

**Dell'applicazione dei principi di precauzione e di proporzionalità.
Breve nota alle ordinanze del TAR Veneto
nn. 311 e 312/11 e Tar Lazio n.1268/11.**

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

In tre recenti pronunce (che riportiamo in calce), ancorchè di natura cautelari, i Giudici Amministrativi, sia del Tar Veneto che del TAR Lazio, chiamati a riferire sulla legittimità delle procedure di bonifica dei Siti di Interesse Nazionale di Porto Marghera e di Porto Torres, hanno appuntato importanti chiarimenti in materia di applicazione del principio di precauzione, di derivazione comunitaria, da considerarsi in ogni caso prevalente rispetto al principio di proporzionalità.

E' utile rammentare come, sino a tempi molto recenti, taluni TAR (cfr. TAR Toscana n.1525/10, n.225/11, TAR Friuli Venezia Giulia n.90/08) avevano costantemente riferito nel senso di ritenere che in base al principio di proporzionalità, anche in materia di bonifica dei siti inquinati, che pure, costituisce un obbligo di legge penalmente sanzionato, la pubblica amministrazione sia sempre tenuta ad adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti, anche di natura economica, rimarcando altresì l'importanza del principio comunitario della sostenibilità dei costi, correlato a quello di proporzionalità, sotto il versante delle tecniche di intervento.

In buona sostanza, secondo questa giurisprudenza, che pure ha avuto notevole credito, la pubblica amministrazione, nella loro concreta applicazione, sarebbe tenuta a bilanciare il principio di precauzione, su cui diremo qui di seguito, con il principio di proporzionalità e della sostenibilità dei costi, a questo collegato.

Il principio di precauzione, cristallizzato proprio dall'art.174 del Trattato costituisce uno dei canoni fondamentali del diritto dell'ambiente. (Cons. Stato, n. 30 del 2009). Com'è noto, il principio di precauzione può essere definito come un principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente.

Tale principio trova attuazione facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli interessi economici (T.A.R. Lombardia, Brescia, n. 304 del 2005 nonché, da ultimo, TRGA Trentino-Alto Adige, TN, 8 luglio 2010 n.171) e riceve applicazione in tutti quei settori ad elevato livello di protezione, ciò indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano come peraltro più volte statuito anche dalla Corte di Giustizia comunitaria, la quale ha in particolare rimarcato come l'esigenza di tutela della salute umana diventi imperativa già in presenza di rischi solo possibili, ma non ancora scientificamente accertati, atteso che, essendo le istituzioni comunitarie e nazionali responsabili – in tutti i loro ambiti d'azione – della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo e cogente che discende direttamente dalle disposizioni del Trattato (Corte di Giustizia CE, 26.11.2002 T132; sentenza 14 luglio 1998, causa C-248/95; sentenza 3 dicembre 1998, causa C-67/97, Bluhme; Cons. Stato, VI, 5.12.2002, n.6657; T.A.R. Lombardia, Brescia, 11.4.2005, n.304).

L'obbligo giuridico di assicurare un "elevato livello di tutela ambientale", con l'adozione delle migliori tecnologie disponibili, tende quindi a spostare il sistema giuridico europeo dalla considerazione del danno da prevenire (principio "chi inquina paga"), su cui abbiamo già ampiamente riferito sulle pagine di Diritto all'Ambiente, e riparare alla prevenzione, alla correzione del danno ambientale alla fonte, alla precauzione (principio distinto e più esigente della prevenzione), alla integrazione degli strumenti giuridici tecnici, economici e politici per uno sviluppo economico davvero sostenibile ed uno sviluppo sociale che veda garantita la qualità della vita e l'ambiente quale valore umano fondamentale di ogni persona e della società (informazione, partecipazione ed accesso).

Tanto è vero che, come significato dalla più autorevole giurisprudenza nazionale formatasi sul punto, *“l'applicazione del principio di precauzione comporta, in concreto, che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche. E' evidente, peraltro, che la portata del principio in esame può riguardare la produzione normativa in materia ambientale o l'adozione di atti generali ovvero, ancora, l'adozione di misure cautelari, ossia tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali”* (cfr. sul punto, ex ultimis, T.A.R Piemonte – I – 3.5.2010 n.2294).

