Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

Sulla cogenza e l'immediata applicabilità del principio di precauzione.
Breve nota alla sentenza del Consiglio di Stato 21 luglio 2013 n.4772.

Dal Consiglio di Stato la conferma di una tesi da sempre sostenuta da Diritto all'Ambiente.

Massima: Il principio di "precauzione" direttamente discendente dal Trattato Ue che, per ciò solo, costituisce criterio interpretativo valido in Italia, a prescindere da singoli atti di recepimento delle direttive in cui esso si compendia, fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio stesso. L'applicazione del principio di precauzione comporta che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali.

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Nella sentenza in rassegna, di grande interesse anche sotto il profilo pratico, il Consiglio di Stato ha riferito in merito all'assoluta cogenza, nel nostro ordinamento, del principio di precauzione, di derivazione comunitaria, che, come da sempre sostenuto da Diritto all'Ambiente nel corso degli eventi seminariali (da ultimo, nel corso del seminario tenutosi a Torino il 4 ottobre scorso) non assume valenza meramente programmatoria ma valore immediatamente precettivo.

Il principio di precauzione, cristallizzato all'art.174 del Trattato (art.191 TFUE), è stato ripetutamente definito, sia dalla giurisprudenza comunitaria che nazionale, come quel principio per cui ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali.

Ne deriva che il principio in discorso, persino a prescindere dal disposto di cui all'art.1 della legge 7 agosto 1990 n.241, per cui l'attività amministrativa è retta dai principi dell'ordinamento comunitario, risulti cogente per tutte le Pubbliche Amministrazioni (cfr. *ex multis* TAR Piemonte n.635/11).

© 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)

Trattasi, come confermato anche dal Consiglio di Stato nella sentenza che si annota, di un principio generale, valido come criterio interpretativo dell'ordinamento giuridico nel suo complesso e che non consente, sul piano logico ancor prima che sul piano normativo, di operare alcun bilanciamento tra protezione della salute umana e libertà economica, esonerando le imprese dall'adottare a loro spese le indispensabili misure di cautela.

Riteniamo utile ricordare come, a sua volta, il principio di prevenzione, anch'esso di derivazione comunitaria, presenti tratti comuni con il principio di precauzione, in quanto entrambi condividono la natura anticipatoria rispetto al verificarsi di un danno per l'ambiente. Il principio di prevenzione, tuttavia, si differenzia da quello di precauzione perché si occupa della prevenzione del danno rispetto a rischi già conosciuti e scientificamente provati, relativi a comportamenti o prodotti per i quali esiste la piena certezza circa la loro pericolosità per l'ambiente.

La concreta applicazione di tali principi, come ha affermato, con persuasiva motivazione, il Consiglio di Stato, comporta che nel caso (assai frequente) in cui le Amministrazioni siano chiamate a vagliare la compatibilità delle autorizzazioni già rilasciate, prodromiche allo svolgimento di attività imprenditoriali, rispetto alle esigenze sottese alla imposizione di vincoli di carattere ambientale, che le autorizzazioni predette risultino permanentemente esposte all'esercizio dell'autotutela amministrativa laddove le attività già autorizzate risultino oggettivamente incompatibili con le esigenze sottese alla imposizione del vincolo medesimo (cfr. ex multis, Cons. Stato Sez. VI, 25-08-2009, n. 5058)

In sostanza, ove si verta in tema di vincoli ambientali, non è mai configurabile la sussistenza di diritti quesiti in capo alle imprese, l'attività delle quali, pur meritevole di tutela, sia , comunque, oggetto di autorizzazione da parte della PA, per gli effetti revocabile tutte le volte in cui subentrino elementi impeditivi della stessa.

Valentina Stefutti

(in calce la sentenza in commento)

Pubblicato il 30 ottobre 2013

© 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)

www.dirittoambiente. net

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

N. 04227/2013REG.PROV.COLL.

N. 01256/2013 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1256 del 2013, proposto da: Fallimento P&P S.R.L., in persona del legale rappresentante in carica, Salvatore Dui, Ernestina Vannucci, rappresentati e difesi dall'avv. Duccio M. Traina, con domicilio eletto presso Duccio M. Traina in Roma, via G. Carducci, 4;

contro

Comune di Chianni, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Giancarlo Altavilla, con domicilio eletto presso Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18 costituitosi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. della TOSCANA – Sede di FIRENZE- SEZIONE I n. 01828/2012, resa tra le parti, concernente la ottemperanza alla sentenza n. 6559/2010 resa dal T.A.R. della TOSCANA – Sede di FIRENZE - silenzio serbato su istanza di approvazione variante al regolamento urbanistico - ris.danni.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Chianni;

© 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)

Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2013 il Consigliere Fabio Taormina e uditi per le parti gli Avvocati Morbidelli, per delega dell'Avv. Traina, e Reggio D'Aci, per delega dell'Avv. Altavilla;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con la sentenza gravata richiamata in epigrafe Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana – Sede di Firenze – ha deciso in ordine al ricorso per la ottemperanza al giudicato formatosi sulla sentenza del T.A.R. Toscana sez. I n. 6559 del 4.11.2010, notificata all'Amministrazione comunale l'11.11.2010 e passata in giudicato a far data dal 16.01.2011 e sulla connessa condanna del Comune di Chianni al risarcimento ex art. 112 comma 3 c.p.a. dei danni patiti e patiendi derivanti dalla mancata esecuzione del giudicato.
La complessa vicenda sottesa alla odierna impugnazione può essere così sintetizzata.
Con la ottemperanda sentenza 4 novembre 2010 n. 6559 era stato accolto il ricorso n. 170/2010 proposto dalla societa' P&P s.r.l. e dai sigg. Salvatore Dui e Ernestina Vannucci avverso il silenzio tenuto dal Comune di Chianni in ordine all'adeguamento dello strumento urbanistico generale alla variante del PRAER approvata dalla Regione Toscana con deliberazione n. 828/2008 ed era stato ordinato alla predetta Amministrazione di concludere il procedimento di variante al Regolamento urbanistico, nel frattempo avviata, entro 60 giorni dalla comunicazione della sentenza.
L'adeguamento in questione riguardava alcuni terreni di proprietà dei sigg. Dui e Vannucci in località Diaccio al Domo (catastalmente identificati al foglio 45 particelle 86-3-1), classificati agricoli nel PRG del Comune di Chianni e inseriti dal PRAER nelle Carte delle risorse, dei giacimenti e delle cave e bacini (con conseguente destinazione ad attività estrattive): per lo sfruttamento di tali terreni i predetti proprietari avevano stipulato con la società P&P s.r.l. un contratto di affitto (datato 15/1/2009 e registrato il 3/2/2009), subordinando la corresponsione del canone pattuito all'esecuzione dell'attività estrattiva.

© 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)

La sentenza n. 6559/2010 era stata notificata al Comune di Chianni in data 11-16/11/2010 ed era passata in giudicato senza che la predetta Amministrazione avesse provveduto alla sua esecuzione (anche per la parte riguardante la condanna alle spese processuali, liquidate in € 2.000,00 oltre a IVA e CPA).
Con il ricorso di primo grado la societa' P&P s.r.l. (poi dichiarata fallita) e i sigg. Salvatore Dui e Ernestina Vannucci avevano agito per l'ottemperanza al giudicato formatosi sulla sentenza citata: il Comune di Chianni si era costituito per resistere al ricorso, sostenendo che l'adeguamento della disciplina urbanistica comunale al PRAER, richiesto dai ricorrenti, non era più possibile dopo che la Provincia di Pisa, con deliberazione consiliare n. 47 del 14/7/2011, aveva adottato il PAERP, che aveva escluso la escavabilità del sito in cui sono ubicati i terreni di cui si controverte (come risulta dalla documentazione prodotta in giudizio).
Con la sentenza 27 dicembre 2011 n. 2059 il Tar aveva rilevato che la mera adozione del PAERP non incideva sulla validità del PRAER (e quindi sull'obbligo, per le Amministrazioni comunali, di adeguare i loro strumenti urbanistici) alla luce di quanto disposto dall'art. 38 comma 1 della L.R. n. 78/1998: aveva pertanto accolto il ricorso limitatamente alla richiesta di adozione delle misure occorrenti per assicurare l'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 6559/2010 e conseguentemente aveva ordinato al Comune di Chianni di concludere il procedimento entro il termine di 30 (trenta) giorni e di provvedere al pagamento delle spese processuali liquidate nella sentenza n. 6559/2010 ed aveva nominato, per il caso di eventuale, ulteriore inottemperanza da parte dell'Amministrazione comunale il commissario ad acta.
L'Amministrazione comunale era rimasta inadempiente ed era intervenuto il commissario ad acta informando il Tar, con una relazione del 16/4/2012, che con deliberazione n. 14 del 22/3/2012 il Consiglio provinciale di Pisa aveva approvato il PAERP, confermando, le previsioni già adottate (ostative all'escavazione del sito di cui si discute).
Alla stregua di tale sopravvenienza (ed essendo rimasto accertata la pubblicazione sul BURT intervenuta il 24/4/2012 degli atti relativi all'approvazione del PAERP), con la sentenza in epigrafe gravata, n. 1828/2012, resa alla camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2012, il Tar ha escluso che potesse trovare accoglimento la domanda dei ricorrenti finalizzata alla riattivazione del procedimento di adeguamento del Regolamento urbanistico del Comune di Chianni alle prescrizioni

