

**Civile Ord. Sez. U Num. 7326 Anno 2024**

**Presidente: TRAVAGLINO GIACOMO**

**Relatore: DE MASI ORONZO**

**Data pubblicazione: 19/03/2024**



## **ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 28339/2022 R.G. proposto da:

BUSTI ENRICA, GILARDONE MARCELLO, GILARDONE RICCARDO, FEDERAZIONE NAZIONALE PRO NATURA, LEGAMBIENTE PIEMONTE E VALLE D'AOSTA, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, elettivamente domiciliati in ROMA VIA DEGLI SCIPIONI 268-A, presso lo studio dell'avvocato ALESSIO PETRETTI (PTLSS55M25H501M) rappresentati e difesi dall'avvocato MATTEO CERUTI (CRTMTT67H27H620I);

***-ricorrenti-***

contro

PROVINCIA VERCELLI, in persona del Dirigente pro tempore del Settore Ambiente e Territorio, elettivamente domiciliata in ROMA VIA TAGLIAMENTO 14, presso lo studio dell'avvocato PAFUNDI GABRIELE (PFNGRL57B09H501K) che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato ANTONIO ROSCI (RSCNTN58E26F952Y);

**-controricorrente-**

nonché

COMUNE DI RASSA, in persona del Sindaco e UNIONE MONTANA DEI COMUNI DELLA VALSESIA, in persona del Presidente legale rappresentate pro tempore, elettivamente domiciliati in ROMA VIA E.Q. VISCONTI 99, presso lo studio dell'avvocato GIOVANNI BATTISTA CONTE (CNTGNN66S19H501Q) che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato EMANUELA ANTONELLA BARISON (BRSM LN77H53L219T);

**-controricorrenti-**

nonché

AGENZIA REGIONALE PROTEZIONE DELL'AMBIENTE PIEMONTE, REGIONE PIEMONTE, AUTORITÀ DI BACINO DISTRETTALE FIUME PO;

**-intimati-**

avverso SENTENZA di TRIB.SUP. DELLE ACQUE PUBBLICHE n. 143/2022 depositata il 11/07/2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 12/12/2023 dal Consigliere ORONZO DE MASI.

## **RITENUTO CHE**

Il Comune di Rassa propose, in data 27 maggio 2014, istanza di derivazione ad uso idroelettrico dal torrente Sorba, loc. Campello, per una portata massima di l/s 1.400 e media di l/s 375, presentando, a giustificazione della richiesta, il documento di strategicità.

In particolare, a seguito dell'apposita conferenza di servizi su tale documento e di altre vicissitudini amministrative, qui non rilevanti, intervenne la DGR n. 26-2159 del 16 novembre 2015, con la quale la Regione Piemonte riconobbe al progetto comunale una valenza strategica, ai sensi dell'art. 23 del PTA (Piano Tutela Acque) della Regione Piemonte, che prevede il divieto di realizzare opere e interventi incidenti sulla qualità e quantità delle risorse idriche, con la sola esclusione dei progetti, appunto, ritenuti di valenza strategica, e con salvezza degli ulteriori assensi sull'opera, compresa l'eventuale VIA.

Enrica Busti e Marcello e Riccardo Gilardoni, nonché la Federazione nazionale Pro Natura e Legambiente del Vercellese Onlus, impugnarono il provvedimento della Regione innanzi al TAR Piemonte, col ricorso NRG 109/2016, deducendo vari profili d'illegittimità.

Con sentenza n. 320 dell'8 marzo 2017, passata in giudicato, l'adito TAR Piemonte respinse la pretesa così azionata dai suddetti ricorrenti, persone fisiche ed associazioni ambientaliste.

Ripreso il procedimento concessorio ed attivato il sub-procedimento di VIA innanzi alla Provincia di Vercelli, intervenne la determina dirigenziale n. 240 del 6 aprile 2018, recante il parere favorevole di VIA con prescrizioni.

Tale provvedimento ammise l'impianto ed il prelievo, ma ne diminuì la potenza produttiva, portandola alla potenza media annua di kW 260 ed alla produzione media di kwh 3.600.000/anno.

Con determina dirigenziale n. 854 del 12 dicembre 2019, la Provincia di Vercelli approvò il verbale degli atti istruttori e dei pareri espressi in conferenza di servizi (3 dicembre 2019), ossia la delibera della Giunta dell'Unione montana dei Comuni della Valsesia n. 99 del 23 ottobre 2019, il verbale della conferenza

interna per l'espressione del parere unico regionale in data 31 ottobre 2019 e la delibera della Giunta comunale di Rassa n. 16 del 29 giugno 2019.

