

Repertorio
n. 2988/2010

TRIBUNALE CIVILE DI BOLOGNA
SEZIONE TERZA

Premesso che:

con ricorso ai sensi dell'art.700 c.p.c. depositato in data 2-1-09, 157 persone, in quanto dimoranti nelle vicinanze del cantiere per la realizzazione della nuova e sotterranea Stazione AV di Bologna, esprimevano che dal 2006 iniziavano le ingenti opere di escavazione dell'enorme vasca nella quale tale stazione verrà edificata; committente di questi lavori era dapprima la TAV spa e successivamente, a seguito di scissione, la resistente RFI spa, mentre l'impresa appaltatrice era l'altra parte resistente Astaldi spa; per tutta la durata dei lavori era stata prevista l'istituzione di un organo tecnico di controllo, denominato Osservatorio Ambientale, prevedendosi per la sua attività di monitoraggio l'utilizzazione di una centralina fissa situata dentro il cantiere e predisposta dalla RFI; dal confronto tra i dati della suddetta centralina RFI e quelli della centralina di Porta San Felice -punto di riferimento per la valutazione della qualità dell'aria nell'intera città- emergeva che l'impatto ambientale del cantiere Stazione AV era di gran lunga superiore a quello medio anche di una zona ad alta densità di traffico come Porta San Felice e che in tale cantiere erano superati con una certa frequenza i limiti di legge di PM10 in atmosfera di cui al DM 60/02; ne conseguiva che dovevano ritenersi insufficienti, ovvero non adempite, le prescrizioni finalizzate alla mitigazione dell'impatto ambientale individuate dall'Osservatorio Ambientale; pertanto i ricorrenti, oltre a prospettare i conseguenti danni, concludevano chiedendo che, in considerazione dell'evidente pericolo per la salute derivante da tale situazione, venisse ordinato in via cautelare alla RFI spa e alla Astaldi spa di abbattere le emissioni di polveri sottili nel cantiere al fine di farle rientrare nei limiti imposti dal DM 60/02, di attuare le azioni di mitigazione dell'impatto ambientale già individuate dall'Osservatorio Ambientale e di incrementarle, oltre a prospettare l'azione risarcitoria da intraprendere nel successivo giudizio di merito;

entrambe le società resistenti si costituivano separatamente, contestando la fondatezza della domanda; in particolare evidenziavano l'impossibilità di individuare quale fosse l'incidenza del cantiere Stazione AV sui livelli di polveri sottili rilevati dalla centralina RFI, tenuto conto che la stessa registrava anche le emissioni provenienti dalle altre fonti presenti nella zona urbana ad alta densità abitativa in cui il cantiere era situato, con particolare riferimento a quelle provenienti dal traffico veicolare e dal riscaldamento domestico; inoltre eccepivano entrambe il proprio difetto di legittimazione passiva, imputandosi vicendevolmente la responsabilità delle emissioni; la RFI eccepiva anche che alcuni ricorrenti avevano già ottenuto indennizzi dall'allora TAV spa, sottoscrivendo dichiarazioni di acquiescenza liberatorie, mentre altri ricorrenti avevano già proposto separate azioni risarcitorie; queste ultime eccezioni venivano considerate non ostative alla prosecuzione del procedimento cautelare con ordinanza resa nell'ambito dell'udienza in data 18-2-10;

veniva quindi disposta c.t.u., affidata alla prof. Grazia Ghermandi Ordinario di Ingegneria Ambientale presso la facoltà di Ingegneria di Modena e al prof. Marco Vinceti Associato

Ew

di Igiene Generale ed Applicata presso la facoltà di Medicina di Modena, al fine di quantificare le lamentate emissioni, verificarne l'effettiva pericolosità per la salute, accertare l'eventuale superamento dei limiti di legge, valutare l'idoneità e sufficienza delle procedure di mitigazione ambientale indicate dall'Osservatorio Ambientale;

Ritenuto che:

