

REPUBBLICA ITALIANA

N. 6062 REG. SENT.

In nome del Popolo Italiano

ANNO 2004

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

N. 1224 REG. RIC.

PER LA TOSCANA

ANNO 2003

- III[^]SEZIONE-

ha pronunciato la seguente:

S E N T E N Z A

sul ricorso n. **1224/2003** proposto da **COMUNE DI CAPRAIA ISOLA**, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso.....;

c o n t r o

- **ENTE PARCO NAZIONALE DELL'ARCIPELAGO TOSCANO**, in persona del Commissario Straordinario, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze, presso il cui ufficio è legalmente domiciliato ex lege in via degli Arazzieri n. 4;

c o n l'intervento ad opponendum di

- **SOC. SUB SONIC S.N.C.** in persona del suo legale rappresentante

- **ASSOCIAZIONE ITALIANA LIBERI SUBACQUEI**

PER L'ANNULLAMENTO

- della delibera commissariale dell'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano n. 163 del 20 giugno 2003, avente ad oggetto

"Revoca delibere nn. 87 del 5.5.2003 e 121 del 23.5.2003.
Provvedimenti conseguenti".

- di tutti gli atti connessi, consequenziali e/o presupposti, ancorché
incogniti al ricorrente.

Visto il ricorso e la relativa documentazione;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Visti gli atti di intervento della Sub Sonic s.n.c., dell'Associazione
Italiana Liberi Subacquei

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 22 ottobre 2004 - relatore il
Consigliere dott.ssa Marcella Colombati -
.....;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

F A T T O

Con ricorso notificato il 14.7.2003 il Comune di Capraia Isola, in
persona del Sindaco pro-tempore, ha chiesto l'annullamento della
delibera del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale
dell'Arcipelago toscano n. 163 del 20.6.2003, con la quale sono state
revocate le precedenti delibere dell'ente nn. 87 e 121 del 2003.

Il ricorrente premette: che l'Ente parco è stato istituito per la
salvaguardia dell'area naturale protetta; che l'isola di Capraia e le
zone marine limitrofe sono ricomprese nella delimitazione del parco e
fruiscono di una speciale tutela "rinforzata" in virtù delle misure di
salvaguardia allegate al decreto istitutivo dell'ente stesso che si

applicano fino all'approvazione del Piano del parco ancora non intervenuta; che il Commissario straordinario con le precedenti delibere nn. 87 e 121 del 2003, constatato un indiscriminato incremento delle attività subacquee, aveva regolamentato dette attività per garantire l'ecosistema e la fauna ittica, disponendo l'accompagnamento e il controllo da parte di soggetti autorizzati dall'ente nonché una serie di divieti; che inopinatamente, senza alcuna consultazione con il Comune, tali delibere erano state revocate per la considerazione che "già da tempo gli operatori del settore risultano avere assunto impegni per l'espletamento della loro attività nella zona interessata"; che la revoca era stata disposta in attesa che la materia fosse opportunamente trattata negli strumenti programmatici del parco.

Questi i motivi: 1) violazione dei principi sulla revoca degli atti amministrativi, eccesso di potere per motivazione contraddittoria e incongrua, sviamento, violazione della legge n. 394/1991 e del d.p.r. 22.7.1996: mancano le condizioni per l'esercizio del potere di autotutela e cioè il mutamento della situazione di fatto e l'esistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale; la motivazione che sorregge l'atto è di contenuto esclusivamente economico ed ignora ogni interesse naturalistico; 2) violazione del principio di precauzione, principio generale del diritto comunitario (art. 174, comma 2, Trattato CE) in materia ambientale ed estendibile anche a tutti gli ambiti dell'azione comunitaria: tale principio, ispiratore delle delibere revocate, è stato ignorato nella revoca ora impugnata, con conseguente

nuova indiscriminata attività subacquea nella zona protetta.

Si è costituito in giudizio l'Ente Parco, opponendosi al ricorso e sostenendo che la revoca è stata disposta in base ad una approfondita rivalutazione dell'interesse pubblico e degli interessi privati coinvolti nella vicenda.