La Provincia espresse parere favorevole di valenza strategica sul progetto, ridimensionato in base alla VIA, del Comune di Rassa per la concessione idroelettrica in questione e poi con la determina dirigenziale n. 869 del 19 dicembre 2019, assentì al Comune la concessione idroelettrica dal torrente Sorba.

Con successivo provvedimento n. 216 del 23 dicembre 2019, la Provincia medesima rilasciò al Comune di Rassa l'autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. 27 dicembre 2003 n. 387, per la costruzione e la gestione dell'impianto idroelettrico Sorba.

Il Comune, quindi, con la delibera giuntale n. 28 di pari data, approvò il progetto esecutivo dei lavori inerenti alle opere per la predisposizione della cabina di trasformazione MT/BT, relativa a tale impianto e con determina del Responsabile del Servizio tecnico n. 87 del 27 dicembre 2019, ha affidato in via diretta tali lavori ad un'impresa locale, per l'importo complessivo di € 31.694,68.

La Busti e gli altri ricorrenti, quantunque privi dei documenti cui avevano chiesto d'accedere, impugnarono tali provvedimenti, nonché gli atti presupposti e connessi, innanzi al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche.

Con il ricorso, premesse le ragioni a sostegno della propria legittimazione e dell'interesse ad agire in giudizio, dedussero: quanto alla determina provinciale n. 854/2019, l'assenza di strategicità, avuto riguardo ad un progetto d'impianto più volte rimaneggiato e diminuito quanto a potenza produttiva, pure soggetto a costose modifiche strutturali, circostanze tali da imporre una nuova verifica sul mantenimento del valore strategico dell'opera progettata; quanto al documento unico regionale del 31 ottobre 2019 sulla reale sostenibilità economico-finanziaria dell'impianto, l'evidente incertezza delle redditività sostenuta dalla Provincia; l'insussistenza nella sentenza del TAR Piemonte n. 320/2017 di argomenti utili a dimostrare la sicura strategicità del progetto; quanto alla concessione idraulica rilasciata il 19 dicembre 2019 dalla Provincia al Comune di Rassa, l'omessa considerazione che nel tratto sotteso dalla derivazione comunale ne insiste un'altra (incompatibile) a fini energetici rilasciata dal 2015; quanto

all'AU provinciale del 23 dicembre 2019, l'illegittimità dei provvedimenti fin qui citati che ne costituiscono la base; la violazione della VIA sull'impianto comunale, relativamente al mancato rispetto della prescrizione, posta dal parere regionale VIA, sul termine di conclusione lavori (31 dicembre 2019, salvo richiesta di proroga), ampiamente disatteso e non altrimenti surrogabile.

Nelle more del giudizio, i ricorrenti, avuta contezza del disciplinare di concessione idraulica, allegato al provvedimento concessorio provinciale n. 869/2019, impugnarono con atto per motivi aggiunti detto disciplinare, le dichiarazioni del Sindaco di Rassa del 3 aprile 2017 e del 29 gennaio 2018, il parere regionale favorevole di cui alla nota prot. n. A18208, le deliberazioni della Giunta comunale di Rassa n. 1612019 e n. 312019 (di conferma degli impegni di strategicità) e la delibera giuntale n. 13 del 24 aprile 2020, debitamente pubblicata e recante l'approvazione del progetto esecutivo per i lavori di costruzione dell'impianto idroelettrico comunale.

Al riguardo, i ricorrenti dedussero: la non sostenibilità economica dell'opera ( che sfora l'importo di € 234.000,00), nonché l'erronea modalità di realizzazione di tale impianto da parte del Comune; l'omessa valutazione della preesistente captazione di terzi (segheria Resga di Brasei) sul torrente Sorba, capace di impedire il mantenimento dello stimato DMV di l/s 405; l'omesso accertamento, da parte della Provincia, di una localizzazione alternativa dell'impianto, poiché esso insiste su un'area EeA, classificata dal PRGC come di dissesto torrentizio molto elevato e, dunque in un contesto territoriale inidoneo e vietato; la tardiva assunzione della delibera consiliare di conferma degli impegni assunti in conferenza di servizi rispetto alla valenza strategica dell'impianto, essendo la delibera intervenuta oltre il termine di 30 gg. all'uopo concesso dalla conferenza stessa, non bastando che entro il termine sia stata emanata una delibera giuntale; l'omesso rispetto, nel progetto esecutivo, della prescrizione VIA circa l'obbligatorio fermo-impianto per rilasci sotto il DMV; la difformità del piano particellare d'esproprio, di cui all'All. 0102) Planimetria catastale del progetto esecutivo, rispetto a quello allegato al progetto definitivo come approvato in sede di AU; l'illegittima difformità dell'All. G1) del progetto

esecutivo, rispetto all'All. G) del progetto definito, peraltro già illegittimo di suo, per tutti i motivi in precedenza dedotti.