A) in via pregiudiziale deve essere affermata la giurisdizione di questa AGO, seppur la relativa questione non sia stata sollevata dalle parti resistenti; infatti, come sancito dall'ordinanza delle S.U. 26108/07 e successivamente confermato da S.U. 14771/09 nonché recentemente da S.U. 12792/10, l'inosservanza da parte della P.A. (e, a maggior ragione, da parte dei soggetti privati che agiscono in quanto autorizzati da un provvedimento amministrativo) delle regole tecniche ovvero, in generale, dei comuni canoni di diligenza e prudenza deve essere denunciata dal privato al giudice ordinario, non solo ove la domanda sia volta a conseguire la condanna della P.A. al risarcimento dei danni, ma anche ove sia volta a conseguire la condanna della P.A. ad un fare, qualora la domanda non investa scelte ed atti autoritativi dell'amministrazione, ma attività soggette al principio del neminem ledere, come nel caso in esame; nè può considerarsi d'ostacolo il disposto dell'art.34 D.Lgs. 80/98, come sostituito dall'art.7 L.205/00, laddove devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia urbanistica, dovendosi includere in tale formula tutti gli aspetti dell'uso del territorio; infatti, a seguito dell'intervento parzialmente caducatorio ad opera della pronuncia della Corte Costituzionale n.204/04 (che ha sottratto alla giurisdizione esclusiva le controversie aventi per oggetto i comportamenti delle amministrazioni pubbliche), la giurisdizione esclusiva nella richiamata materia non è estensibile alle controversie in cui non si discuta del potere autoritativo della P.A. finalizzato al perseguimento degli interessi pubblici alla cui tutela la P.A. è preposta; in particolare nella motivazione della citata ordinanza 26108 del 2007 si evidenzia l'insufficienza di un generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia affinché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo; analogamente nella sentenza delle S.U. 27187/07 (richiamata dalla recente S.U. 12792/10 insieme con la già illustrata S.U. 26108/07) il principio di diritto affermato (unitamente alla declaratoria di inammissibilità del ricorso per Cassazione -cfr. massima Rv. 600347-) devolve al giudice amministrativo, nelle materie riservate alla sua giurisdizione esclusiva, anche la verifica della lesione del diritto alla salute "allorchè sia dedotta come effetto di un comportamento materiale espressione di poteri autoritativi e conseguenti ad atti della P.A. di cui sia denunciata l'illegittimità";

B) può quindi passarsi all'esame della disposta c.t.u. la quale, in primo luogo, ha descritto l'area del cantiere; ha poi ricordato come, nell'Accordo procedimentale del 1997 in cui confluivano tutte le prescrizioni imposte alla concessionaria, era formalizzata anche l'istituzione di un Osservatorio Ambientale, organismo tecnico che doveva sovrintendere alla verifica e al controllo degli impatti ambientali prodotti in tutte le varie fasi di realizzazione dell'accordo, avvalendosi di ARPA come supporto tecnico e



realizzando il monitoraggio delle polveri sottili per mezzo di una centralina fissa localizzata nell'area del cantiere e predisposta da RFI tramite ITALFERR nella sua qualità di Direzione dei lavori; negli anni in cui operava l'Osservatorio Ambientale, ARPA ha validato il piano di monitoraggio e verificato l'adeguatezza delle linee di campionamento, segnalando eventuali anomalie dei dati; l'Osservatorio Ambientale ha cessato nel maggio 2009 la propria attività per decorrenza dei termini di nomina dei suoi componenti; nonostante la richiesta dell'assessorato all'ambiente del Comune di Bologna non è stato rinnovato dal competente Ministero dell'ambiente, cessando così la sua attività anche ARPA quale supporto tecnico dell'Osservatorio (cfr. pg.1-2 c.t.u.);

la c.t.u. ha quindi provveduto al confronto tra i dati raccolti dalla centralina RFI del cantiere Stazione AV dal maggio 2006 all'ottobre 2009 -cioè nel periodo in cui tali dati sono stati validati da ARPA- e quelli raccolti nel medesimo periodo dalla centralina ARPA di Porta San Felice, significativi delle condizioni di maggiore criticità della qualità dell'aria nell'area urbana di Bologna in considerazione dell'intensità in quella zona del traffico veicolare, notoriamente la sorgente emissiva più importante (cfr. pg. 5-6 c.t.u.);