© 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)

del PRAER, presupposto necessario per consentire l'escavazione, da parte della società P&P s.r.l., dei terreni di proprietà dei sigg. Dui e Vannucci in località Diaccio al Domo.
Ciò in quanto l'entrata in vigore del PAERP di Pisa, che escludeva l'escavabilità del predetto sito, era irrimediabilmente ostativa al soddisfacimento della pretesa dei ricorrenti, benché la disciplina provinciale sia successiva alla notificazione al Comune, in data 11-16/11/2010, ed al passaggio in giudicato, in data 16/1/2011, della sentenza del TAR n. 6559/2010.
Premesso, infatti, che detta deliberazione C.P. n. 14/2012 era stata comunque impugnata dagli odierni appellanti con separato ricorso, rubricato al n. R.G. 962/2012, l'orientamento secondo cui "l'esecuzione del giudicato può trovare ostacolo e/o limite nelle sopravvenienze di fatto e di diritto verificatesi anteriormente alla notificazione della sentenza, restando invece irrilevanti le sopravvenienze successive alla notificazione medesima, trovava piena applicazione nei confronti delle situazioni istantanee, ma incontrava un limite in presenza di situazioni durevoli (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sentenza 11 maggio 1998 n. 2).
Ad avviso del primo giudice, il principio espresso Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella surrichiamata sentenza 11 maggio 1998 n. 2 (riguardante la tematica della legge sopravvenuta al giudicato) poteva traslarsi alla sopravvenienza di una diversa disciplina di gestione del territorio (con specifico riferimento all'attività estrattiva). L'adeguamento del R.U. del Comune di Chianni alle prescrizioni del PRAER, preteso dagli originarii ricorrenti, incideva su una situazione durevole, cioè destinata a durare nel tempo; una volta entrato in vigore il PAERP, però, la disciplina comunale conseguente a detto adeguamento sarebbe risultata in conflitto con la sovraordinata pianificazione provinciale, dunque illegittima.
Ciò in quanto la sopravvenienza del PAERP aveva determinato una successione cronologica (rispetto al PRAER) delle regole che disciplinavano l'attività estrattiva nel territorio del Comune di Chianni e di essa non era possibile non tenere conto: ne conseguiva la reiezione del petitum volto alla riattivazione del procedimento di adeguamento del Regolamento urbanistico comunale a previsioni regionali ormai superate da successive previsioni provinciali.
Respinta detta porzione delle richieste avanzate dalla parte ricorrente in ottemperanza, il Tar ha poi preso atto della circostanza che l'inottemperanza alle

© 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)

statuizioni contenute nella sentenza n. 6559/2010 aveva provocato, in capo agli originarii ricorrenti, un danno economico per i mancati ricavi derivanti dall'esercizio dell'attività estrattiva (per quanto riguardava la società P&P s.r.l.) e dall'esecuzione del contratto di affitto dei terreni di cui si controverte (per quanto riguardava i proprietari sigg. Dui e Vannucci).
Il Tar ha pertanto individuato il torno di tempo nell'ambito del quale, in concreto, era riscontrabile la detta inottemperanza, ed ha fatto in proposito presente che essa si era protratta dal giorno successivo alla scadenza del termine di 60 giorni assegnato all'Amministrazione dalla sentenza citata, cioè dal 4 gennaio 2011, alla pubblicazione sul BURT degli atti relativi all'approvazione del PAERP(cioè al 24 aprile 2012).
Oltre tale data, l'esecuzione della sentenza non era più possibile.
I danni relativi al periodo in questione ad avviso del Tar erano imputabili alla condotta colposa del Comune di Chianni, che era rimasto totalmente inerte di fronte al comando giudiziale: e posto che l'art. 13 commi 1, 3 e 6 della L.R. 3 novembre 1998 n. 78 (recante "Testo unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili"), disciplinante il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle attività estrattive; prevedeva che il procedimento in questione, di regola, fosse definito entro 90 giorni dalla presentazione della domanda, ha stabilito che il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività estrattiva nel sito di Diaccio al Domo (se la relativa domanda fosse stata immediatamente presentata) avrebbe dovuto concludersi entro il 3 aprile 2011 (90 giorni successivi al 4 gennaio 2011, data coincidente con la scadenza del termine di 60 giorni assegnato all'Amministrazione dalla sentenza suindicata).
Il periodo da considerare ai fini della quantificazione dei danni e della liquidazione del risarcimento è stato dunque individuato nel torno di tempo che andava dal 4 aprile 2011 al 24 aprile 2012, mentre per la definizione dei criteri di quantificazione e liquidazione è stata disposta consulenza tecnica, e la trattazione della causa è stata rinviato al 24 maggio 2013.
Di converso, è stato disposto che il commissario ad acta già nominato provvedesse alla liquidazione delle spese giudiziali di cui alla sentenza n. 6559 del 4.11.2010 (in ordine alle quali, parimenti, il Comune era rimasto inattivo).

