

CHIEDIAMO L'IMMEDIATO STOP DELLE ATTIVITA' RESPONSABILI PER L'INQUINAMENTO DEI NOSTRI BACINI IDRICI

ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMPETENTE:

Il significato moderno di precauzione affonda le sue radici nella phronesis aristotelica, tradotta ora con “prudenza” ora con “saggezza”, che Aristotele definisce come la “capacità di deliberare bene su ciò che è buono e vantaggioso non da un punto di vista parziale, come per esempio per la salute, o per forza, o per la ricchezza, ma su ciò che è buono e utile per una vita felice in senso globale”¹.

Durante la terza Conferenza sulla protezione del Mare del Nord (1990) è stata emanata una dichiarazione che stabilisce che: *“i governi firmatari devono applicare il principio di precauzione, vale a dire adottare misure, volte a evitare gli impatti potenzialmente nocivi di sostanze che sono persistenti, tossiche e suscettibili di accumulazione biologica, anche quando non vi sono prove scientifiche dell'esistenza di un nesso causale tra l'emissione e gli effetti”*.

L'art. 301 del Codice dell'ambiente, sebbene dettato in un contesto di applicazione generale alla tutela dell'ambiente, non definisce il principio, **ma si limita a prevederne l'applicazione ogniqualvolta si presenti un pericolo² per l'ambiente o la salute dell'uomo, al fine di assicurare un alto livello di protezione³**. La norma in analisi sembra porre innanzitutto la responsabilità della corretta applicazione del principio in capo alla persona interessata, sia essa fisica o giuridica, privata o pubblica, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale, cui incombe l'obbligo di adottare, entro ventiquattro ore e a sue spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza, dopo aver trasmesso apposita comunicazione a tutte le pubbliche amministrazioni locali – comune provincia regione o provincia autonoma – cointeressate nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo nonché al prefetto, che deve informare tempestivamente – entro le ventiquattro ore successive – il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio cui è riconosciuta la facoltà di adottare, in qualunque momento, le misure precauzionali. La mancata osservanza di questa disposizione determina l'irrogazione di una sanzione amministrativa da parte dell'autorità preposta al controllo o comunque del Ministero suddetto che può adottare le misure di prevenzione necessarie.

Significativa dunque è la scelta del legislatore o della pubblica amministrazione competente ad improntare il sistema di protezione dell'ambiente ai principi di precauzione e di azione preventiva, da concretizzarsi nell'adozione di misure volte ad evitare, o comunque, a ridurre il

¹ Aristotele: Etica Nicomachea, libro VI, cap. 5)

² Il decreto in esame ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 2001/18/CE in materia di emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati

³ 9 L'art. 301 del D. Lgs. n. 152 del 2006, rubricato “Attuazione del principio di precauzione”, dispone che: “1. In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione.

rischio di un potenziale danno ambientale, così come definito dall'art. 300 del Codice dell'Ambiente⁴.

La dottrina è concorde nel ritenere che il principio di precauzione espliciti la sua azione nel diritto amministrativo in virtù del richiamo ai principi dell'ordinamento comunitario ex art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, disciplinante il procedimento amministrativo, così come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15⁵. La norma citata sancisce, com'è noto, che: **“l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario”**. Ne deriva che il principio di precauzione è posto alla base, insieme agli altri principi di matrice comunitaria, dell'esercizio delle funzioni autoritative della P.A. L'intervento della P.A. può riguardare tanto materie per le quali il legislatore ha stabilito standard e criteri essenziali quanto fattispecie ancora non disciplinate.

Chiediamo pertanto la revoca immediata dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA)⁶ per Miteni e le altre aziende che appaiano corresponsabili del perdurante inquinamento delle nostre falde e bacini idrici.

ALLA MAGISTRATURA:

A livello giurisprudenziale La Corte Costituzionale si è occupata soltanto indirettamente del principio di precauzione, pur essendo numerose le sentenze concernenti questioni strettamente connesse con la tematica della precauzione contro l'emissione di sostanze pericolose e inquinanti, toccando ambiti quali la tutela della salute, umana e animale, dell'ambiente e dell'ecosistema.

La Corte Costituzionale, chiamata a interpretare le norme disciplinanti limiti alle emissioni medesime, prescrizioni di tecnologie e criteri di localizzazione degli impianti, **ha fondato le sue ricostruzioni sulla stretta connessione tra tutela dell'ambiente e tutela della salute, quali diritti costituzionalmente garantiti, e ha riconosciuto al diritto di opporsi ad emissioni ritenute intollerabili il carattere di diritto fondamentale, primario ed assoluto, immediatamente azionabile**, sia nei confronti dei privati che della Pubblica Amministrazione.

