

N. 00469/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00954/2012 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 954 del 2012, proposto da:
Patrizio Tonon, Lucia Gastaldo, Gino Cicuto, Paolo Bettiol, Maira
Orazio, Silvano Rasera, Ruggero Del Favero, Giancarlo Soldera, Danilo
Soldera, Maria Grazia Perissinotto, rappresentati e difesi dagli avv.
Francesco Tartini, Antonello Mengato, con domicilio eletto presso
Antonello Mengato in Venezia-Mestre, via Torquato Tasso, 21;

contro

Comune di Nervesa della Battaglia, in persona del Sindaco pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Gaz, con domicilio eletto presso
Enrico Gaz in Venezia, Santa Croce, 269;
Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, non costituita
in giudizio;

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro pro tempore, non costituito in giudizio;

Provincia di Treviso, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Franco Botteon, Sebastiano Tonon, Mario Feltrin, con domicilio eletto presso Sebastiano Tonon in Venezia, San Marco, 3901;

nei confronti di

Superbeton Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Franco Zambelli, Matteo Zambelli Solicitor, Annamaria Tassetto, con domicilio eletto presso Franco Zambelli in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Italia Nostra Onlus, World Wide Fund For Nature Onlus, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. Pierfrancesco Zen, con domicilio eletto presso Nicola Bardino in Venezia-Mestre, via Rosa, 29;

per l'annullamento,

della delibera del Consiglio Comunale di Nervesa della Battaglia del 23/02/2012 n. 4 avente ad oggetto: “controdeduzioni osservazioni pervenute ed approvazione variante parziale al Prg adottata dalla Conferenza dei servizi ex art. 5 Dpr 20/10/2008 n. 447 relativa all'esecuzione di opere di riorganizzazione del processo produttivo con

ampliamento capannone industriale. Interventi di mitigazione ambientale. Società richiedente Superbeton Spa di Nervesa della Battaglia”;

del verbale della Conferenza dei Servizi 28/12/2011- terza riunione decisoria indetta dal Comune di Nervesa della Battaglia ai sensi dell’art. 5 del Dpr 447/98 ed avente ad oggetto: Esecuzione di opere di riorganizzazione del processo produttivo con ampliamento capannone industriale;

del verbale della Conferenza dei Servizi dell’08 Agosto 2011 seconda riunione istruttoria indetta dal Comune di Nervesa della Battaglia e avente il medesimo oggetto;

del verbale della Conferenza dei Servizi 12/07/2011.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Nervesa della Battaglia, di Provincia di Treviso e di Superbeton Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 febbraio 2013 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti affermano di essere tutti cittadini del Comune di Nervesa e di risiedere nei pressi, o comunque a breve distanza, da un impianto di conglomerato bituminoso, stoccaggio e lavorazione inerti di proprietà della Superbeton, società controinteressata nel presente ricorso.

Detto impianto, a parere dei ricorrenti, risulterebbe essere fonte di rumori e di diffusione di polveri nell'atmosfera, circostanze queste ultime suscettibili di compromettere la qualità della vita e la salute stessa degli abitanti.

Con il Piano Regolatore adottato con delibera n. 72 del 23/02/2002 l'area classificata come ZTO D, nel previgente programma di fabbricazione, era stata trasformata nella classificazione di ZTO E3, con contestuale prescrizione di trasferimento degli impianti industriali in essere in altre zone compatibili, ai sensi dell'art. 37 delle NTA.

A parere degli attuali ricorrenti detta nuova classificazione in E3 avrebbe comportato l'impossibilità di realizzare interventi edilizi, se non finalizzati al trasferimento secondo quanto previsto dall'art. 37 delle NTA.

La Superbeton presentava un'istanza di permesso di costruire in data 05/05/2011 che veniva qualificata quale variante al Prg, istanza che veniva, in un primo momento, rigettata con provvedimento del 07/06/2011 (prot. nr. 6060), in quanto l'insediamento ricadeva in una zona agricola e sarebbe risultato in contrasto con l'art. 37 delle NTA sopra citate.