Aderendo a questa impostazione più rigorosa, il Tar Veneto, nelle ordinanze nn.311 e 312/11 ha affermato il principio della natura recessiva dell'interesse economico dedotto rispetto all'esigenza di garantire la più alta ed efficace tutela ambientale.

Ancor più chiaramente, sempre in materia di procedure di bonifica dei Siti di Interesse Nazionale, il TAR Lazio, nella recente ordinanza n.1268/11, ha stabilito che nessun bilanciamento sia possibile tra le esigenze, perseguite con la bonifica dei siti inquinati, di tutela della salute e dell'ambiente, che trovano la loro ragion d'essere nel combinato disposto di cui agli artt. 9 e 32 Cost. rispetto a quelle di natura economico-imprenditoriale, in quanto afferenti a diritti "inviolabili" e quindi in nessun caso legittimamente sottoponibili al pregiudizio potenzialmente derivante da un ulteriore ritardo della bonifica.

Valentina Stefutti

Publicato il 24 aprile 2011

Riportiamo in calce le motivazioni delle pronunce in commento

N. 01268/2011 REG.ORD.CAU.

N. 03541/2005 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Seconda Bis)
ha pronunciato la presente
ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 3541 del 2005, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Soc Esso Italiana Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Francesca Angeloni,
Antonio Di Pasquale, Gaia Gelera, con domicilio eletto presso Antonio Di
Pasquale in Roma, piazza Venezia,11;

contro

Ministero Ambiente e della Tutela del Territorio, rappresentato e difeso
dall'Maurizio Fiorilli, domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12; Istituto
Superiore di Sanita';

per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia,

DEL VERBALE DELLA CONFERENZA SERVIZI CON CUI SONO STATE
IMPOSTE PRESCRIZIONI RIGUARDANTI LA CARATTERIZZAZIONE E
LA MESSA IN SICUREZZA DI EMERGENZA DELL'AREA DEPOSITO
ESSO DI PORTO TORRES

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero Ambiente e della Tutela del Territorio;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2011 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato, ad una prima sommaria delibazione propria della fase cautelare:

- Che la Società ricorrente chiede la misura cautelare in epigrafe in relazione all'adempimento delle prescrizioni contenute nel verbale della conferenza di servizi decisoria in data 18.11.2010, deducendone plurimi profili di illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere concernenti, in estrema sintesi, l'erroneità tecnica ed eccessiva gravosità delle misure disposte, la sovrapposizione fra le diverse fasi d'intervento e l'eccessiva contrazione dei tempi assegnati, allegando una serie di perizie e considerazioni tecniche a comprova del proprio assunto;

- Che la stessa società ricorrente aveva ottenuto, in relazione all'impugnazione della precedente conferenza in data 28.9.2006 concernente la bonifica del medesimo sito, l'ordinanza cautelare n. 182 dell'11.1.1997, di accoglimento solo parziale e limitato nel tempo ad un massimo di 180 giorni, termine indicato dalla società come necessario ai fini del richiesto adempimento;

- Che le analoghe prescrizioni della nuova conferenza di servizi, intervenuta a più di quattro anni di distanza, ad una prima sommaria delibazione ed alla luce della letteratura scientifica in materia, non appaiono né incongrue, né discriminatorie, né palesemente irragionevoli rispetto all'interesse ambientale e sanitario perseguito, essendo in particolare assai complesso, controverso ed incerto il confronto fra tesi favorevoli al contenimento idraulico statico ovvero dinamico ed afferendo la predetta questione a profili di discrezionalità tecnica non sindacabili nella presente sede;
- Che neppure appaiono decisive, ancora ad una prima sommaria delibazione, le censure di irragionevolezza e vessatorietà riferite alla contrazione dei tempi e delle fasi d'intervento, in disparte ogni considerazione circa la risalenza nel tempo dell'avvio della procedura e circa l'ampia prevedibilità dei conseguenti adempimenti alla stregua di un criterio di buona fede e tutela dell'affidamento;
- Che la ricorrente potrà, infatti, di nuovo utilmente adire questo Tribunale qualora l'Amministrazione dovesse in futuro sanzionare ritardi della bonifica rispetto ai tempi previsti dalla conferenza di servizi impugnata, allegando il proprio corretto e tempestivo avvio dei prescritti adempimenti e la stretta impossibilità tecnica di rispettare i termini assegnati;
- Che, in ogni caso, nella necessaria ponderazione dei configgenti interessi ai fini dell'accertamento della sussistenza di un danno grave ed irreparabile, nella specifica fattispecie il Collegio deve ritenere prevalente, rispetto a quello economico-imprenditoriale del ricorrente (non "vitale" rispetto al proprio fatturato e comunque suscettibile di successivo ristoro patrimoniale), quello alla tutela della salubrità dell'ambiente e della salute della popolazione perseguito con la bonifica del sito, in quanto afferente, ai sensi degli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione, a diritti "inviolabili" e quindi in nessun caso legittimamente sottoponibili al pregiudizio potenzialmente derivante da un ulteriore ritardo della bonifica, e ciò indipendentemente da ogni possibile successivo ristoro patrimoniale;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis)