Resistero in giudizio il Comune di Rassa e l'Unione montana dei Comuni della Valsesia nonché la Provincia di Vercelli che concluse in termini simili a quelli del Comune.

L'adito TSAP, con la sentenza n. 143/2022, pronunciando in sede di giurisdizione diretta in unico grado, ha dichiarato il ricorso inammissibile, con riferimento alla posizione soggettiva delle persone fisiche e, per il resto, infondata l'impugnazione delle associazioni ambientalista, quindi, da respingere.

Il TSAP, anzitutto, ha escluso, quanto alla posizione soggettiva della Busti e dei Gilardoni, la sussistenza di un loro interesse concreto ed attuale all'impugnazione, sol perché residenti in Rassa e gestori di un ristorante sito in area adiacente o, comunque, viciniore, a quella d'intervento per l'impianto comunale, dovendo essi dimostrare «che l'intervento contestato abbia capacità di propagarsi fino ad incidere negativamente e stabilmente sulla proprietà del ricorrente, dovendo in concreto essere accertato e indagato l'interesse ad agire», non essendo, invece, sufficiente il richiamo al criterio della "vicinitas", che di per sé individua la legittimazione all'impugnazione ma non anche l'interesse ad agire.

Ha, in particolare, escluso che la realizzazione dell'impianto idroelettrico potesse deprivare l'area di proprietà privata «della sua singolare e delimitata amenità ambientale», come sostenuto dai ricorrenti, essendo da realizzare in area ricadente «in zona urbanistica destinata ad impianti tecnologici dal PRG», circostanza quest'ultima che conferma «l'insussistenza d'una lesione grave e duratura alla proprietà ed all'impresa dei ricorrenti».

Quanto alla clausola strategica riconosciuta ed apposta al progetto comunale, il TSAP, dopo aver richiamato la decisione del TAR Piemonte sull'impugnativa della DGR n. 28-2432/2015, provvedimento col quale «la Regione aveva approvato il progetto e gli atti con cui tal impianto fu definito strategico», ha disatteso, perché inammissibili, «tutte le deduzioni (..) formulate» dai ricorrenti, volte a sostenere «in modo diretto o indiretto (..) l'illegittimità o l'inutilità della valenza strategica dell'impianto comunale», fatta

eccezione per quelle «che investono profili decisori in varia guisa connotati da valutazioni tecniche», sempre sindacabili, sia pure al solo fine di verificare se la risposta data dalla P.A. «rientri o meno nella ristretta gamma di risposte plausibili, ragionevoli o proporzionate, che possano essere date a quel problema alla luce della tecnica, delle scienze rilevanti e di tutti gli elementi di fatto (cfr., di recente, Cons. St. VI, 15 dicembre 2020n. 8061).»

In siffatta prospettiva decisoria, il TSAP ha ritenuto di escludere sia la necessità di una nuova ed ulteriore valutazione regionale di strategicità del progetto, a seguito dell'abbassamento di potenza dell'impianto idroelettrico, «peraltro voluto proprio per esigenze di miglior salvaguardia ambientali», sia «l'inadeguatezza della sostenibilità economico-finanziaria dell'impianto» per come ridimensionato, sia la dedotta impossibilità di mantenere il prescritto DMV a causa di altra derivazione (Segheria Resga di Brasei) e di rispettare il termine di conclusione lavori, sia la fondatezza di tutte le censure, formulate con i motivi aggiunti, in punto di rischio idrogeologico gravante sull'area d'intervento, di disciplinare di concessione idraulica e di delibera giuntale del Comune di Rassa n. 13/2020, recante l'approvazione del progetto esecutivo per lavori di costruzione dell'impianto.

Per la cassazione della pronuncia propongono ricorso la Busti, i Gilardone, la Federazione Nazionale Pro Natura, Legambiente Piemonte e Valle D'Aosta APS, con sei motivi, cui resistono, depositando controricorso, la Provincia di Vercelli, il Comune di Rassa e la Unione Montana dei Comuni della Valsesia, mentre la Regione Piemonte, l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente, l'Autorità Bacino Distrettuale del Fiume Po, sono rimasti intimati.

Le parti ricorrenti hanno depositato memoria.