© 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)

La sentenza del Tar è stata appellata dalla parte ricorrente in ottemperanza che ha ripercorso le principali tappe del risalente contenzioso intercorso con l'amministrazione comunale ed ha fatto presente che l'orientamento giurisprudenziale di cui alla sentenza 11 maggio 1998 n. 2 dell' Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato fatto proprio dal primo giudice nella gravata sentenza, oltre a non essere condivisibile, non era neppure traslabile alla odierna fattispecie.
Ciò in quanto, la sentenza del Tar n. 6559/2010 era stata oggetto di ricorso in ottemperanza; il Tar con la sentenza n. 2059/2011 aveva accolto il ricorso, rinviando la causa unicamente per la delibazione della domanda risarcitoria.
Detta sentenza n. 2059/2011, notificata il 5.1.2012, era passata in giudicato il 23.3.2012.
La deliberazione n. 14 del 22/3/2012 con la quale il Consiglio provinciale di Pisa aveva approvato il PAERP (pubblicata sul Burt il 24/4/2012), pertanto, non poteva incidere sulla fattispecie in esame, in quanto successiva alla sentenza che aveva deciso il ricorso in ottemperanza (e non già successiva alla –sola- statuizione cognitoria).
Né poteva rilevare la circostanza che il giudizio di ottemperanza non fosse stato integralmente definito, in quanto la prosecuzione di quel giudizio era unicamente finalizzata alla verifica dello stato dell'esecuzione sulla domanda risarcitoria.
La sentenza cognitoria aveva attribuito alla odierna parte appellante un "diritto puntuale" che non poteva essere vanificato: peraltro se l'amministrazione intimata avesse tempestivamente ottemperato parte originaria ricorrente avrebbe già ottenuto soddisfazione in quanto il PAERP era divenuto efficace soltanto il 22.4.2012.
Il principio da affermarsi doveva essere quello per cui, successivamente alla notifica di una sentenza di ottemperanza, fosse precluso alle sopravvenienze disciplinare diversamente i fatti di causa.
In via subordinata è stata chiesta la sospensione del giudizio in attesa della pregiudiziale definizione (art. 79 cpa) del ricorso n. 962/2012 pendente in primo grado e volto ad avversare il provvedimento di approvazione del PAERP (annullato quest'ultimo, infatti, nessuna sopravvenienza ostativa alla puntuale esecuzione del giudicato avrebbe potuto ravvisarsi).
Inoltre, (terzo motivo di censura) è stato criticato il capo della sentenza che aveva stabilito che il periodo da considerare ai fini della quantificazione del risarcimento

© 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)

era contenuto nel torno di tempo dal 4 aprile 2011 (giorno successivo a quello entro il quale il Comune avrebbe dovuto rilasciare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività) al 4 aprile 2012 (coincidente con la pubblicazione del PAERP).
Tale affermazione era errata in quanto il risarcimento andava parametrato ai ricavi conseguenti al materiale che parte ricorrente avrebbe potuto estrarre (l'autorizzazione, ove rilasciata, avrebbe dovuto indicare il quantitativo massimo estraibile entro il termine di validità).
Il comune di Chianini ha depositato una articolata memroia chiedendo la reiezione del mezzo perché infondato.
Alla adunanza camerale del 2 luglio 2013 la causa è stata posta in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1. L'appello è infondato e merita di essere disatteso nei termini di cui alla motivazione che segue.
1.1. Lo snodo centrale della causa è rappresentato dalla disamina della prospettazione - vibratamente sostenuta dall'odierna parte appellante – a tenore della quale non potrebbe trovare applicazione al caso di specie il tradizionale orientamento della giurisprudenza amministrativa(fatto proprio dal Tar) in punto di relazione intercorrente tra il giudicato e la sopravvenienza normativa (ciò a partire dalla fondamentale decisione dell' Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato -sentenza 11 maggio 1998 n. 2-).
1.2. Invero, in via generale si è sempre affermato, in giurisprudenza, che in sede di giudicato occorre tenere conto delle sopravvenienze di fatto e di diritto anteriori alla notificazione della sentenza medesima (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 novembre 1998).
Peraltro, si è ritenuto che le statuizioni della sentenza coperte dal giudicato possono essere ritenute insensibili alle sopravvenienze di fatto e di diritto solo nel caso in cui esse riguardino il riconoscimento di diritti puntuali, suscettibili di un'unica attuazione, in relazione ai quali è possibile per il giudicante individuare la normativa vigente e lo stato di fatto esistente al momento del riconoscimento del diritto medesimo. Viceversa, nel caso in cui sono affermati in sentenza diritti a prestazioni a carattere periodico, la pronuncia del giudice riguarda il riconoscimento del diritto "allo stato", ma non può disporre per il futuro, affermando l'insensibilità del riconoscimento del diritto a qualsivoglia modifica,