Malgrado detto rigetto veniva, in seguito, convocata la Conferenza dei Servizi ai sensi dell'art. 5 del Dpr 447/1998 che, in ultimo, approvava una proposta finalizzata all'adozione della conseguente variante urbanistica.

In ottemperanza alla procedura di cui al Dpr 447/98 veniva, pertanto, adottata dal Consiglio Comunale di Nervesa, la deliberazione n. 128 del 23/12/2011, mediante la quale veniva espresso parere favorevole alla richiesta della società Superbeton Spa e, ciò, a condizione che venisse corrisposto un beneficio pubblico da determinare successivamente.

Ne seguiva la delibera n. 4 del 23/02/2012 con la quale il Comune di Nervesa approvava definitivamente la proposta di variante al Piano Regolatore sopra citato.

Venivano, altresì, emanati i successivi permessi di costruire, attuativi delle prescrizioni contenute nella variante, questi ultimi non impugnati dagli attuali ricorrenti.

Gli stessi ricorrenti, con il proponimento del presente ricorso, impugnavano pertanto la delibera del Consiglio Comunale di Nervesa della Battaglia del 23/02/2012 n. 4 avente ad oggetto: "controdeduzioni osservazioni pervenute ed approvazione variante parziale al Prg adottata dalla Conferenza dei servizi ex art. 5 Dpr 20/10/2008 n. 447 relativa all'esecuzione di opere di riorganizzazione del processo produttivo con ampliamento capannone industriale e, ciò, unitamente al verbale della Conferenza dei Servizi 28/12/2011, dell'08/08/2011 e del 12/07/2011.

Nel corso del giudizio si costituiva il Comune di Nervesa e la Provincia di Treviso che rilevavano il difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, chiedendo in subordine una pronuncia di infondatezza del ricorso.

Si costituiva la società Superbeton, in qualità di controinteressata, che rilevava la tardività del ricorso e, anch'essa, l'inammissibilità dello stesso per mancanza di interesse dei ricorrenti, chiedendo, e in subordine, una pronuncia attestante l'infondatezza dei motivi di merito dedotti.

Veniva in ultimo proposto, da parte delle associazioni Italia Nostra e Wordl Wide For Nature Onlus, un intervento ad adiuvandum a sostegno dei motivi di illegittimità degli atti impugnati argomentati dagli attuali ricorrenti.

All'udienza del 28 Febbraio 2013, uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1 Il ricorso va dichiarato inammissibile e, in ciò, accogliendo le eccezioni in questo senso proposte.

1.1 Gli attuali ricorrenti asseriscono di essere cittadini del Comune di Nervesa della Battaglia e di risiedere nella frazione di Bidasio e, quindi, nelle vicinanze dell'impianto di proprietà della Superbeton.

1.2 Sempre gli stessi ricorrenti impugnano la delibera di variante adottata sulla base del procedimento di cui al Dpr 447/98, sostenendo l'esistenza di una serie di disagi cui risulterebbero destinatari, disagi principalmente riconducibili a *“rumori dei macchinari e dei mezzi adibiti al trasporto imputati di*

compromettere la qualità della vita e il diritto alla salute”.

Si sostiene, inoltre, che le abitazioni dei ricorrenti subirebbero, in conseguenza della vicinanza degli impianti della controinteressata, un “*serio deprezzamento*”.

A tal fine viene impugnata la delibera di variante sopra citata che, nelle more di adozione del PAT, legittima un intervento diretto ad operare “*la riorganizzazione processo produttivo con ampliamento di un capannone industriale e interventi di mitigazione ambientale*”.

La stessa delibera impugnata, in applicazione della disciplina sulla “perequazione” prevede l’acquisizione della disponibilità della Superbeton a realizzare opere di pubblica utilità sino alla concorrenza di Euro 980.000,00.

