

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEDE DI ROMA

RICORSO EX ART. 30 D.LGS 104/2010

PER

Il Codacons, "Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori"- in persona del legale rapp.te p. t. Avv. C. [redacted] con sede in Roma, Viale Giuseppe Mazzini, n. 73;

L'ART. 32 - ASSOCIAZIONE ITALIANA PER I DIRITTI DEL MALATO - AIDMA - ONLUS (C [redacted]), in persona del D.G.operativo [redacted], con sede legale in Via San Tommaso D'Aquino, n. 5 - 00136 Roma (RM).

E PER

tutti rappresentati e difesi, giusta delega in calce al presente atto, dall'Avv. Prof. Carlo Rienzi (C.F. RNZ CRL 46R08H703I) del Foro di Roma ed elettivamente domiciliati presso il suo studio legale sito in Roma, Viale delle Milizie, n. 9, il quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni e le notifiche relative al presente procedimento al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org al seguente numero di fax: 06/62204919.

CONTRO

MINISTERO DELLA SALUTE, in persona del Ministro in carica, dom.to ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato, in Roma, Via dei Portoghesi, 12

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, in persona del Ministro p.t., elettivamente domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato, Via dei Portoghesi n. 12 - 00186 Roma

Regione Lazio, in persona del Presidente p.t., Via Rosa Raimondi Garibaldi, 7 - 00145 Roma (RM);

Regione Toscana, in persona del Presidente p.t., Palazzo Strozzi Saccati, P.zza del Duomo, 10 - 50122 Firenze (FI);

Regione Lombardia, in persona del Presidente p.t., Piazza Città di Lombardia, 1 - 20124 Milano (MI);

Regione Campania, in persona del Presidente p.t., via S.Lucia, 81 - 80132 Napoli;

Regione Piemonte, in persona del Presidente p.t., Piazza Castello, 165 - 10122 Torino;

Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente p.t., Viale Aldo Moro 52, 40127 Bologna;

Regione Marche, in persona del Presidente p.t., via Gentile da Fabriano, 9 - 60125 Ancona;

Regione Veneto, in persona del Presidente p.t., Palazzo Balbi Dorsoduro, 3901 - 30123 Venezia;

Regione Friuli Venezia Giulia, in persona del Presidente p.t., piazza Unità d'Italia 1 Trieste;

Regione Sicilia, in persona del Presidente p.t., Piazza Indipendenza 21 - 90129 Palermo;

Regione Abruzzo, in persona del Presidente p.t., Via Leonardo da Vinci, 6 - 67100 L'Aquila;

Regione Sardegna, in persona del Presidente p.t., Viale Trento, 69 - 09123 Cagliari;

Comune di Ancona, in persona del Sindaco pt., Largo XXIV Maggio, 1 – I - 60123 Ancona;

Comune di Alessandria, in persona del Sindaco pt., Piazza della Libertà, - 15121 Alessandria;

Comune di Asti, in persona del Sindaco pt., Piazza S. Secondo, 1 - 14100 Asti

Comune di Benevento, in persona del Sindaco pt., Via Annunziata Palazzo Mosti - 82100 Benevento;

Comune di Bergamo, in persona del Sindaco pt., Palazzo Frizzoni, Piazza Matteotti, 27 - 24122 Bergamo;

Comune di Biella, in persona del Sindaco pt., Via Battistero, 4 - 13900 Biella;

Comune di Bologna, in persona del Sindaco pt., Piazza Maggiore, 6 - 40124 Bologna;

Comune di Brescia, in persona del Sindaco pt., Piazza della Loggia, 1 - 25121 Brescia;

Comune di Cagliari, in persona del Sindaco pt., Via Roma, 145 - 09124 Cagliari;

Comune di Cremona, in persona del Sindaco pt., Piazza del Comune, 8 - 26100 Cremona;

Comune di Como, in persona del Sindaco pt., Via Vittorio Emanuele II, 97 - 22100 Como;

Comune di Ferrara, in persona del Sindaco pt., Piazza Municipale, 2 - 44121 Ferrara;

Comune di Firenze, in persona del Sindaco pt., Palazzo Vecchio, Piazza della Signoria - 50122 Firenze;

Comune di Forlì, in persona del Sindaco pt., Piazza Saffi, 8 - 47121 Forlì;

Comune di Frosinone, in persona del Sindaco pt., Piazza VI dicembre- 03100 Frosinone;

Comune di Lecco, in persona del Sindaco pt., Piazza Diaz, 1 - 23900 Lecco;

Comune di Lodi, in persona del Sindaco pt., Piazza Broletto, 1 - 26900 Lodi;

Comune di Lucca, in persona del Sindaco pt., Via Santa Giustina, 6 - 55100 Lucca;

Comune di Macerata, in persona del Sindaco pt., Piazza Libertà, 3 - 62100 Macerata;

Comune di Mantova, in persona del Sindaco pt., Via Roma, 39 - 46100 Mantova;

Comune di Milano, in persona del Sindaco pt., Piazza della Scala, 2 - 20121 Milano;