### **CONSIDERATO CHE**

Con il primo motivo di ricorso, si denuncia, in relazione dell'art. 360, comma primo, n. 3, cod.proc.civ., l'erroneità della sentenza del TSAP per violazione dell'art. 100 cod.proc.civ., carenza ed illogicità della motivazione, nonché per travisamento dei fatti, riguardo alla declaratoria di inammissibilità

delle impugnazioni proposte dalla Busti e dai Gilardone, per asserita carenza d'interesse a ricorrere, omessa valutazione degli atti e documenti depositati in giudizio a riprova dell'interesse ad agire, deducendo che i ricorrenti sono titolari di un ristorante nei pressi immediati (appena una decina di metri) dell'area di localizzazione della nuova centrale idroelettrica sul torrente Sorba e che la stessa è di eccezionale valenza ambientale, paesaggistica e culturale, oltre che "a dissesto torrentizio elevato".

Con il secondo motivo di ricorso, si denuncia, in relazione dell'art. 360, comma primo, n. 4, cod.proc.civ., nullità del procedimento ed erroneità della sentenza del TSAP per violazione dell'art. 2909 cod.civ., carenza ed illogicità della motivazione nonché travisamento dei fatti in relazione alla declaratoria di inammissibilità delle impugnazioni proposte con riferimento alla "valenza strategica" dell'opera progettata per effetto dell'asserito giudicato di cui alla sentenza del TAR Piemonte n. 320/2017, nonostante che Legambiente Piemonte e Valle d'Aosta fosse estranea a quel giudizio e la decisione riguardasse l'impugnazione di provvedimenti amministrativi diversi.

Con il terzo motivo di ricorso, si denuncia, in relazione dell'art. 360, comma primo, n. 3 e n. 4, cod.proc.civ., violazione dell'art. 23 delle Norme Tecniche del "Piano di Tutela delle Acque" del Piemonte, travisamento dei fatti ed illogicità della sentenza del TSAP con riguardo alla mancanza di una deliberazione della Giunta Regionale sulla sostenibilità economico-finanziaria del progetto, prerequisito per il riconoscimento della valenza strategica dell'intervento, dovendo essere al riguardo considerato il dimezzamento della potenza e della produttività dell'impianto di produzione di energia elettrica, nonché violazione dell'art. 112 cod.proc.civ., per omessa pronuncia sul profilo impugnatorio concernente la dedotta carenza di istruttoria, da parte degli enti competenti, in ordine alla dichiarazione del Comune della strategicità dell'intervento.

Con il quarto motivo di ricorso, si denuncia, in relazione dell'art. 360, comma primo, n. 5, cod.proc.civ., erroneità della sentenza del TSAP per travisamento dei fatti ed omesso esame di documenti decisivi depositati in giudizio, con riguardo alla denunciata carenza di istruttoria ed al difetto di motivazione nonché alla mancata valutazione degli "impatti ambientali

cumulativi" sul torrente Sorba, a causa di altra concessione di derivazione insistente sul medesimo tratto d'acqua.

Con il quinto motivo di ricorso, si denuncia, in relazione dell'art. 360, comma primo, n. 5, cod.proc.civ., erroneità della sentenza del TSAP per travisamento dei fatti ed omessa valutazione di documenti decisivi depositati in giudizio, con riguardo alla denunciata carenza di istruttoria ed al difetto di motivazione nonché alla localizzazione dell'intervento in area classificata dal PRGC di Rassa (e dal PAI) a "dissesto torrentizio molto elevato" e, quindi, all'omessa valutazione di una localizzazione alternativa della centrale idroelettrica ed alla mancanza di uno studio di compatibilità dell'intervento nell'area di dissesto, inoltre, in relazione dell'art. 360, comma primo, n. 3, cod.proc.civ., violazione delle norme tecniche del PRGC e del PAI.

Con il sesto motivo di ricorso, si denuncia, in relazione dell'art. 360, comma primo, n. 3, cod.proc.civ., violazione dell'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003, e della stessa definizione di "progetto esecutivo", erroneità della sentenza del TSAP per travisamento dei fatti, illogicità ed omessa valutazione di documenti decisivi depositati in giudizio, con riguardo alla significativa difformità del progetto esecutivo dal progetto definitivo approvato in sede del procedimento di VIA.

Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dai controricorrenti, sulla scorta del combinato disposto degli artt. 243 e 201, r.d. n. 1775 del 1933, in ragione dei prospettati limiti di ricorribilità (competenza e giurisdizione) delle sentenze del Tribunale Superiore delle Acque.