Respinge la domanda cautelare in epigrafe. Compensa le spese della presente fase cautelare.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2011 con l'intervento dei magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente

Antonio Vinciguerra, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore+

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA II 08/04/2011

IL SEGRETARIO

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

N. 00311/2011 REG.PROV.CAU.

N. 00321/2011 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 321 del 2011, proposto da:

3v Cpm Chimica Porto Marghera S.r.l. - Societa' A Socio Unico ("3v Cpm"),
rappresentato e difeso dagli avv. Roberto Invernizzi, Franco Stivanello Gussoni,
con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Venezia, Dorsoduro, 3593;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del
Ministro pr tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello
Stato, domiciliata per legge in Venezia, San Marco, 63;
Ministero della Salute, Ministero dello Sviluppo Economico, Regione Veneto,
Comune di Venezia, Provincia di Venezia, Arpav Agenzia Regionale per la
Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto, Istituto Superiore per la
Protezione e La Ricerca Ambientale, Agenzia Nazionale Per Le Nuove Tecnologie
, L'Energia e Lo Sviluppo Economico Sostenibile, Istituto Superiore di Sanita',
Commissario Delegato Emergenza Canali Portuali Laguna di Venezia,
Commissario Delegato Emergenza Idrica, Autorita' Portuale di Venezia, Apv
Investimenti Spa, non costituitisi in giudizio;

© **Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in
fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori -
a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

dell'ordine del Ministero dell'Ambiente 12.01.2011, prot. n. 810/TRI/DI;
della nota ARPAV 29.11.2010, prot. n. 145623/10/SRIB , gli annessi referti di analisi, nonché gli atti, di estremi ignoti e mai comunicati alla ricorrente, con i quali il Ministero dell'Ambiente stesso o altre pp.aa. resistenti abbiano inteso superare le positive - quanto a indicazione della non necessità di interventi - dell'analisi di rischio sito specifica e dagli altri elaborati prodotti dalla ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2011 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori l'avv. Invernizzi, per la parte ricorrente e l'avv. dello Stato Bonora, per il Ministero dell'Ambiente;

Considerato:

- che le analisi condotte dall'Arpav attestano il superamento dei limiti oltre la soglia consentita;
- che lo stato di contaminazione è posto a fondamento anche della sentenza del Tribunale civile di Venezia, resa tra le parti, 1 ottobre 2010, n. 1969 (cfr. doc. 1 depositato in giudizio dall'Amministrazione);
- che allo stato attuale i ricorsi straordinari al Capo dello Stato invocati dalla parte ricorrente non sono ancora stati definiti;
- che vi sono atti successivi della procedura che non risultano impugnati (quali la conferenza di servizi del 10 ottobre 2007);
- che i risultati della caratterizzazione del sito, il progetto di messa in sicurezza delle falde e l'analisi di rischio elaborati dalla parte ricorrente allo stato attuale non

appaiono idonei ad inficiare le conclusioni cui è pervenuta l'Amministrazione, in quanto tali elaborati tecnici non sono ancora stati validati;

- che in tale contesto le misure adottate appaiono pertanto sufficientemente giustificate, tenuto conto che eventuali interventi dovranno attendere la bonifica dei suoli (per una questione analoga cfr. ord. Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 agosto 2009, n. 4277);