Comune di Modena, in persona del Sindaco pt., Piazza Grande, 16 – Modena;

Comune di Monza, in persona del Sindaco pt., Piazza Trento e Trieste - 20900 Monza;

Comune di Napoli, in persona del Sindaco pt., Piazza Municipio, 1 - 80133 Napoli;

Comune di Novara, in persona del Sindaco pt., Via Rosselli, 1 - 28100 Novara;

Comune di Padova, in persona del Sindaco pt., Palazzo Moroni, Via del Municipio, 1 - 35122 Padova;

Comune di Palermo, in persona del Sindaco pt., Piazza Pretoria- 90100 Palermo;

Comune di Parma, in persona del Sindaco pt., Strada Repubblica, 1 - 43121 Parma;
Comune di Pavia, in persona del Sindaco pt., Piazza Municipio, 2 - 27100 Pavia;
Comune di Pescara, in persona del Sindaco pt., Piazza Italia - 65121 Pescara;
Comune di Piacenza, in persona del Sindaco pt., Piazza Cavalli, 2 - 29121 Piacenza;
Comune di Prato, in persona del Sindaco pt., Piazza del Comune, 2 - 59100 Prato (PO);
Comune di Ravenna, in persona del Sindaco pt., Piazza del Popolo, 1 - 48121 Ravenna;
Comune di Reggio Emilia, in persona del Sindaco pt., Piazza Prampolini, 1 - 42121 Reggio Emilia;
Comune di Rimini, in persona del Sindaco pt., Piazza Cavour, 27 - 47921 Rimini;
Comune di Roma, in persona del Sindaco pt., Piazza del Campidoglio, 1 - 00186 Roma;
Comune di Rovigo, in persona del Sindaco pt., Piazza V. Emanuele II, 1 - 45100 Rovigo;
Comune di Teramo, in persona del Sindaco pt., Piazza Ercole Vincenzo Orsini, 16 - 64100 Teramo;
Comune di Torino, in persona del Sindaco pt., Piazza Palazzo di Città, 1 - 10122 Torino;
Comune di Trieste, in persona del Sindaco pt., Piazza Unità d'Italia, 4 - 34100 Trieste;
Comune di Varese, in persona del Sindaco pt., Via Sacco, 5 - 21100 Varese;
Comune di Venezia, in persona del Sindaco pt., Ca' Farsetti - San Marco, 4136 - 30124 Venezia;
Comune di Vercelli, in persona del Sindaco pt., Piazza del Municipio, 5 - 13100 Vercelli;
Comune di Verona, in persona del Sindaco pt., Piazza Bra, 1 - 37121 Verona;
Comune di Vicenza, in persona del Sindaco pt., Corso Andrea Palladio, 98 - 36100 Vicenza;

PER

PER LA CONDANNA AL RISARCIMENTO DEI DANNI

EX ART. 30 D.lgs n. 104/2010

DEI MINISTERI, DELLE REGIONI E DEI COMUNI RESISTENTI

**** * * *

Prima di procedere ex professo all'esame dei motivi di doglianza sottesi al presente atto e dei danni di cui si chiede il risarcimento, pare opportuna una breve premessa per consentire all'III.mo Organo giudicante adito di comprendere appieno i motivi che hanno spinto i ricorrenti ad incardinare il presente giudizio.

Costituisce dato di fatto acclarato ed a tutti noto - anche perché riportato da anni ad intervalli pressoché regolari dagli organi di stampa locali e nazionali - che moltissimi Comuni italiani sono

costretti ad adottare ripetutamente provvedimenti contingibili e di urgenza per fronteggiare i picchi massimi di inquinamento da smog, segnalati dalle centraline all'uopo installate.

Tali provvedimenti costituiscono, ad un tempo, la prova più piena della mancata attuazione delle norme sulla prevenzione del fenomeno e la conferma dell'esposizione della cittadinanza a quegli effetti negativi per la propria salute, che la detta normativa mira a scongiurare.

Si provvederà nel prosieguo, dunque, ad evidenziare, dapprima, la ricorrenza del fenomeno - con dati ufficiali rilevati dall'ARPA e con dati forniti da Legambiente - e, successivamente, ad analizzare quei provvedimenti e quelle azioni che la normativa comunitaria e nazionale impone alle Pubbliche Amministrazioni e la cui palese omissione costituisce fonte di quei danni, di cui oggi si chiede il ristoro.

Trattasi di danni da lesione di diritti soggettivi - della massima importanza e costituzionalmente garantiti, perché legati alla sfera della salute e del diritto alla vita in luoghi salubri - direttamente incisi dalla inazione colpevole della Pubblica Amministrazione demandata alla tutela degli stessi.

La presente fattispecie rientra, dunque, nell'alveo dell'art. 30 c.p.a., essendo materia espressamente riservata ex art. 133 del medesimo codice di procedura alla giurisdizione esclusiva del Giudice adito, per i motivi che nel prosieguo si analizzeranno.

FATTO

Il problema dell'inquinamento da polveri sottili, proprio per la pericolosità dei suoi effetti sulla salute pubblica, è una delle emergenze dei paesi industrializzati più dibattute ed oggetto di studio a livello mondiale.