Va ricordato, al riguardo, il principio espresso dalla costante giurisprudenza delle Sezioni Unite secondo cui, «avverso le decisioni pronunciate, in unico grado o in grado d'appello, dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, il ricorso per cassazione è ammesso, ai sensi dell'art. 111 Cost., per violazione di legge, e (...) per vizi della motivazione che si traducano nella sua inesistenza, contraddittorietà o mera apparenza, mentre non è consentito al giudice di legittimità la verifica della sufficienza o della razionalità della motivazione in ordine alle "quaestiones facti", la quale comporterebbe un raffronto tra le ragioni del decidere espresse nella sentenza impugnata e le

risultanze istruttorie sottoposte al vaglio del giudice del merito» (tra le altre, Cass. Sez. U., n. 7833/2020 che richiama Cass. Sez. U., n. 28220/2018).

Ne discende che, in questa sede, deve ritenersi precluso soltanto il sindacato (variamente sollecitato dai ricorrenti) sui risvolti prettamente fattuali della vicenda per cui è causa dai quali il TSAP ha tratto il motivato convincimento circa la legittimità degli atti impugnati.

Il primo motivo di ricorso, col quale si denuncia la violazione dell'art. 100 cod.proc.civ., è fondato.

Il Tribunale Superiore delle acque pubbliche, in relazione alla posizione della Busti e dei Gilardone, ha ritenuto che il requisito della "vicinitas" non fosse «sufficiente a fondare l'interesse ad agire» dei ricorrenti, non essendo «invocabile *sic et simpliciter* il principio di "vicinitas" tra la proprietà attorea e quella dell'intervento (anche) edilizio spiegato dal Comune (...) dovendosi dimostrare che l'intervento contestato abbia capacità di propagarsi fino ad incidere *negativamente e stabilmente* sulla proprietà del ricorrente.»

Il criterio (generale di legittimazione) della *vicinitas*, prosegue l'impugnata pronuncia, «va inteso, come in ogni altro caso dedotto alla competenza di legittimità, quale specifico pregiudizio (o lesione sostanziale) derivante non solo dall'atto impugnato in sé, ma per come esso conforma la sfera giuridica dei destinatari, diretti o indiretti.»

La sentenza impugnata rimarca che, ai fini della ricorrenza dell'interesse ad agire, sono irrilevanti il mero disturbo o i fastidi legati all'attività di cantiere, in quanto esternalità negative del tutto temporanee e mitigabili «coi normali accorgimenti di abbattimento di polveri, rumori, movimento terra e traffico veicolare di cantiere.»

I suindicati ricorrenti, dichiaratamente residenti in Rassa e titolari del ristorante "La Cuggia dal Pont", sito «nei pressi immediati (appena una decina di metri!) dell'area di localizzazione della nuova centrale idroelettrica su torrente Sorba», assumono che proprio tale situazione fattuale concreterebbe, ai fini della impugnazione, una relazione qualificata con un territorio fluviale «di singolare e delimitata amenità ambientale.»

Ai fini della configurabilità del *vulnus*, quindi, sarebbe la prossimità del ristorante all'area in questione a determinare, nel contesto fattuale dato, la potenziale lesività della derivazione idrica e del realizzando impianto di produzione idroelettrica previsto dal progetto, in quanto, «sia per le sue caratteristiche costruttive sia per i suoi inevitabili effetti, tanto in fase realizzativa che di esercizio con captazione delle acque dal torrente, risulterebbe all'evidenza suscettibile di cagionare gravi pregiudizi al contesto di eccezionale valenza ambientale, paesaggistico e culturale in cui sorge l'attività ricettiva dei ricorrenti.»

Orbene, a prescindere da una stretta prospettiva dominicale, e dei possibili riflessi economici su beni privati ed attività commerciali, le prospettazioni degli odierni ricorrenti attingono dal rapporto tra persone, ambiente e paesaggio, l'interesse ad impugnare, dinanzi al Tribunale superiore delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 143 del r. d. n. 1775 del 1933, una serie di atti amministrativi in materia di opere riguardanti acque pubbliche, perché adottati illegittimamente, in violazione delle disposizioni poste a tutela delle risorse ambientali e del paesaggio.

La Busti ed i Gilardone prefigurano un intervento antropico in grado di incidere su valori costituzionalmente protetti, a tutela dei quali essi sono portatori d'interesse, in quanto soggetti facenti parte della comunità legata al territorio inciso dall'iniziativa denunciata come rischiosa, per cui «l'elemento fisico-spaziale della *vicinitas*, intesa quale stabile collegamento tra un determinato soggetto e il territorio o l'area sul quale sono destinati a prodursi gli effetti dell'atto contestato» (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 22/2021), assurge a criterio di differenziazione e qualificazione, rispetto a quello facente capo alla generalità dei consociati, dell'interesse degli impugnanti.