© 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)

così precludendo la possibilità di modifiche normative (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 9 maggio 2001, n. 2607 e Sez. IV, 20 gennaio 1998, n. 39).
Con più specifica aderenza alla fattispecie per cui è causa,la giurisprudenza espressasi sulla questione della necessità o meno che l'esecuzione del giudicato avvenga in base allo stato di fatto e di diritto esistente al momento dell'adozione degli atti caducati in sede giurisdizionale, ha ritenuto che detta necessità non sia assoluta ed inderogabile. Più in dettaglio, la giurisprudenza ha precisato che in sede di esecuzione del giudicato assumono rilievo le sopravvenienze normative o di fatto, a cui si attribuisce, perciò, la capacità di limitare o escludere gli effetti ulteriori del giudicato, imponendo al giudice, in sede di esecuzione di questo, di integrare e talora addirittura di variare le statuizioni della decisione da eseguire (C.d.S., Sez. VI, 27 dicembre 2011, n. 6849). Perciò, al momento dell'ottemperanza alla decisione si deve indagare se il ripristino della posizione soggettiva (illegittimamente) sacrificata risulti compatibile con lo stato di fatto e di diritto medio tempore prodottosi (C.d.S., Sez. V, 4 ottobre 2007, n. 5137).
Tale principio è stato applicato dal Tar (che, infatti, nella statuizione gravata ha affermato espressamente che "l'entrata in vigore del PAERP di Pisa, che esclude l'escavabilità del predetto sito, sia irrimediabilmente ostativa al soddisfacimento della pretesa dei ricorrenti, benché la disciplina provinciale sia successiva alla notificazione al Comune, in data 11-16/11/2010, ed al passaggio in giudicato, in data 16/1/2011, della sentenza di questo TAR n. 6559/2010.").
Parte appellante – che pure ha espresso perplessità sulla correttezza degli approdi giurisprudenziali in materia – ha tuttavia rivolto una radicale critica alla gravata decisione, sostenendo che (anche a volere considerare corretto il principio applicato dal Tar della Toscana) il detto orientamento ermeneutico non avrebbe potuto trovare applicazione alla concreta fattispecie.
L'odierna vicenda processuale, infatti, era connotata da una assoluta specificità: ciò in quanto la sentenza cognitoria del Tar n. 6559/2010 era stata oggetto di ricorso in ottemperanza; il Tar con la sentenza n. 2059/2011 aveva accolto il ricorso, rinviando la causa unicamente per la delibazione della domanda risarcitoria.
Detta sentenza di ottemperanza n. 2059/2011, notificata il 5.1.2012, era passata in giudicato il 23.3.2012: la deliberazione n. 14 del 22/3/2012 con la quale il Consiglio provinciale di Pisa aveva approvato il PAERP (pubblicata sul Burt il

© 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)

24/4/2012), pertanto, non poteva incidere sulla fattispecie in esame, in quanto successiva alla sentenza che aveva deciso il ricorso in ottemperanza.
1.3. Così riepilogati gli snodi salienti della controversia, in punto di fatto rileva il Collegio che la sentenza n. 2059/2011 è stata resa nell'ambito di un ricorso che – come è dato leggere nell'epigrafe della medesima decisione – concerneva la "esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza del T.A.R. Toscana - Sez. I n. 6559 del 4.11.2010, notificata all'Amministrazione comunale l'11.11.2010 e passata in giudicato a far data dal 16.01.2011"; che nell'ambito della motivazione della predetta decisione il Comune di Chianni aveva sostenuto che "l'adeguamento della disciplina urbanistica comunale al PRAE, richiesto dai ricorrenti, non è possibile perché la Provincia di Pisa, con deliberazione consiliare n. 47 del 14/7/2011 ha adottato il PAERP, che ha escluso la escavabilità del sito in cui sono ubicati i terreni di cui si controverte".
E parimenti rileva che il Tar, con la predetta decisione rimasta inimpugnata, ha escluso che la mera adozione del PAERP costituisse circostanza atta ad impedire l'esecuzione del giudicato di cui alla sentenza n. 6559 del 4.11.2010.
E' stato pertanto affermato – a conclusione di un approfondito excursus motivazionale- che "il ricorso risulta fondato nella parte in cui chiede l'adozione delle misure occorrenti per assicurare l'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 6559/2010".
Sotto il profilo delle emergenze fattuali, dunque, risulta pienamente confermata la ricostruzione cronologica di parte appellante.
1.4. Il Collegio dovrà interrogarsi adesso sulla questione giuridica – che costituisce il proprium della causa - riposante nella fondatezza della tesi appellatoria secondo la quale dopo l'avvenuta pronuncia in ottemperanza (e notifica della stessa) nessuna sopravvenienza fattuale e/o normativa possa impedire l'esecuzione del comando giudiziale contenuto nella sentenza cognitoria, siccome integrata dalla sentenza di ottemperanza.
1.4.1. Si rileva a tale proposito che, secondo una nota e costante giurisprudenza, "trasversale" all'ordinamento giuridico ed a più riprese applicata in sede di ottemperanza al giudicato, il decorso del tempo non può ridondare a danno del privato che ha chiesto giustizia e che ha ragione (ex multis, Cons. Stato Sez. V, 18-12-2003, n. 8337).

