

IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E ANALISI DELL'IMPATTO AMBIENTALE DA PARTE DEGLI INTERESSATI

DI CHIARA MARIA LORENZIN

T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I - 22 ottobre 2020, n. 718 - Pres. Gabbricci, Est. Limongelli - P.G. S.r.l. (avv.ti P. Ferraris e E. Robaldo) c. Regione Lombardia (avv. V. Fidani), Provincia di Brescia (avv.ti G. Donati e M. Poli e R. Rizzardi), Comune di Montichiari (avv.ti F. Bertuzzi e S. Venturi) e A.R.P.A. n.c.

Il principio di precauzione che governa le decisioni delle Pubbliche Amministrazioni in materia ambientale 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; la valutazione di tali rischi deve essere seria e prudentiale, condotta alla stregua dell'attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili, e può anche condurre a non autorizzare l'attività pericolosa nel caso in cui, anche utilizzando le migliori tecniche disponibili, non sia possibile scongiurare con ragionevole certezza l'insorgere di danni per l'ambiente e per la salute umana.

La Pubblica amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio.

La sentenza in commento rappresenta l'esito di primo grado di una azione giudiziaria avviata nei confronti di Regione Lombardia, la Provincia di Brescia e il Comune di Montechiari contro la decisione della Direzione Generale Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile di Regione Lombardia di segno negativo in merito alla compatibilità ambientale di un progetto di una nuova discarica per rifiuti speciali non pericolosi e "cella monodedicata per rifiuti contenenti amianto".

La sentenza dà conto della lunga istruttoria che ha preceduto il provvedimento conclusivo oggetto del giudizio, nonché dei motivi di diniego illustrati nella "Relazione istruttoria" elaborata dal responsabile del procedimento e approvata dalla Commissione istruttoria regionale per la VIA e richiamata *per relationem* nella motivazione dell'atto impugnato e allegata al provvedimento quale sua parte integrante.

La ricorrente aveva dedotto più motivi di ricorso, lamentando vizi di violazione di legge e di eccesso di potere sotto plurimi profili, tutti rigettati dal TAR.

Il primo mezzo di impugnazione è stato ritenuto inammissibile per genericità richiamando l'orientamento secondo cui la "modalità di esposizione dei motivi di ricorso, definita *per relationem* (per il rinvio ad altro documento allo scopo di integrazione delle ragioni di critica ai provvedimenti impugnati)" è da ritenersi "in contrasto con il principio di specificità dei

motivi imposto dall'art. 40, comma 1, lett. d) cod. proc. amm. (cfr. Cons. Stato, sez. V, 21.02.2020 n. 1323; Cons. Stato, IV, 25 ottobre 2019, n. 7275; IV, 12 luglio 2019, n. 4903; V, 20 luglio 2016, n. 3280)". Nella specie, secondo il collegio, la ricorrente sarebbe incorsa in una formulazione generica del mezzo impugnazione omettendo di *"indicare quali specifici argomenti o elementi istruttori sarebbero stati pretermessi dall'amministrazione, limitandosi a fare riferimento per relationem al ponderoso materiale documentale prodotto in sede procedimentale ... e affidando"* al *"giudice il compito di individuarli nel confronto tra quanto dedotto dalla proponente in sede procedimentale e quanto replicato (o non replicato) dall'Amministrazione nel provvedimento impugnato"*. È stato affermato, in proposito, come non possa essere imposto al giudice il compito di ricostruire le tesi di parte, in modo da colmare l'onere di specificazione.

Nel merito, la sentenza si segnala per il richiamo al principio di precauzione *"che governa le decisioni delle Pubbliche Amministrazioni in materia ambientale"* e che *"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; la valutazione di tali rischi deve essere seria e prudentiale, condotta alla stregua dell'attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili, e può anche condurre a non autorizzare l'attività pericolosa nel caso in cui, anche utilizzando le migliori tecniche disponibili, non sia possibile scongiurare con ragionevole certezza l'insorgere di danni per l'ambiente e per la salute umana, tanto più nei casi ... in cui il contesto ambientale ... appaia già compromesso dalla preesistenza di numerose analoghe attività produttive, quali quattro discariche in esercizio, una quinta discarica solo da poco dismessa e quattro cave"*.