Si tratta, a ben vedere, di interesse in grado di radicare non solo la legittimazione a ricorrere avverso la realizzazione dell'opera, ma anche l'interesse a ricorrere contro l'azione dall'Amministrazione, per ricondurla giudizialmente nei confini della legalità, «senza che occorra la prova puntuale della concreta pericolosità della stessa.» (Cass, Sez. U., n. 21740/2019).

Siffatto interesse a ricorrere ben può fondarsi, nel caso di specie, sul requisito della "vicinitas", proprio perché gli impugnanti oltre ad essersi dichiarati residenti in Ressa e titolari di un'attività imprenditoriale in area immediatamente adiacente a quella destinata all'esecuzione dell'intervento idraulico, ai sensi dell'art. 100 cod.proc.civ. (applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno di cui all'art. 39 cod.proc.amm.), non hanno mancato di indicare nell'atto introduttivo del giudizio, in modo chiaro e specifico, quale fosse il proprio diretto interesse (oppositivo) rispetto alla realizzazione del progettato impianto idroelettrico, con riguardo sia alle sopradette pacifiche circostanze (luogo di residenza e svolgimento di un'attività commerciale «a soli 8 mt. dal ristorante di proprietà e 14 mt. dall'impianto idroelettrico» (come da planimetria allegato al ricorso originario), sia alle prospettate possibili modifiche negative alle caratteristiche dell'area derivanti dall'esecuzione dell'opera progettata, attesa la peculiare «amenità del contesto ambientale» (come da allegate fotografie), trattandosi di territorio fluviale «di eccezionale valenza ambientale, paesaggistico e culturale (*quello*) in cui sorge l'attività ricettiva dei ricorrenti.»

Il principio di diritto regolatore della materia esaminata è quello affermato da queste Sezioni Unite (Cass. Sez. U., n. 18493/2021 e Cass. Sez. U., n. 20869/2022, che richiamano Cass. Sez. U., n. 21740/2019 cit. e , da ultimo, Cass. Sez. U., n. 2000/2024) secondo cui «La legittimazione dei proprietari d'immobili o dei residenti in un'area interessata da un intervento idraulico ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente (in quanto opere riguardanti acque pubbliche) può fondarsi anche sul solo requisito della "vicinitas", il quale costituisce elemento di differenziazione di interessi qualificati - appartenenti ad una pluralità di soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale che evolvono in situazioni giuridiche tutelabili in giudizio - allorché l'attività conformativa dell'Amministrazione incida in un determinato ambito geografico, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non soltanto urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità e venga nel contempo denunciata come foriera di rischi per la salute, senza che occorra la prova puntuale della concreta

pericolosità dell'opera, né la ricerca di un soggetto collettivo che assuma la titolarità della corrispondente situazione giuridica.»

Si legge, infatti, nella sopra richiamata sentenza n. 18493/2021 che «il requisito della "vicinitas" è, invero, sufficiente al fine di radicare la legittimazione attiva e l'interesse a ricorrere avverso la realizzazione di un'opera, senza che occorra la prova puntuale della concreta pericolosità della stessa, né ricercare un soggetto collettivo che assuma la titolarità della corrispondente situazione giuridica, avendo peraltro i ricorrenti altresì allegato le paventate conseguenze dannose scaturenti, sotto il profilo della salute e dell'ambiente, dall'attuazione degli impugnati provvedimenti. Il requisito della "vicinitas" aggiunge, così, l'elemento della differenziazione ad interessi qualificati, che appartengono a tanti soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale ed evolvono in situazioni giuridiche tutelabili in giudizio, allorché l'attività conformativa della Pubblica Amministrazione incida in un determinato ambito geografico, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non solo urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità, e venga nel contempo denunciata come foriera di rischi per la salute. Anche la giurisprudenza amministrativa sostiene che, ai fini della sussistenza delle condizioni dell'azione avverso provvedimenti lesivi dal punto di vista ambientale, il criterio della "vicinitas", ovvero il fatto che il ricorrente viva abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o abbia uno stabile e significativo collegamento con esso, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative, rappresenta un elemento di per sé qualificante dell'interesse a ricorrere, non potendosi pretendere altresì la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere (da ultimo, Consiglio di Stato sez. II, 10/03/2021, n. 2056; Consiglio di Stato Sez. IV, 9 novembre 2020, n. 6862).»

Il pregiudizio può riguardare beni quali la salute, il paesaggio e l'ambiente, quest'ultimo eretto a bene costituzionalmente protetto dalla l. cost. n. 1/2022, la quale, aggiungendo un terzo comma all'art. 9 della Carta fondamentale, stabilisce che la Repubblica tutela "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni" (v. anche art. 117 Cost.).

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004), inoltre, all'art. 131, comma 1, stabilisce che: "Ai fini del presente codice per paesaggio si intendono parti del territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni".