⁴ Ex art. 300 D. Lgs. 152/2006, è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.

⁵ V., tra gli altri, F. TRIMARCHI, Principio di precauzione e “qualità” dell'azione amministrativa, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2005, 6, p. 1673 ss.; M. ANTONIOLI, Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa, ibidem, 2007, 1, p. 51 ss.; F. FONDERICO, Tutela dall'inquinamento elettromagnetico e amministrazione precauzionale, ibidem, 2004, 3-4, p. 907 ss.; R. CARANTA, The Precautionary Principle in Italian Law, in M. PAQUES (a cura di), Le principe de précaution en droit administratif. Rapport International et rapports nationaux, cit., p. 199 ss.

⁶ Autorizzazione di cui necessitano alcune aziende per uniformarsi ai principi di integrated pollution prevention and control (IPPC) dettati dall'Unione europea a partire dal 1996

Un problema rilevante è normalmente costituito dalle “soglie di tollerabilità” delle emissioni inquinanti e del contrasto tra la tutela del diritto alla salute e libertà di iniziativa economica. Anche in questo caso tuttavia l’applicazione del principio di precauzione, come rinvenibile in numerosa giurisprudenza, consente di derogare alle previsioni legislative in materia di soglie-limite di emissione qualora vengano ritenute inadeguate (ad esempio per esposizione prolungata) rispetto al fine della salvaguardia del diritto alla salute ex art. 32 Cost⁷.

A livello giurisdizionale va valutata l’applicabilità del principio precauzionale in relazione alla giustiziabilità anche dei pericoli potenziali in relazione alla tutela del diritto alla salute che potrebbe essere preventiva e sostanzarsi in un’inibitoria ex art. 700 c.p.c. Referente normativo della materia potrebbe ritenersi l’articolo 2050 c.c che ricondurrebbe nel campo della responsabilità oggettiva derivante da attività pericolosa.

Con “*attività pericolose*” la giurisprudenza praticamente unanime intende, in modo piuttosto ampio, non solo quelle qualificate pericolose dal Testo Unico di Pubblica Sicurezza⁸ o da altre leggi speciali, ma più in generale anche quelle che comportano la rilevante possibilità del verificarsi del danno (nel caso delle sostanze ritrovate in falda si tratta di sostanze pericolose, tossiche e soggette a restrizioni), per la loro stessa natura e per le caratteristiche dei messi usati, la cui suddetta oggettiva pericolosità ha una potenzialità lesiva - rilevabile attraverso dati statistici, elementi tecnici e di comune esperienza - notevolmente superiore al normale⁹. La responsabilità connessa all’esercizio di attività pericolose postula una successione continua e ripetuta di atti che si svolge nel tempo e che dunque rivela una

⁷ In una pronuncia del 2001, il Consiglio di Stato, nel rigettare il ricorso del CODACONS contro la delibera concernente la “licitazione per il rilascio di licenze individuali per l’installazione e l’esercizio di sistemi di comunicazioni mobili di terza generazione”, ha precisato che: “alle insistenti considerazioni svolte all’appellante circa la necessità di una tutela preventiva dei beni giuridici di che trattasi ed in ordine alla necessità, confortata dalla normativa comunitaria e dalla legislazione interna, di optare per la tesi della tutela anticipata e strumentale degli interessi collettivi fatti valere come propri dagli enti esponenziali, si deve ribattere che l’anticipazione temporale della tutela collettiva della salute e dell’ambiente, anche in omaggio al principio comunitario della precauzione, non può essere spinto fino al punto di prescindere dalla dimostrazione o dalla plausibile allegazione di un pregiudizio ragionevolmente derivante per effetto delle determinazioni impugnate. L’anticipazione di tutela, strumentale ad un’aspettativa di vantaggio ovvero al fine di evitare un danno di futura produzione, non può cioè prescindere dalla capacità del provvedimento di dare concretamente la stura ad una situazione di fatto lesiva per i beni giuridici tutelati dall’ente esponenziale; ovvero di esporre questi, se non ad un danno immediato, ad un rischio, di attuale percezione e dimostrazione, di pregiudizio suscettibile di concretizzazione in epoca futura(...). Ne deriva che, se non è revocabile in dubbio la legittimazione preventiva alla tutela inibitoria della salute e dell’integrità ambientale suscettibili di incisioni per effetto di statuizioni amministrative la cui esecuzione è suscettibile di riverberarsi in una futura plausibile lesione di detti beni giuridici (come nel caso affrontato da Cass., sezione III, 20 luglio 2000, n. 1636, relativo alla messa in esercizio di un elettrodotto già realizzato), a diverse conclusioni deve addivenirsi laddove non si alleggi alcun elemento a sostegno della capacità della determinazione amministrativa, ex se considerata, di riverberare effetti lesivi nei confronti degli interessi impersonificati dall’ente esponenziale. Nel caso di specie, per converso, diversamente da quanto dedotto dall’appellante, non risulta prospettato alcun elemento dal quale poter inferire la concreta attitudine degli atti impugnati - diretti, ripetesi, alla scelta dei soggetti a cui favore rilasciare le licenze individuali - a sortire un concreto e certo (o anche solo probabile) esito vulnerativo dell’integrità della salute e del bene-ambiente”. (Cons. Stato, 13 novembre 2001, n. 1371, www.giustizia-amministrativa.it).