2. Tutto quanto sopra ricordato va necessariamente premesso al fine di rilevare l’inesistenza di un concreto ed effettivo interesse a ricorrere esistente nei confronti degli attuali ricorrenti.

3. In ordine all’impugnazione dei piani urbanistici generali, e di quelli attuativi di questi ultimi, l’orientamento giurisprudenziale prevalente - e oramai sul punto pressochè consolidato -, ritiene come la mera “*vicinitas*” di un fondo, o di un’abitazione, all’area oggetto di intervento, non sia di per sé sufficiente a radicare la legittimazione e l’interesse al ricorso, dovendo invece la parte attrice dare la prova concreta della specifica lesione inferta dagli atti impugnati alla propria sfera giuridica.

3.1 Detto orientamento trova la propria ragion d’essere nella necessità di

evitare che, un'eccessiva dilatazione del concetto di "interesse ad agire" - applicato ai piani urbanistici -, consenta l'impugnativa anche a soggetti titolari di un interesse di mero fatto (T.A.R. Lombardia Milano Sez. II, 08-02-2011, n. 383).

3.2 Anche il Consiglio di Stato con una recente pronuncia (sez. IV sentenza del 13.11.2012 n. 5715), ha confermato che il requisito della vicinitas (peraltro nel caso di specie non compiutamente dimostrato dai ricorrenti) deve essere messo ...”*in più stretta correlazione con la legitimatio ad causam intesa come l'interesse ad agire, affermandosi che la legittimazione attiva sussiste ogni qual volta il progettato intervento urbanistico-edilizio, pur concernente un'area non di appartenenza del ricorrente, incida negativamente sul bene di proprietà o in godimento del vicino sì da comprometterne la fruizione o il valore. Così, si è detto, occorre che dall'approvazione e dall'esecuzione delle scelte urbanistiche derivi al ricorrente un pregiudizio certo e concreto in relazione ai molteplici aspetti e ai vari interessi costitutivi della sua sfera giuridica* (Cons. Stato Sez..IV 24 dicembre 2007 n.6619; 22 giugno 2006 n.3947; Cons. Stato 10 giugno 2004 n.3755; 5 settembre 2003 n.4980; 9 novembre 2010 n. 8364)”.

E' sempre il Consiglio di Stato a ricordare che, conformemente a precedenti orientamenti già espressi, sia indispensabile dimostrare, oltre alla legittimazione ad agire, uno specifico interesse all'azione e, ciò nella parte in cui si è affermato “...*la necessità che per i vicini si verifichi uno specifico vulnus alla loro sfera giuridica sub specie della sussistenza di un detrimento economico - patrimoniale comunque derivante per il bene* (in tal senso Cons. di Stato

3.3 Si consideri, ancora, che nelle controversie attinenti alla realizzazione di interventi che incidono sul territorio (quale è quella in esame), se è vero che l'ordinamento riconosce – almeno in astratto - una posizione qualificata e differenziata a tutti coloro che si trovano in una situazione di stabile collegamento con la zona interessata, è anche vero che, in concreto, devono ritenersi titolari all'impugnativa solo i soggetti che possono lamentare una rilevante e pregiudizievole alterazione del preesistente assetto urbanistico ed edilizio, per effetto della realizzazione dell'intervento controverso.

3.5 Conformemente agli orientamenti così consolidati e sopra ricordati, anche questo Tribunale (TAR Veneto n. 1190/2009 e n. 2347/2009) ha già avuto modo di precisare come l'impugnazione della disciplina urbanistica di aree estranee a quelle di proprietà del ricorrente (ipotesi

quest'ultima analoga al caso di specie) sia consentita soltanto *“qualora incida direttamente sul godimento o sul valore di mercato delle aree stesse, o comunque, su interessi propri e specifici dell'istante”*.

3.6 Detto specifico, e concreto, “vulnus” deve essere correlato e strettamente consequenziale all'atto impugnato e, ciò, al fine di evitare che generiche affermazioni di “danno”, o lesioni non supportate da elementi probatori, possano avere l'effetto di vanificare l'orientamento giurisprudenziale sopra ricordato ed estendere l'ambito della legittimazione attiva.