- che sotto il profilo del periculum, rispetto alle esigenze di tutela ambientale, appare recessivo il danno economico dedotto, che oltre ad essere eventualmente suscettibile di successivo ristoro, appare anche sovrastimato, atteso che non tiene conto della possibilità di aderire al piano finanziario degli interventi predisposto dal Magistrato alle Acque;

- che non sussistono pertanto i presupposti richiesti dall'art. 55 del codice del processo amministrativo, e le spese della fase cautelare possono essere compensate;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, terza Sezione, respinge la suindicata domanda cautelare;

Spese compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Elvio Antonelli, Consigliere

Stefano Mielli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/04/2011

IL SEGRETARIO

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

N. 00312/2011 REG.PROV.CAU.

N. 00322/2011 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 322 del 2011, proposto da:

Chimica Porto Marghera S.p.A. - Societa' A Socio Unico ("Cpm"), rappresentato e difeso dagli avv. Roberto Invernizzi e Franco Stivanello Gussoni, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Venezia, Dorsoduro, 3593;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrett. Stato, domiciliata per legge in Venezia, San Marco, 63; Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero della Salute, Regione Veneto, Comune di Venezia, Provincia di Venezia, Arpav Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto, Istituto Superiore per la Protezione e La Ricerca Ambientale, Agenzia Nazionale Per Le Nuove Tecnologie, L'Energia e Lo Sviluppo Economico Sostenibile, Istituto Superiore di Sanita', Commissario Delegato Emergenza Canali Portuali Laguna di Venezia, Commissario Delegato Emergenza Idrica, Autorita' Portuale di Venezia, Apv Investments Spa, non costituitisi in giudizio;

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

dell'ordine del Ministero dell'Ambiente 12.01.2011, prot. n. 810/TRI/DI;
della nota ARPAV 29.11.2010, prot. n. 145623/10/SRIB, gli annessi referti di analisi, nonché gli atti, di estremi ignoti e mai comunicati alla ricorrente, con i quali il Ministero dell'Ambiente stesso o altre delle pp.aa. resistenti abbiano inteso superare le positive - quanto a indicazione della non necessità di interventi - dell'analisi di rischio sito specifica e degli altri elaborati prodotti dalla ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2011 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori l'avv. Invernizzi, per la parte ricorrente e l'avv. dello Stato Bonora, per il Ministero dell'Ambiente;

Considerato:

- che le analisi condotte dall'Arpav attestano il superamento dei limiti oltre la soglia consentita;
- che lo stato di contaminazione è posto a fondamento anche della sentenza del Tribunale civile di Venezia, resa tra le parti, 1 ottobre 2010, n. 1969 (cfr. doc. 1 depositato in giudizio dall'Amministrazione);
- che allo stato attuale i ricorsi straordinari al Capo dello Stato invocati dalla parte ricorrente non sono ancora stati definiti;
- che vi sono atti successivi della procedura che non risultano impugnati (quali la conferenza di servizi del 10 ottobre 2007);
- che i risultati della caratterizzazione del sito, il progetto di messa in sicurezza delle falde e l'analisi di rischio elaborati dalla parte ricorrente allo stato attuale non

appaiono idonei ad inficiare le conclusioni cui è pervenuta l'Amministrazione, in quanto tali elaborati tecnici non sono ancora stati validati;

- che in tale contesto le misure adottate appaiono pertanto sufficientemente giustificate, tenuto conto che eventuali interventi dovranno attendere la bonifica dei suoli (per una questione analoga cfr. ord. Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 agosto 2009, n. 4277);

- che sotto il profilo del periculum, rispetto alle esigenze di tutela ambientale, appare recessivo il danno economico dedotto, che oltre ad essere eventualmente suscettibile di successivo ristoro, appare anche sovrastimato, atteso che non tiene conto della possibilità di aderire al piano finanziario degli interventi predisposto dal Magistrato alle Acque;

- che non sussistono pertanto i presupposti richiesti dall'art. 55 del codice del processo amministrativo, e le spese della fase cautelare possono essere compensate;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, terza Sezione, respinge la suindicata domanda cautelare;

Spese compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Elvio Antonelli, Consigliere

Stefano Mielli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/04/2011

IL SEGRETARIO

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