© 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)

Detto principio – oltre che rispondere ad elementari esigenze di giustizia - costituisce un cardine ordinamentale per ragioni anche "specialpreventive", scoraggiando il ricorso da parte delle amministrazioni riottose ovvero dei soccombenti protervi a mezzi di protrazione del contenzioso giudiziario idonei a dilatare i tempi della giustizia.
Anche la Corte di Cassazione (Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 09-11-2011, n. 23302) ha riconosciuto la validità di tale approccio ermeneutico: e seppure ne abbia sotto certi profili affermato la non assoluta intangibilità, ne ha ricondotto la "causale" a circostanze esterne al giudicato da ottemperare (così testualmente la pronuncia in ultimo citata: "quando, allora, si predica l'irrilevanza delle sopravvenienze di diritto o di fatto posteriori al giudicato -a differenza di quelle intervenute nelle more della definizione dei giudizio-, che non possono ormai più incidere sull'assetto degli interessi cui il giudicato medesimo ha posto capo, e si sottolinea come il decorso del tempo non possa andare a scapito della parte incolpevole, occorre aggiungere che, ogni qual volta, tuttavia, siano intervenute in seguito circostanze per le quali non risulti ormai più possibile fare quel che alla data del ricorso per ottemperanza si sarebbe eventualmente potuto fare, o viceversa, tali circostanze saranno comunque immancabilmente destinate a riflettersi anche sugli effetti e sulla concreta attuabilità del precedente giudicato. Anche e proprio per questa ragione, del resto, il legislatore ha ampliato l'area del possibile risarcimento del danno -che può, all'occorrenza, assumere i connotati del danno da perdita di chance-, espressamente ricollegandolo all'ipotesi della violazione o dell'elusione del giudicato.").
Nel caso di specie l'appellante si duole della omessa considerazione da parte del Tar di tale "intangibilità".
1.5. Il Collegio, pur ammettendo senza difficoltà che la ben argomentata tesi dell'appellante contenga non pochi elementi di suggestione e si inserisca in una vicenda processuale che costituisce un caso-limite, non concorda con la critica contenuta nell'appello.
1.6.Come già riferito nella parte "in fatto" , il Tar nella gravata decisione ha affermato che "non può trovare accoglimento la domanda dei ricorrenti finalizzata alla riattivazione del procedimento di adeguamento del Regolamento urbanistico del Comune di Chianni alle prescrizioni del PRAER, presupposto necessario per consentire l'escavazione, da parte della società P&P s.r.l., dei terreni di proprietà

© 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)

dei sigg. Dui e Vannucci in località Diaccio al Domo. Il Collegio ritiene infatti che l'entrata in vigore del PAERP di Pisa, che esclude l'escavabilità del predetto sito, sia irrimediabilmente ostativa al soddisfacimento della pretesa dei ricorrenti, benché la disciplina provinciale sia successiva alla notificazione al Comune, in data 11-16/11/2010, ed al passaggio in giudicato, in data 16/1/2011, della sentenza di questo TAR n. 6559/2010.".

La decisione si fonda su un accurato esame della difficile situazione venutasi a creare dopo l'approvazione e la entrata in vigore del PAERP di Pisa e rapporta detta condizione alla "situazione ad effetti durevoli" disegnata dalla sentenza cognitoria ottemperanda.

1.7. Tale accurato ed apprezzabile sforzo di bilanciamento di contrapposte esigenze è condiviso dal Collegio.

1.8. Invero ciò di cui è necessario dare atto riposa in una duplice circostanza:
quella relativa alla pacifica emergenza processuale secondo cui al momento dello svilupparsi del contenzioso processuale fosse in itinere il procedimento finalizzato all'entrata in vigore del PAERP di Pisa, e quella relativa alla circostanza che, avuto riguardo alle prescrizioni ivi contenute (ben note al'originaria istante), l'istanza di parte appellante non avrebbe potuto avere possibilità di accoglimento.

1.9.L'attività programmatoria-pianificatoria dell'amministrazione, peraltro, si svolgeva su un versante (quello ambientale) improntato al principio di precauzione a più riprese affermato dalle Corti sovranazionali e pienamente recepito dalla giurisprudenza amministrativa.

Si rammenta in proposito che il principio di "precauzione" direttamente discendente dal Trattato Ue che, per ciò solo, costituisce criterio interpretativo valido in Italia, a prescindere da singoli atti di recepimento delle direttive in cui esso si compendia (per una definizione di quest'ultimo: "il cd. "principio di precauzione" fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione."- T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, 20-01-2012, n. 665-; "la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende dalle disposizioni del Trattato UE. L'applicazione del principio di precauzione comporta che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività

© 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)

potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali. "-T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, 20-01-2012, n. 663-).