Non va sottaciuto che gli interessi relativi alla tutela del paesaggio, come "forma del territorio e dell'ambiente", sono stati ripetutamente qualificati dalla Corte Costituzionale come «valori costituzionali primari» (cfr., tra le molte, le sentenze n. 151 del 1986, n. 359, n. 94 del 1985 e n. 196 del 2004, quest'ultima avente ad oggetto il condono edilizio), primarietà che la stessa giurisprudenza costituzionale ha esplicitamente inteso come «insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici» (in questi termini, v. sentenza n. 151 del 1986).

Ne discende che non v'è spazio, nella materia *de qua*, per un vaglio di "meritevolezza" degli interessi di cui è chiesta la protezione, in chiave di filtro processuale, e l'accesso alla tutela giurisdizionale può essere efficacemente garantito, secondo l'accezione civil-processualistica delle condizioni dell'azione, sulla base di un accertamento sostanzialmente unitario della sussistenza della legittimazione e dell'interesse ad agire, per tale via, reputando sufficiente la "vicinitas", nei termini dianzi ricordati, laddove «l'attività conformativa della Pubblica amministrazione (...) venga nel contempo denunciata come foriera di rischi (...)», opzione senz'altro in linea con la ricordata giurisprudenza costituzionale.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 22/2021, ha stabilito che, in materia d'impugnazione di titoli edilizi, vada riaffermata la distinzione e l'autonomia tra legittimazione e interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, con la conseguenza che, in linea di principio, è necessario verificare che siano presenti entrambe per scendere all'esame del merito della controversia.

La decisione, tuttavia, al fine di temperare il rigore formale di tale affermazione sulle condizioni dell'azione nel processo amministrativo, opportunamente, sottolinea «come nella realtà dei fatti e nella dinamica dei giudizi la riflessione sulla legittimazione proceda non disgiunta da quella

dell'interesse, e siano entrambe fortemente condizionate dalla situazione concreta allegata dalle parti e ricavabile dagli atti di causa.»

L'Adunanza Plenaria, inoltre, riconosce espressamente la possibilità che il pregiudizio dedotto dall'impugnante possa ricavarsi non *ex ante*, ma «dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso, suscettibili di essere precisate e comprovate laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o dai rilievi del giudicante, essendo questione rilevabile d'ufficio nel rispetto dell'art. 73, comma 3, cod.proc.amm. e quindi nel contraddittorio delle parti.»

Deve, allora, concludersi che la sentenza del TSAP, con riguardo alla posizione della Busti e dei Gilardone, nella loro qualità di residenti e di gestori di un'attività imprenditoriale ubicata nell'area interessata da un intervento in tema di acque, non è in linea con il suindicato orientamento giurisprudenziale di legittimità, avendo il TSAP ritenuto inidonea a radicare l'interesse a ricorrere la mera allegazione del pericolo che «la realizzazione dell'impianto idroelettrico deprivi tale area della sua singolare e delimitata amenità ambientale», in quanto volta a denunciare un rischio del tutto generico per l'ambiente ed il paesaggio.

Il secondo motivo di ricorso è parimenti fondato.

I ricorrenti censurano, sotto diversi profili, la sentenza per aver attribuito, in violazione dell'art. 2909 cod.civ., efficacia di giudicato esterno alla sentenza del TAR Piemonte n. 320/2017 «che rigettò la pretesa attorea», pronunciata nel giudizio col quale i ricorrenti «avevano impugnato (...) la DGR n. 28-2432/2015, con cui la Regione intimata approvò il progetto e gli atti con cui tal impianto fu definito strategico.»

Deducono, in particolare, che il TSAP ha erroneamente dichiarato inammissibili le deduzioni concernenti la legittimità della dichiarata "valenza strategica" della centrale idroelettrica, che consente di derogare alle prescrizioni di cui all'art. 23 delle Norme di Tutela delle Acque del Piemonte, il quale vieta gli impianti idroelettrici nell'area idrografica ad "elevata protezione" dell'Alto Sesia.

Evidenziano, dal punto di vista soggettivo (identità delle parti), che Legambiente Piemonte e Valle d'Aosta APS è rimasta estranea a quel giudizio (in cui ricorreva Legambiente Sezione Vercelli), nonché, dal punto di vista oggettivo

(identità della domanda), che il ricorso avanti al TAR aveva investito la Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 28-2432 del 6/11/2015 di approvazione del progetto e gli atti che attribuivano strategicità all'opera, mentre con il ricorso davanti al TSAP è stata impugnata la determinazione dirigenziale della Provincia di Vercelli n. 854 del 12/12/2019 avente ad oggetto la declaratoria di valenza strategica di un progetto diverso dal primo per caratteristiche e potenza (si passa dagli originari 497 a 226 KW), di produttività energetica ( si passa da 3.300.000 ai 1.650.000 KW) e portata derivata (da 375 a 171 l/s), come ricavabile dai provvedimenti di VIA e di autorizzazione unica, tanto da essersi resa necessaria una nuova procedura di accertamento della strategicità dell'intervento.