Hanno spiegato intervento ad opponendum la soc. Sub Sonic di Citti Edoardo e Massimo Ziino e l'Associazione italiana liberi subacquei, che svolgono attività di accompagnamento nelle acque del parco marino, rilevando: a) che la precedente disciplina ora revocata aveva illegittimamente limitato l'attività di accompagnamento subacqueo esclusivamente ai soggetti giuridici espressamente autorizzati dall'Ente ed aventi sede in una delle isole dell'arcipelago toscano; b) che la rivalutazione nel merito della scelta in origine effettuata aveva tenuto conto delle problematiche emerse per gli operatori del settore esclusi; c) che la tutela dell'ambiente si persegue attraverso il contingentamento delle presenze di subacquei non basato esclusivamente sulla territorialità degli operatori ma su requisiti di professionalità; d) che nel nome della tutela dell'ambiente si erano in precedenza privilegiati gli interessi di pochi soggetti locali, l'unico diving (centro di immersioni esistente sull'isola), i pescatori e i vacanzieri settimanali o proprietari di case.

Con ordinanza n. 821 del 2003 è stata accolta l'istanza cautelare.

Con memoria di udienza il Comune ricorrente ha dedotto l'inammissibilità degli interventi ad opponendum per carenza di interesse ed ha ribadito le proprie tesi.

All'udienza del 22 ottobre la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Con la delibera n. 87/2003 il Commissario dell'Ente Parco nazionale Arcipelago toscano aveva regolamentato l'attività subacquea nelle aree ricomprese nel perimetro del parco, asseritamente in vista della salvaguardia del patrimonio naturalistico avendo registrato un notevole incremento dell'attività subacquea intorno all'isola di Capraia "tale da creare non pochi problemi al delicato equilibrio degli habitat e delle strutture geomorfologiche oltre che provocare danni e disagio alle attività locali" anche di carattere economico. Era stato così disposto che l'attività di accompagnamento fosse riservata a taluni soggetti locali e che le immersioni ricreative erano parimenti riservate ai residenti dell'isola o vacanzieri per almeno 6 giorni.

Con la delibera n. 121/2003 si era corretto un errore materiale della precedente delibera, confermandone nella sostanza i contenuti.

Con la delibera n. 163/2003, ora impugnata dal Comune di Capraia Isola, sono state revocate le precedenti delibere per la "considerazione che per il corrente anno gli operatori del settore risultano avere assunto impegni per l'espletamento della loro attività nella zona interessata" nonché "in attesa che la materia possa essere più opportunamente e complessivamente regolamentata all'interno degli strumenti programmatici del Parco anche con il contributo di tutti i soggetti interessati alle attività subacquee". Con detta ultima delibera si è in sostanza eliminata la restrizione operata dalle precedenti

determinazioni che privilegiavano i soggetti residenti a danno degli altri.

2. Preliminarmente deve essere disattesa l'eccezione formulata dal Comune ricorrente nella sua memoria d'udienza, circa la inammissibilità degli interventi ad opponendum svolti dalla soc. Sub Sonic e dall'Associazione italiana liberi subacquei che non avrebbero "titolo ad intromettersi nella lite pendente...attinente alla sfera dei rapporti istituzionali" tra enti nonché per profili che si sostanziano, per uno dei detti soggetti, in una contestazione tardiva delle precedenti delibere restrittive. Per respingere l'eccezione infatti è sufficiente ricordare che l'interesse dell'interventore, oltre che derivato da quello del convenuto, può essere di mero fatto. Nella specie, i soggetti che svolgono attività di immersioni subacquee hanno tutto l'interesse che la delibera di revoca dell'ente parco non sia annullata dal giudice.

3. Passando al merito dell'impugnativa, con il secondo motivo il Comune ricorrente invoca il principio comunitario di precauzione (art. 174, comma 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, nella versione in vigore dal 1.5.1999 a seguito delle modifiche derivanti dal Trattato di Amsterdam – ex art. 130) che sarebbe stato violato dal provvedimento di revoca impugnato e che avrebbe invece ispirato le delibere precedenti ora revocate.

Il motivo non è fondato.

L'art. 174, comma 2, richiamato dispone che "la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela" ed "è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva...".