1.9.1. Sotto altro profilo, l'effetto impeditivo esattamente riconosciuto applicabile da parte del primo giudice si sarebbe ugualmente prodotto anche laddove l'autorizzazione fosse stata rilasciata: la tesi di parte appellante, infatti, nel postulare la assoluta intangibilità del giudicato da parte dell'atto sopravvenuto, oblia la circostanza che il vincolo sopravvenuto di natura ambientale insistente su un area obbliga le Amministrazioni interessate a vagliare la compatibilità delle autorizzazioni rilasciate rispetto alle esigenze sottese alla imposizione del vincolo, con la conseguenza che le autorizzazioni predette sono permanentemente esposte all' esercizio dell'autotutela amministrativa laddove oggettivamente incompatibili con le esigenze sottese alla imposizione del vincolo medesimo (ex multis: Cons. Stato Sez. VI, 25-08-2009, n. 5058: "esattamente come l'imposizione di un vincolo di carattere ambientale, anche l'istituzione di un Parco o di un area protetta, per la sua natura conformativa di un determinato territorio, ben può sacrificare attività economiche, anche già avviate. Si deve escludere, quindi, che in capo alle titolari di un'attività di cava che si svolge in un'area inclusa nella riperimetrazione di un Ente parco, sia configurabile la sussistenza di diritti quesiti, l'attività medesima essendo, comunque, attività oggetto di autorizzazione da parte della P.A., revocabile, quindi, tutte le volte in cui subentrino elementi impeditivi della stessa -quale certamente è, appunto, l'inclusione del bacino di cava in un'area protetta a fini di tutela ambientale-).

2. Ne consegue che la radicale tesi dell'appellante volta ad affermare la assoluta insensibilità della vicenda processuale al Piano ostativo al soddisfacimento delle aspirazioni dell'appellante medio tempore entrato in vigore (prima, ovviamente, del rilascio dell'autorizzazione) non merita accoglimento.

2.1.Peraltro, è bene rilevare che le problematiche dei rapporti intercorrenti tra giudicato ed atto normativo/pianificatorio subsequens, potevano connotarsi di una forte conflittualità in un sistema (qual quello antecedente alle decisioni n. 500 e 501/1999 della Corte di Cassazione) che non predicava la risarcibilità dell'interesse legittimo e che rischiava di lasciare la parte privata priva di tutela: in un sistema quale quello attuale, laddove la risarcibilità piena di tutte le posizioni soggettive

© 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)

attive è positivamente affermata ex lege e laddove anche l'esercizio dell'autotutela amministrativa è puntualmente regolato, correttamente il primo giudice (ma il tema sarà meglio approfondito di qui a poco) ha traslato la pretesa della odierna parte appellante sul versante risarcitorio.

2.2. E' ben noto che il problema della incidenza delle sopravvenienze di diritto sull'accertamento del rapporto sostanziale contenuto in sentenza passata in giudicato si origina dalla necessità di contemperare due differenti esigenze, entrambe suscettibili di positivo apprezzamento sul piano giuridico: da un lato, l'esigenza della parte vittoriosa di vedere effettivamente eseguita la regola giudiziale posta dal giudicato; dall'altro, l'esigenza della P.A. di rispettare la regula iuris in vigore al momento dell'attuazione del giudicato. Per le situazioni giuridiche istantanee trova applicazione la normativa vigente al momento della notificazione della sentenza definitiva, ritenendosi che la notificazione abbia l'effetto di cristallizzare la situazione di fatto e di diritto. Per le situazioni giuridiche durevoli dovrà, invece, trovare applicazione la legge vigente ratione temporis, secondo i criteri di successione delle leggi nel tempo, in quanto la legge sopravvenuta al giudicato incide sulle situazioni giuridiche durevoli nel tratto di queste che si svolge successivamente al giudicato, determinandosi non un conflitto, ma una successione cronologica di regole che disciplinano la situazione giuridica. (tra le tante, T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 11-03-2013, n. 550).

La correttezza di tale opzione ermeneutica consente di affermare che, in particolari e residuali circostanze (quale indubbiamente è quella oggetto della odierna delibazione), anche l'avvenuta notifica di una prima decisione in ottemperanza non precluda l'applicazione della legge (o dell'atto amministrativo generale superveniens).

E ciò tanto più laddove lo stesso procedimento teso all'approvazione dell'atto generale contenente prescrizioni preclusive per l'interesse del privato era già in itinere; quest'ultimo, appunto, conteneva prescrizioni rivestenti portata preclusiva all'attribuzione al privato del bene della vita cui questi aspirava; dette prescrizioni erano ben note nel loro contenuto al privato, e non v'era quindi alcun affidamento qualificato da tutelare.

2.3. La tesi dell'appellante risente di una visione "antagonista" del rapporto cittadino/amministrazione: quasi che si stesse celebrando una "gara" ad ottenere in via prioritaria un provvedimento amministrativo ampliativo incompatibile con il

© 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)