La decisione del TSAP ha richiamato, riproducendole testualmente, le motivazioni del giudice amministrativo a sostegno del rigetto della domanda di annullamento della deliberazione della Giunta Regionale (bene della vita cui tendeva la domanda dei ricorrenti) e ha dichiarato inammissibili le deduzioni proposte dai ricorrenti con le censure afferenti la legittimità della determina dirigenziale della Provincia di Vercelli n. 854 del 12/12/2019, assumendo che «in modo diretto o indiretto» i ricorrenti continuano «a dedurre l'illegittimità o l'inutilità della valenza strategica dell'impianto comunale.»

In merito all'impugnazione della determina dirigenziale della Provincia di Vercelli n. 854 del 12/12/2019, e degli atti successivi, il giudice speciale rileva come le ragioni dedotte dai ricorrenti non fossero dissimili da quelle che avevano investito la precedente deliberazione della Giunta Regionale, provvedimento in materia di acque pubbliche divenuto ormai definitivo, per cui l'operato accertamento meritate concernente la valenza strategica del progetto dovesse valere, con effetti preclusivi, anche in processi diversi, tanto più non essendo né nuove, né comunque decisive, le argomentazioni formulate al riguardo dagli impugnanti. , nonostante, quindi, la preclusione del giudicato sostanziale ex art. 2909 cod.civ., quale riflesso di quello formale ex art. 324 cod.proc.civ., operante nel caso di giudizi soggettivamente ed oggettivamente identici.

Orbene, la definizione di giudicato in ambito amministrativo è traslata per rinvio esterno, ai sensi dell'art. 39, d.lgs. n. 104 del 2010, dai codici di diritto sostanziale e processuale civile.

Nel processo amministrativo gli effetti della sentenza di annullamento, con i suoi effetti conformativi, su cui si forma il giudicato, vanno determinati sulla base del "petitum" e della "causa petendi" e gli atti annullati sono quelli specificamente individuati nel dispositivo o nella motivazione della sentenza, ovvero (se tale individuazione manchi) quelli impugnati e affetti dai vizi accertati.

Con riferimento, poi, al giudicato amministrativo di rigetto, che qui interessa, la relativa pronuncia lascia invariato l'assetto giuridico dei rapporti precedenti alla radicazione del giudizio e contiene anch'essa un accertamento giudiziale della situazione di fatto e di diritto dedotta in giudizio, per cui su questo accertamento, come è stato osservato (Cons. Stato, sez. V, n. 1669/2014), non v'è ragione di negare, in linea di principio, che si formi il giudicato, anche se la portata degli effetti di detto giudicato devono essere pur sempre apprezzati in relazione al "petitum" e alla "causa petendi".

Ciò detto, nella fattispecie oggetto di causa, appare assorbente la considerazione che tali elementi non sono affatto coincidenti nei due processi, sol che si guardi ai provvedimenti impugnati dinanzi al TAR del Piemonte ed a quelli impugnati dinanzi al TSAP, per cui la soluzione della controversia oggetto del giudizio proposto innanzi a quest'ultimo giudice non può dirsi dipenda dalla soluzione di quella che ha costituito oggetto dell'altro giudizio.

Il TAR Piemonte, peraltro, aveva rigettato il ricorso della Busti e dei Gilardone per insussistenza di «un immediato ed automatico interesse ad agire», sulla scorta della valutazione operata «tenuto conto anche del livello in cui il progetto si trova (l'atto oggetto di sindacato è una mera dichiarazione di interesse strategico di una iniziativa cui dovranno seguire tutte le prescritte autorizzazioni in termini urbanistico edilizio, ambientale e di captazione delle acque) (...)».

L'impugnata sentenza va, pertanto, cassata, in accoglimento dei primi due motivi di ricorso e, dichiarati assorbiti i restanti motivi d'impugnazione, la causa

rinvia per nuovo esame al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, che provvederà anche alla regolamentazione delle spese processuali.

**P. Q. M.**

La Corte, accoglie il primo e il secondo motivo di ricorso, dichiara assorbiti i restanti motivi, cassa la sentenza impugnata e rinvia al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in diversa composizione, anche per la liquidazione delle relative spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, il 12 dicembre 2023, nella Camera di consiglio delle