la c.t.u. ha tenuto conto delle altre attività impattanti sulla qualità dell'aria presenti nella zona limitrofa al cantiere per la Stazione AV in quegli anni, e precisamente fino al luglio 2008, costituite dal cantiere per l'abbattimento dell'ex mercato ortofrutticolo e dal cantiere per la sede unica del Comune di Bologna (pg.7); ha quindi evidenziato l'omogeneità dei dati emergenti da tale confronto, a conferma della sua attendibilità (pg.8-12); ha poi concluso rilevando come, dal luglio 2008 -attivo da quel momento il solo cantiere Stazione AV- il PM10 misurato dalla relativa centralina RFI abbia mantenuto sempre valori più elevati che a Porta San Felice, individuando la differenza tra il PM10 rilevato dalla centralina RFI e quello misurato a Porta San Felice nella misura di almeno il 30% del PM10 rilevato dalla centralina RFI; ha così dedotto che nell'area sussistono costantemente condizioni tali da determinare un incremento del PM10 significativo oltre la variabilità statistica delle rilevazioni (cfr. pg.13); inoltre ha rilevato il superamento dei valori limite del DM 60/02 ad opera della centralina RFI in un numero di volte costantemente superiore a quello della centralina di Porta San Felice (cfr. pg.14); coerentemente a tali conclusioni, questo giudice può a sua volta concludere che sussiste l'effettività delle emissioni lamentate dai ricorrenti come superiori ai limiti di legge con riferimento al cantiere Stazione AV;

al proposito non sono convincenti le contestazioni delle parti resistenti; in particolare, con riguardo alla contestata confrontabilità delle misurazioni delle due centraline, vanno richiamate le considerazioni di cui alla "Valutazione delle osservazioni dei c.t.p.", allegata alla c.t.u., laddove vengono spiegati i motivi per cui le metodiche di rilevazione utilizzate, seppur divergenti, sono da considerarsi equivalenti, come certificato da ARPA (v. pg.3-5); laddove vengono convincentemente confutate le perplessità relative all'ubicazione della centralina RFI (pg.6-9); laddove vengono illustrati in maniera chiara ed esaustiva i motivi per i quali la riportata elaborazione statistica sui dati PM10 deve considerarsi valida (pg.9-12);

inoltre, con riguardo alla contestata mancanza di ulteriori monitoraggi, si reputa pienamente condivisibile la decisione dei c.t.u. di non effettuare autonome misurazioni (v. pg. 3 c.t.u e pg. 1-2 della suddetta valutaz. osserv. c.t.p.), tenuto conto della impossibilità in concreto di provvedere in tal senso sia per la necessità della predisposizione di mezzi con costi inaccettabili (in pratica un'altra centralina con il relativo personale di supporto), sia per la necessità di una disponibilità di tempo troppo lunga per provvedere ad un congruo numero di misurazioni, incompatibile con il carattere cautelare del presente procedimento, oltre che con la temporaneità delle operazioni di scavo, la cui ultimazione è prevista per l'estate 2011 (cfr. dichiarazioni del teste ing. Caranti di Italferr);

C) per quanto riguarda l'effettiva pericolosità per la salute delle emissioni di polveri sottili, ampia letteratura medica ritiene che debbano considerarsi responsabili di un ampio spettro di alterazioni di interesse sanitario o di vere e proprie patologie, nonché dell'incremento della mortalità; tali effetti nocivi consistono essenzialmente in un aumentato rischio di morte, di patologie del sistema cardiocircolatorio e respiratorio, di malattie riproduttive e neoplastiche (così pg.15 c.t.u.); è poi evidente che l'esecuzione di uno studio epidemiologico retrospettivo e l'analisi chimica della composizione del particolato presente nell'area di residenza dei ricorrenti sarebbero utili al fine di determinare il potenziale tossicologico delle emissioni (cfr. pg.14 valutaz. osserv. c.t.p.); ma anche a questo riguardo il carattere cautelare del provvedimento richiesto è ostativo alla possibilità di svolgere i suddetti accertamenti, che richiederebbero un congruo lasso di tempo;