Si conferma, dunque, quanto in numerose altre sentenze statuito in merito al principio di precauzione, quale principio generale del diritto comunitario, che può riguardare la produzione normativa in materia ambientale, l'adozione di atti generali ovvero, ancora, l'adozione di misure cautelari e che in via autonoma e unitamente a quello di prevenzione si caratterizza anche per una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche previste al fine di evitare che l'attività posta in essere possa danneggiare l'uomo o l'ambiente (al riguardo si segnala anche la recente sentenza del T.A.R. Campania, Sez. V, 5 dicembre 2020 n. 5835).

Nel caso in esame, la sentenza si sofferma peraltro su taluni aspetti della contestata istruttoria la cui legittimità è affermata stante l'*"effetto complessivo e aggregato sull'ambiente"* considerato insieme alla comparazione degli *"impatti ambientali aggiuntivi derivanti dall'insediamento del nuovo sito di discarica con gli eventuali vantaggi in termini ambientali previsti dal progetto della proponente"*.

Sotto il profilo sanitario, la valutazione era stata richiesta dalla Regione in ottemperanza alle normative regionali sopravvenute nel corso del procedimento in ossequio al principio *tempus regit actum* condiviso dal TAR e, in proposito, si segnalano come interessanti due passaggi della decisione in commento: l'uno relativo alla qualità dell'aria e alle valutazioni degli effetti sanitari del progettato nuovo intervento, l'altro concernente i profili di discrezionalità tecnica relativi alle opere compensative ritenute insufficienti.

Quanto al primo tema, la sentenza richiama la relazione tecnica della Regione laddove si poneva in evidenza la carenza della proposta rispetto all'elemento di criticità dato dalla qualità dell'aria, elemento che la proposta progettuale elaborata dalla proponente ha trascurato, ad avviso dell'Amministrazione, avendo considerato *"monitoraggi eseguiti per pochi giorni e in stagioni non particolarmente significative sotto il profilo della qualità dell'aria"* e, tra l'altro, *"senza considerare gli ulteriori impatti sulla qualità dell'aria determinati dalle operazioni di movimentazione dei rifiuti, dalle emissioni dei mezzi e dalle sorgenti fisse degli altri impianti/attività esistenti"* in un contesto, quale quello del Comune di Montichiari, in cui *"la popolazione ha mostrato un eccesso statisticamente significativo del 34% dei ricoveri per*

patologia respiratoria negli anziani"¹. Quanto al secondo aspetto, la sentenza afferma, da un lato, la natura discrezionale (nello specifico, tecnica che se non irragionevole non può essere oggetto di sindacato da parte del G.A.) della valutazione circa l'adeguatezza e la sufficienza delle proposte volte a mitigare gli impatti ambientali per una nuova discarica e, dall'altro lato, l'insussistenza di un onere in capo alla Amministrazione di *"coadiuvare la proponente nella definizione consensuale del progetto e nell'individuazione delle compensazioni ambientali più utili ai territori"*.

¹ In una vicenda per certi aspetti simile lo stesso TAR Brescia ha del pari richiamato la motivazione del provvedimento impugnato evidenziandone la ragionevole e logica motivazione limitando a tale aspetto il proprio sindacato; si legge infatti in tale pronuncia: *"il Comune ricorrente ha dedotto ulteriori vizi di eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti ... in particolare, per ciò che attiene alla qualità dell'aria, il territorio del Comune di Calcinato sarebbe già caratterizzato da concentrazioni di PM10 superiori rispetto al limite tecnico previsto dall'OMS; per ciò che attiene all'impatto odorigeno, l'area interessata presenterebbe profili di criticità derivanti dalla compresenza di impatti cumulativi derivanti dalla compresenza di numerose aziende, testimoniati dalle numerose segnalazioni di disturbo olfattivo da parte della popolazione residente; analoghe criticità caratterizzerebbero la falda acquifera e la salute della popolazione residente; secondo la parte ricorrente, su tali profili sarebbe mancato l'approfondimento istruttorio in sede di AIA, come invece sollecitato da questo TAR nel provvedimento cautelare reso nel giudizio R.G. 65/2017. Anche in relazione a tale censura, ... va solo ribadito che, contrariamente a quanto lamentato dalla parte ricorrente, nella fase procedimentale qui in esame le Amministrazioni precedenti hanno indagato approfonditamente tutti i profili di criticità connessi al progetto di ampliamento della discarica, avvalendosi degli enti competenti e delle professionalità più adeguate, giungendo a conclusioni ponderate e cautelative che non evidenziano profili di illegittimità sindacabili da questo giudice"* (T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I, 11.11.2020, n.783).