⁸ Regio Decreto 18/06/31, n. 773, “*Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.*”

⁹ In questi termini, cfr. Cass. Civ., Sez. III, 06/04/06, n. 8095, in *Resp. Civ.*, 2006, 7, 662, con nota di Facci; Cass. Civ. Sez. I, 27/01/06, 1755, in *Mass. Giur. It.*, 2006; Cass. Civ., Sez. III, 21/10/05, n. 20359, in *Mass. Giur. It.*, 2005; Cass. Civ. Sez. III, 21/10/05, n. 20357, *op. cit.*; Cass. Civ., Sez. III, 27/05/05, n. 11275, in *Mass. Giur. It.*, 2005; Cass. Civ., Sez. III, 15/10/04, n. 20334, in *Foro It.*, 2005, 1, 1794; Cass. Civ., Sez. III, 26/04/04, n. 7916, *op. cit.*; Cass. pen., Sez. IV, 27/05/03, n. 34620, in *Riv. Pen.*, 2003, 959; Cass. Civ., Sez. III, 10/02/03, n. 1954, in *Giur. Bollettino legisl. tecnica*, 2003, 203; Cass. Civ., Sez. III, 19/07/02, n. 10551, in *Danno e Resp.*, 2002, 12, 1214, con nota di Agnino; Cass. Civ., Sez. III, 05/06/02, n. 8148, in *Arch. Civ.*, 2003, 455; Cass. Civ., Sez. III, 29/05/98, n. 5341, in *Giur. It.*, 1999, 707; Cass. Civ., Sez. III, 02/12/97, n. 12193, in *Danno e Resp.*, 1998, 6, 567, con nota di Laghezza.

notevole potenzialità di danno in un momento anteriore all'evento dannoso, così da consentire all'operatore la predisposizione di adeguate misure di prevenzione e da costituire il parametro di commisurazione della diligenza dovuta¹⁰.

In tema di responsabilità per esercizio di attività pericolosa, la presunzione di colpa a carico del danneggiante, posta dall'art. 2050 cod. civ., presuppone la sussistenza del nesso eziologico tra l'esercizio dell'attività e l'evento dannoso, la cui prova è a carico del danneggiato¹¹, sicché va esclusa ove sia ignota o incerta la causa dell'evento dannoso¹². **Da anni è nota e accertata la responsabilità di aziende come Miteni per quello che può essere facilmente identificato come un disastro ambientale che riguarda il secondo maggiore bacino idrografico europeo, con ripercussioni gravissime a lungo termine per la vita di quasi un milione di persone**, tanto da poter essere considerato il più grave caso al mondo per inquinamento da sostanze perfluoroalchiliche.

Prova liberatoria per le aziende che hanno trattato le sostanze ritrovate in falda e che venissero riconosciute responsabili dello sversamento sarebbe relativa alle modalità organizzative dell'attività, che devono essere idonee per prevenire l'eventualità di eventi dannosi, ovvero fossero in grado di provare di *“avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno”*, ossia aver impiegato ogni cura o misura (ivi compreso il rispetto delle più avanzate tecniche note ed anche solo astrattamente possibili all'epoca¹³) atta ad impedire l'evento dannoso¹⁴. **Nulla di tutto questo è stato fatto da Miteni e dalle altre aziende coinvolte.**

¹⁰ Cass. Civ., 24/02/83, n. 1425, in *Mass Giur. It.*, 1983

¹¹ Cassazione civile sez. III 14 maggio 2013 n. 11575

¹² Cassazione civile sez. III 22 settembre 2014 n. 19872

¹³ Cass. Civ., Sez. III, 04/06/98, n. 5484.

¹⁴ Cass. Civ., Sez. III, 23/07/03, n. 11454; Cass. Civ., Sez. III, 02/03/01, n. 3022.