D) da quanto esposto deriva che sussistono i presupposti del richiesto provvedimento ex art.700 c.p.c. in quanto è ragionevole ipotizzare, in considerazione dell'estesa attività di sbancamento e scavo già esercitata nell'area cantieristica e dei dati forniti dalla centralina RFI, che l'attività del cantiere Stazione AV abbia rappresentato una sorgente non trascurabile di esposizione alle polveri in generali e a quelle PM10 in particolare per la popolazione residente in prossimità dell'area del cantiere; è plausibile, seppur non quantificabile in modo preciso, che l'attività cantieristica abbia indotto un incremento sostanziale delle emissioni di polveri sospese, determinando anche superamenti in varie occasioni dei limiti espositivi in prossimità del cantiere, con conseguente possibile induzione di danni di tipo sanitario; in particolare tali conseguenze di ordine sanitario sono ipotizzabili come effetti acuti a breve tempo (quali l'incremento della mortalità o della necessità di ricoveri ospedalieri urgenti) su base probabilistica soprattutto nei confronti di persone particolarmente suscettibili (in tal senso si veda pg.17 c.t.u.); dal punto di vista giuridico la suddetta plausibilità può considerarsi come una prova presuntiva idonea in quanto caratterizzata dalla necessaria logicità alla stregua di un canone di probabilità (cfr. Cass. 2700/97, 9782/99, 9961/96) e comporta che sia ragionevole ipotizzare, per il futuro e con riguardo alle attività di sbancamento e scavo ancora da effettuare, le medesime conseguenze rilevanti ai fini della sussistenza del fumus e del periculum richiesti; peraltro, in relazione alla domanda risarcitoria, da



valutare nel futuro eventuale giudizio di merito, è di tutta evidenza che l'affermata sussistenza di una prova presuntiva del pericolo di danno alla salute è cosa diversa dalla prova in concreto del medesimo danno;

in questo contesto le misurazioni successive all'estate 2009 (v. note tecniche RFI allegate al verbale dell'udienza 14-10-10), anche se più recenti, non possono essere prese in considerazione per i medesimi motivi per cui tali misurazioni non sono state considerate dai c.t.u., e cioè per la mancanza di una loro idonea validazione ad opera di ARPA quale supporto tecnico dell'Osservatorio Ambientale, scaduto ormai dalla primavera 2009;

E) per quanto riguarda le misure idonee a limitare le suddette emissioni, non resta che richiamare le misure previste dall'Osservatorio, come riportate in corsivo alla pg.14 della c.t.u., le quali devono appunto considerarsi astrattamente idonee; infatti risultano adeguate, qualora siano rispettate tutte in modo rigoroso, sistematico e continuativo, a contenere nei limiti normativi la liberazione di polveri sospese provenienti dalle attività di scavo e dalle altre attività di cantiere; ovviamente la c.t.u. non ha potuto verificare la loro concreta attuazione in passato per l'impossibilità di ricostruire retrospettivamente l'eventuale inosservanza delle prescritte misure di mitigazione dell'impatto ambientale (pg.15 c.t.u.), cosicché è solamente ipotizzabile che il deterioramento della qualità dell'aria sia attribuito alla loro mancata attuazione;

d'altro canto, quel che rileva al proposito nel presente procedimento è la mancanza di qualsiasi prova da parte delle società resistenti di tale concreta attuazione; in particolare non è stata prodotta documentazione alcuna circa l'organizzazione delle bagnature, delle operazioni di pulizia e degli altri adempimenti di cui alle richiamate misure di mitigazione ambientale; si osserva che, nell'ambito di strutture imprenditoriali complesse come quella della Astaldi, quale appaltatrice anche delle misure di mitigazione, e della RFI, quale committente nonché Direzione dei lavori tramite la sua emanazione Italferr, deve presumersi l'esistenza della documentazione attinente alle specifiche misure organizzative necessarie per l'attuazione dei piani imprenditoriali; comunque le società resistenti non hanno richiesto di provare rispettivamente l'attuazione delle misure di mitigazione e l'effettuazione del relativo controllo tramite idonea istruttoria orale, limitandosi alle relative allegazioni;

esaminando questo specifico aspetto emergono anche le omissioni della P.A. nell'attività di controllo indubitabilmente a suo carico, come dimostra la circostanza che veniva addirittura creato un organismo ad hoc, e cioè il già richiamato Osservatorio Ambientale, da tempo scaduto senza che si sia provveduto alla nomina dei suoi nuovi membri; al proposito si richiamano le dichiarazioni del teste Caranti, dalle quali si evince come la presenza dell'Osservatorio era di impulso all'attività di ARPA, la quale all'attualità provvede a controlli ormai episodici, in assenza di un soggetto cui riferirne; viceversa, con l'Osservatorio ancora operativo, era prassi costante la collaborazione tra lo stesso, ARPA e Astaldi in maniera tale da attuare con immediatezza gli aggiustamenti delle misure di mitigazione via via necessari (per esempio aumentando la bagnatura delle piste);



ne consegue che appare opportuna la trasmissione di copia del presente provvedimento, della relazione dei c.t.u. -compresa la valutazione delle osservazioni dei c.t.p.- e delle dichiarazioni del citato teste alla Procura della Repubblica in sede, competente al vaglio di eventuali responsabilità della P.A. anche di rilievo penale per la sua omessa attività in materia di salute pubblica;