Dalla giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia CE, causa 236/01, sent. del 9 settembre 2003) e amministrativa (Cons. di Stato, VI, ord. n. 7992/2003) si ricava che misure restrittive in applicazione di quel principio possono essere adottate soltanto se sia stata previamente svolta una valutazione dei rischi quanto più possibile completa e che il medesimo principio deve essere correlato anche al principio generale di proporzionalità, in forza del quale la legittimità di un divieto all'attività economica è subordinata alla condizione che il provvedimento sia idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi perseguiti, fermo restando che qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate si deve ricorrere alla meno restrittiva e cioè a quella che impone il minimo sacrificio e che causa inconvenienti non sproporzionati rispetto agli scopi.

Orbene, poiché le delibere precedenti (nn. 87 e 121 del 2003) non sono oggetto della presente impugnativa e il Collegio non può esaminarle, e poiché il giudizio amministrativo è limitato all'ambito dei motivi, sarebbe stato onere del ricorrente dimostrare che l'invocato principio di precauzione – come interpretato dalla giurisprudenza richiamata - aveva effettivamente ispirato le delibere ora revocate, con conseguente illegittimità della revoca sotto questo specifico motivo. Ma nel ricorso, al di fuori di mere affermazioni, non è dato rinvenire nessun elemento a sostegno della tesi.

Quanto all'influenza del principio di precauzione sulla revoca ora impugnata, va rilevato, contrariamente all'affermazione del ricorrente, che l'Ente parco si è dato carico della necessità che una misura

restrittiva e discriminatoria per i non residenti avrebbe dovuto richiedere una più approfondita valutazione con il contributo di tutti i soggetti interessati e nella sede più appropriata dell'adozione "degli strumenti programmatici del Parco". Questi sono: il regolamento del parco, che è lo strumento al quale è affidato il compito di disciplinare le attività consentite tra le quali quelle "sportive, ricreative ed educative" (art. 11, comma 2, lettera d, della legge n. 394/1991); il piano del parco che suddivide il territorio in base al diverso grado di protezione (art. 12 della legge n. 394 cit.); il piano pluriennale recante le iniziative dirette a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti (art. 14 della legge n. 394).

In più l'allegato A al d.p.r. 22.7.1996 (istitutivo dell'Ente parco arcipelago toscano), che contiene le misure di salvaguardia da applicarsi nelle aree del parco, ripete all'art. 2 che è assicurata "la promozione...di attività ricreative compatibili", non prevede agli artt. 3 e 4 tra i divieti generali quello delle immersioni subacquee, ad eccezione della zona 1 non contemplata nel provvedimento ora impugnato.

4. Le considerazioni svolte al precedente punto 2 servono per respingere anche il primo motivo, con il quale il Comune denuncia che sarebbero stati violati i principi sulla revoca degli atti amministrativi; mancherebbe in particolare l'interesse pubblico concreto ed attuale e la motivazione del provvedimento avrebbe un contenuto esclusivamente economico, mentre sarebbe stato ignorato

ogni interesse naturalistico.

Ed invero va rilevato che il provvedimento di revoca si basa su due considerazioni: da un canto effettivamente si ha riguardo ad aspetti economici degli operatori del settore che “risultano avere assunto impegni per l’espletamento della loro attività nella zona interessata”; dall’altro, però, si sottolinea “che la materia possa essere più opportunamente e complessivamente regolamentata all’interno degli strumenti programmatici del Parco anche con il contributo di tutti i soggetti interessati alle attività subacquee” ed in ciò consiste l’interesse pubblico che sorregge comunque il provvedimento.

5. In conclusione il ricorso non può essere accolto, stimandosi comunque equa l’integrale compensazione delle spese del giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione III[^], definitivamente pronunciando, *respinge* il ricorso in epigrafe e compensa le spese del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze, il 22 ottobre 2004, dal Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, in Camera di Consiglio, con l’intervento dei signori:

Dott. Eugenio LAZZERI - Presidente

Dott.ssa Marcella COLOMBATI - Consigliere rel.

Dott. Saverio ROMANO - Consigliere

F.to Eugenio Lazzeri

F.to Marcella Colombati

F.to Mara Vagnoli - Collaboratore di Cancelleria

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 29 NOVEMBRE 2004

Firenze, lì 29 NOVEMBRE 2004

Il Collaboratore di Cancelleria

F.to Mara Vagnoli