono stati tempestivamente impugnati dall'interessata che, pertanto, non può vantare la titolarità di alcuna legittimazione procedimentale da cui possa eventualmente scaturire la sua legittimazione processuale.

In conclusione, poiché nessuna delle ricorrenti era legittimata a gravare il contestato provvedimento, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

Tenuto conto della natura in rito della pronuncia e degli interessi coinvolti, le spese di lite possono

essere integralmente compensate tra le parti in causa.

*(Omissis)*