F) si profila così la possibilità di accoglimento del ricorso cautelare (cui è ovviamente estranea la domanda risarcitoria), ordinando ad entrambe le parti resistenti di attuare le misure di cui alla pg.14 della c.t.u., già deliberate come obbligatorie, quali procedure di mitigazione ambientale, dallo scaduto e non più rinnovato Osservatorio;

al proposito, però, sorge la domanda se, dal punto di vista giuridico, si possa ordinare l'attuazione di misure la cui esecuzione specifica in forma coattiva non sarà poi possibile richiedendo una complessa struttura imprenditoriale, così come non sarà possibile il controllo di tale attuazione, non potendo il giudice civile disporre della polizia giudiziaria e non apparendo in concreto ipotizzabile un effettivo controllo ad opera di un mero solitario ausiliario del giudice (contrariamente a quanto ritiene la difesa dei ricorrenti -cfr.pg.3 della sua memoria 22-10-10-);

infatti è principio pacifico che un limite all'applicabilità dell'art.2931 c.c. sia costituito dall'infungibilità della prestazione di fare, residuando in tali ipotesi la sola tutela risarcitoria;

si reputa che, comunque, alla suddetta domanda debba essere data risposta positiva in considerazione dell'orientamento giurisprudenziale secondo cui è ammissibile la pronuncia di condanna resa dal giudice nell'ipotesi di infungibilità (e, dunque, di incoercibilità) del facere dell'obbligato, in quanto la relativa decisione non solo è potenzialmente idonea a produrre i suoi effetti tipici in conseguenza dell'eventuale esecuzione volontaria da parte del debitore, ma è altresì funzionale alla produzione di ulteriori conseguenze giuridiche (derivanti dall'inosservanza dell'ordine in essa contenuto) che il titolare del rapporto è autorizzato ad invocare in suo favore, prima fra tutte la possibile, successiva domanda di risarcimento del danno (cfr. Cass. 9957/97, 15349/00); con riguardo al caso in esame, tale funzionalità potrebbe anche riguardare l'eventuale accertamento in sede penale dell'inottemperanza alle misure di mitigazione ambientale già disposte dalla P.A.; anche per questo motivo appare opportuna la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica, la quale può disporre della polizia giudiziaria, diversamente da questo giudice civile;

si ribadisce che, comunque, non potrebbe esserci spazio per un'attuazione forzata ex art.669 duodecies c.p.c. della presente ordinanza;

infine, rilevato che il provvedimento cautelare anticipatorio può essere potenzialmente definitivo ai sensi del Co.6 dell'art.669 octies c.p.c., ne consegue la condanna alle spese della parte soccombente sulla base del principio di cui all'art.91 c.p.c., ormai recepito come generale dalla Cassazione (sent.16691/02, 5469/01), ivi compresa la rifusione ai ricorrenti della spesa per i c.t.p. e tenuto conto dell'effettivo valore del presente

procedimento, avente ad oggetto unicamente l'istanza cautelare accolta; resta ferma a carico delle parti resistenti in solido la spesa di c.t.u già a loro addebitata;

P.Q.M.

ordina a RFI spa e Astaldi spa di attuare le misure di cui alla pg.14 della relazione dei c.t.u.;

le condanna in solido alla rifusione delle spese di giudizio dei ricorrenti che liquida in complessivi €.5.231,13, di cui €.2.000 per onorari e €.3.000 per competenze, oltre 12,5 % ex art.15 T.P., I.V.A. e C.P.A. come per legge, dando atto della qualità di antistatario del difensore di parte attrice ai fini di cui all'art.93 Co.1 c.p.c.;

le condanna alla restituzione di quanto dagli stessi anticipato ai loro c.t.p., pari a €.4.358,40.

Bologna, 3-11-10

Il Giudice
dott.ssa Elisabetta Candioli Tommasi



Depositato in Cancelleria
il 03.11.2010

IL CANCELLIERE 01
(Dr. Clementini)

G.A.
03/11/2010