contenuto di altro atto, sovraordinato, e che l'aver tagliato il traguardo per seconda privi l'Amministrazione di ogni voce in capitolo sulla disciplina da applicare ad un dato bene giuridico.
Il Collegio non condivide tale valutazione, evidenziando peraltro che tale formalistico approdo sarebbe comunque inutile per l'interesse del privato a conservare il bene della vita precluso dalla successiva regolamentazione, in quanto questi resterebbe esposto alla legittima (se non anche doverosa, in un caso simile) attività di autotutela intrapresa dall'Amministrazione.
2.4. La prima articolata censura contenuta nell'appello merita –alla luce delle superiori considerazioni – la reiezione dovendosi peraltro rimarcare che ulteriori argomenti contrari all'accoglimento del mezzo si ricavano dalla constante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, a far data dalla fondamentale decisione dell'Adunanza Plenaria n. 20/1999 in punto di rilevanza anche del vincolo sopravvenuto.
3. Analoga sorte reiettiva merita il petitum diretto ad ottenere la sospensione del presente processo (e volto ad avversare la scelta del primo giudice di non sospendere il giudizio di primo grado) a cagione della (già proposta) impugnazione di legittimità incoata innanzi a Tar e diretta ad avversare le prescrizioni dello strumento pianificatorio sopravvenuto.
3.1. A tal proposito ritiene il Collegio doveroso rammentare che per giurisprudenza pacifica della Corte Suprema di Cassazione in materia di procedimento civile, la sospensione del giudizio ex art. 295 c.p.c. è necessaria soltanto quando la previa definizione di altra controversia civile, penale o amministrativa, pendente davanti allo stesso o ad altro giudice, sia imposta da una espressa disposizione di legge ovvero quando, per il suo carattere pregiudiziale, costituisca l'indispensabile antecedente logico-giuridico dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato. Al di fuori di tali presupposti, la sospensione cessa di essere necessaria e, quindi, obbligatoria per il giudice, ed è meramente facoltativa , con la conseguenza che il disporla o meno rientra nel potere discrezionale del giudice di merito, insindacabile in sede di legittimità.(Cassazione civile, sez. III, 12 maggio 2003, n. 7195).

© 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)

Nel caso di specie ci si trova in presenza, ad avviso del Collegio, di una situazione complessiva che non legittima la sospensione obbligatoria e che in via teorica potrebbe rientrare nell'alveo di quella facoltativa.
Ciò in quanto, se è vero che l'annullamento giurisdizionale dello strumento pianificatorio provinciale gravato consentirebbe all'appellante di ottenere il bene della vita cui aspira, non potendosi ravvisare la preclusione ostativa riscontrata dal Tar Toscana (e, per le già chiarite ragioni, ritenuta legittima da questo Collegio), non è meno vero che il giudicato formatosi sull'odierno processo di ottemperanza non rivestirebbe alcuna valenza preclusiva alla reintegrazione specifica dell'appellante medesimo.
Caducato il PAERP nella parte in cui esclude il sito di pertinenza di parte appellante dai giacimenti (ovvero integralmente, per vizi formali/procedimentali, come pare ipotizzare anche la difesa di parte appellante medesima) questa potrebbe ben chiedere l'accoglimento della propria istanza, non potendo spiegare effetto preclusivo l'eventuale –già disposto- risarcimento danni per equivalente che, semmai dovrebbe essere in parte restituito all'amministrazione in ipotesi di reintegrazione in forma specifica in quanto ricadente nel paradigma della condictio indebiti.
Ne consegue la non ricorrenza di una ipotesi di necessaria sospensione del giudizio e, per altro verso, questo Collegio ribadisce e fa propria la scelta del primo giudice di definire la risalente questione omettendo di sospendere il presente giudizio di ottemperanza a cagione della mera proposizione di un ricorso, ancora pendente in primo grado, avversante l'atto generale ritenuto preclusivo per il soddisfacimento "specifico" della pretesa del privato.
4. Palesemente infondata, infine, appare l'ultima doglianza (terzo motivo di appello) incentrata sul quantum risarcitorio.
E' perfettamente corretto, infatti, che il Tar abbia determinato l'arco temporale da considerare ai fini della quantificazione, muovendo dalla data in cui l'autorizzazione avrebbe dovuto essere rilasciata, e sino al momento di pubblicazione del PAERP sul Burt.
L'appellante censura tale indicazione temporale muovendo dall'affermazione per cui, se l'autorizzazione fosse stata rilasciata, l'attività estrattiva sarebbe continuata sino ad esaurimento, non tenendo conto comunque della circostanza che l'atto

© 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)

pianificatorio incompatibile avrebbe legittimato l'amministrazione a rimuovere l'autorizzazione in autotutela.
Per altro verso, l'appellante "anticipa" censure in realtà non dirette avverso alcuna statuizione della avversata decisione, che, lo si rammenta, aveva disposto una CTU, sul punto relativo alla quantificazione del danno, rinviando all'adunanza camerale del 24 maggio 2013 per la definizione della causa: le doglianze proposte muovono da convincimenti in realtà non collidenti con alcuna espressa statuizione contenuta nella sentenza gravata (che non ha indicato i criteri cui ancorarsi ai fini della liquidazione del danno in via esclusiva) di guisa che il terzo motivo di gravame deve essere dichiarato in parte infondato ed in parte inammissibile.
5. Conclusivamente, l'appello deve essere integralmente disatteso.
6. Le spese processuali, vanno, all'evidenza, integralmente compensate a cagione della particolarità e novità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei termini di cui alla motivazione che precede.
Spese processuali compensate.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente
Nicola Russo, Consigliere
Fabio Taormina, Consigliere, Estensore
Diego Sabatino, Consigliere
Raffaele Potenza, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 21/08/2013
IL SEGRETARIO
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

© 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)

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

© 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)