4. Nel caso di specie va rilevato come, non solo detto requisito della vicinitas non appare provato ed esistente (quanto meno per alcuni dei ricorrenti), ma in ogni caso non è stata data una prova, o quanto meno un riscontro oggettivo, circa la lesione presumibilmente e potenzialmente subita dai ricorrenti in conseguenza dell'approvazione di quella peculiare e specifica variante urbanistica sopra ricordata.

4.1 Il ricorso introduttivo contiene sì, un riferimento (peraltro generico) al danno alla salute, all'aumento dei rumori e dei disagi, ma dette affermazioni non solo non sono supportate da elementi di fatto, ma nel contempo, devono ritenersi consequenziali e correlate, non variante urbanistica - e quindi agli interventi resi ammissibili da quest'ultimo -, ma al contrario, sono da ricondursi e fanno riferimento all'impianto produttivo già esistente, come autorizzato dai permessi di costruire precedenti al contenzioso di cui si tratta.

Non vi è traccia, pertanto, nel ricorso di un interesse attuale e concreto, a costituire il presupposto per una pronuncia di annullamento della variante.

4.2 Se, infatti, è evidente che l'incidenza stessa in un'area di un impianto bituminoso è suscettibile di arrecare - quanto meno in astratto - dei disagi, altra cosa è ritenere che questi stessi disagi siano, di per sé, sufficienti a fondare l'interesse a ricorrere avverso l'impugnativa di una variante urbanistica, successiva e modificativa degli strumenti urbanistici e autorizzatori che avevano reso, già in passato, legittimi detti impianti.

4.3 Si consideri ancora – a dimostrazione dell'inesistenza di un interesse a ricorrere - che la variante ora impugnata non ha alcun effetto (classificatorio o altro) nei confronti delle proprietà degli stessi ricorrenti, limitandosi a prevedere gli interventi citati solo ed esclusivamente nei confronti delle aree di proprietà della Superbeton.

5. A ulteriore conferma dell'inesistenza dell'interesse a ricorrere va, in ultimo, rilevato come gli attuali ricorrenti non hanno proceduto (nessuno di essi per quanto consta a questo Tribunale) all'impugnativa dei permessi di costruire emanati dal Comune di Nervesa in attuazione della variante di cui si tratta e, ciò, pertanto con riferimento a provvedimenti che determinano l'effettiva attuazione delle prescrizioni contenute nella variante di cui si tratta.

5.1 Deve, infatti, essere evidenziato la circostanza in relazione alla quale la stessa emanazione di detti permessi fosse espressamente contenuta

nelle premesse della delibera impugnata e, ancora, come detti permessi costituiscano essi stessi dei provvedimenti ultimi, suscettibili di concludere il procedimento instaurato con la presentazione di un permesso di costruire e, quindi, di cagionare quelle presunte lesioni la cui esistenza è stata solo genericamente affermata dagli stessi ricorrenti.

6. Il ricorso proposto dai sopracitati ricorrenti va, pertanto, dichiarato inammissibile per mancanza dell'interesse a ricorrere.

7. Analogo giudizio di inammissibilità deve essere pronunciato, seppur per differenti ragioni, per quanto attiene la proposizione dell'intervento ad adiuvandum delle associazioni Italia Nostra e World Wide For Nature Onlus.

7.1 La disciplina delineatasi a seguito dell'intervenuta abrogazione dell'art. 18 L. n. 349/86, non solo ha determinato il venir meno di un diritto generalizzato di impugnativa degli atti ritenuti illegittimi delle associazioni dirette alla tutela del territorio e dell'ambiente, ma ha, nel contempo confermato, pur con le opportune differenziazioni, un sistema di tutele che vede ancora oggi le associazioni legittimate a proporre - in via autonoma - un ricorso avverso atti e provvedimenti che si ritengano lesivi dei principi in materia di ambiente e di cui al D.Lgs. n. 152/2006.

7.2 In considerazione di detti poteri di legittimazione attiva, riconosciuti dagli art. 309 e 310 del D.Lgs. 152/2006, deve ritenersi applicabile quel consolidato principio giurisprudenziale, nella parte in cui ritiene inammissibile l'intervento proposto dal soggetto già titolare di

un'autonoma e speciale legittimazione.

Come infatti, ha ricordato il Consiglio di Stato (Sez. V, 02-08-2011, n. 4557).” *nel giudizio amministrativo è, di norma, inammissibile l'intervento da parte del soggetto legittimato alla proposizione del ricorso autonomo perché in contrasto con la regola secondo cui l'intervento ad adiuvandum o ad opponendum può essere proposto nel processo amministrativo solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale e non anche da un soggetto che sia portatore di un interesse che lo abilita a proporre ricorso in via principale* (Conferma della sentenza del T.a.r. Marche - Ancona, sez. I, n. 1242/2009)”.

7.3 Un'altrettanto recente pronuncia (T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 05-09-2012, n. 1457) ha confermato come ..” *non è ammissibile nel processo amministrativo né l'intervento principale (ad infringendum iura utriusque competitoris), con il quale l'interveniente fa valere una pretesa autonoma, incompatibile con quella delle altre parti del processo, né l'intervento adesivo autonomo (o litisconsortile), con il quale l'interveniente esercita un'azione autonoma, assumendo tuttavia una posizione uguale e parallela a quella di una delle parti del processo*”.

7.4 Nel caso di specie gli intervenienti si sono limitati ad affermare l'esistenza di un rapporto di dipendenza e di accessorietà dell'intervento così proposto rispetto al ricorso principale, senza tuttavia dimostrare, in concreto, l'esistenza di un interesse di fatto (o diffuso), in quanto riconducibile alle associazioni sopra ricordate, che risulti inequivocabilmente essere dipendente da quello azionato in via

principale - o ne sia in qualche modo accessorio - e che, quindi in quanto tale, consentirebbe a dette associazioni di ottenere un vantaggio indiretto e riflesso dall'accoglimento del ricorso.

7.5 Ne consegue che entrambe le associazioni ambientaliste, rivestendo una posizione soggettiva assimilabile a quella dei cittadini ricorrenti principali, avrebbero potuto e dovuto, proporre, non solo tutti gli strumenti di denuncia di cui all'art. 309, ma tutte quelle azioni di cui all'art. 310 della Codice dell'Ambiente, in quanto tese all'impugnativa degli atti suscettibili di ledere quegli interessi in materia di tutela dell'ambiente che hanno caratterizzato la controversia ora sottoposta a questo Collegio.

7.6 Condividere le tesi delle associazioni ambientaliste avrebbe l'effetto di violare il carattere impugnatorio del processo amministrativo, caratterizzato com'è, dalla previsione di termini perentori di decadenza.

7.7 Ne consegue che conformemente all'orientamento sopra richiamato, al quale questo Collegio ritiene di non discostarsi, l'istituto dell'intervento non possa essere utilizzato quale rimedio per far valere una pretesa rispetto alla quale l'interveniente avrebbe potuto proporre autonomo ricorso.

Deve, pertanto, ritenersi che ai sensi dell'art. 28 comma 2° cpa sia inammissibile l'intervento adesivo autonomo del soggetto cointeressato e, quindi, legittimato a proporre autonomo e separato ricorso e, ciò, laddove proposto una volta che siano decorsi (come è avvenuto nel caso

di specie) i termini di impugnativa dell'atto di cui si tratta.

8. L'intervento proposto dalle associazioni ambientaliste sopra indicate deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile e, ciò, unitamente all'intero ricorso.

La complessità della fattispecie esaminata consente di compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile ai sensi di quanto previsto dall'art. 35 comma 1 lett. B).

Compensa le spese.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/04/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)