Di tale circostanza costituisce prova la normativa comunitaria che, sin dal 1996, ha cercato di fissare i limiti massimi di esposizione e di adottare misure idonee ad impedirne il superamento.

La detta normativa - successivamente oggetto di numerose modifiche ed integrazioni - è stata recepita dagli Stati membri e costituisce - in uno con i numerosi protocolli internazionali stipulati su base mondiale - l'archetipo, cui ogni Pubblica Amministrazione deve - o dovrebbe - ispirare il proprio *modus agendi* in siffatta materia.

Ed infatti, il rispetto della normativa, che nel prosieguo si analizzerà, dovrebbe consentire di limitare - giacché impedirne la presenza risulta ad oggi impossibile - gli effetti nocivi di una sostanza tra le più pericolose per la salute umana, perché in grado di provocare una serie

innumerevole di malattie, soprattutto di natura oncologica ed a carico del sistema respiratorio e cardiocircolatorio.

Per capire appieno quanto sia fondamentale l'ottenimento dei risultati cui la normativa di settore mira - e di conseguenza quanto siano necessari ed urgenti le misure individuate come atte al suo raggiungimento - è appena il caso di spiegare, senza addentrarsi in tecnicismi di difficile comprensione, cosa sia questo PM 10, termine scientifico di quello che comunemente definiamo smog.

L'inquinamento da Pm10 è pacificamente considerato la più grave forma di alterazione dell'ecosistema. Con il termine particolato (PM dall'inglese particulate matter) o polveri totali sospese (PTS) si intende una complessa miscela di sostanze organiche ed inorganiche, allo stato solido e liquido che, a causa delle loro piccolissime dimensioni, restano sospese in atmosfera per tempi più o meno lunghi.

Numerosi studi hanno dimostrato che l'inquinamento da PM10 provoca effetti dannosi per la salute umana, sia a breve (effetti acuti), sia a lungo termine (effetti cronici). L'azione tossica del PM10 viene esercitata in modo preponderante a carico dell'apparato respiratorio. Il fattore rilevante per lo studio degli effetti è la dimensione delle particelle, in quanto da essa dipende la possibilità di penetrazione all'interno dello stesso. A causa della loro particolare struttura superficiale, le particelle possono assorbire dall'aria sostanze acide (diossido di zolfo e diossido di azoto), nonché sostanze chimiche cancerogene che, una volta entrate nei tratti respiratori, prolungando i tempi di residenza, ne accentuano gli effetti. Le particelle più piccole, avendo la possibilità di penetrare più a fondo nell'apparato respiratorio; possono avere dei tempi di residenza molto più lunghi e per questo motivo sono considerate le più pericolose, potendo raggiungere gli alveoli. Queste particelle possono essere assorbite dal sangue causando effetti tossici, ma possono anche portare ad aggravamento di patologie preesistenti, come l'asma, la bronchite e l'enfisema polmonare.

Tra i principali effetti acuti documentati dagli studi epidemiologici vi sono:

- aumento della mortalità giornaliera per tutte le cause, ed in particolare per cause cardiovascolari;
- aumento dei ricoveri per patologie asmatiche;
- aumento dei ricoveri per malattia polmonare ostruttiva cronica (COPD);

- diminuzione della funzionalità polmonare ed aumento dei sintomi respiratori acuti in bambini ed adulti.

Tra gli effetti a lungo termine (effetti cronici), secondo alcuni studi condotti negli USA, vi è una riduzione dell'aspettativa di vita stimata di 1-2 anni.

Le persone più vulnerabili sono gli anziani, gli asmatici, i bambini e chi svolge un'intensa attività fisica all'aperto, sia di tipo lavorativo che sportivo.

Le principali fonti di inquinamento sono rappresentate da:

- centrali termiche;
- processi industriali;
- traffico veicolare, determinato soprattutto dai motori diesel;
- riscaldamento domestico;
- inceneritori, ecc.

Il 78% delle polveri fini è generato dal traffico automobilistico.

Il PM10 può provocare anche in persone sane, soprattutto in associazione al fumo di sigaretta, irritazione agli occhi, al naso, alla gola ed ai polmoni. Quando penetra nel nostro apparato respiratorio può avere effetti che vanno da semplici irritazioni all'asma, dalla bronchite alla riduzione della funzione polmonare, dai danni irreversibili ai tessuti polmonari fino alla morte prematura. Gli effetti sulla salute, come detto, sono principalmente a carico delle vie respiratorie, tuttavia alcune sostanze inquinanti, che entrano a far parte della miscela costituita dal PM10 (in particolare metalli pesanti e idrocarburi policiclici aromatici), determinano anche effetti aggiuntivi a carico del sistema cardiovascolare, riducendo, inoltre, le difese immunitarie verso le malattie infettive.

Infatti, il progetto "Medparticles", una sorta di summa degli effetti sanitari del particolato atmosferico, la cui riunione conclusiva si è tenuta a Roma il 10 luglio 2013, ha confermato un aumento di rischio di mortalità e di ricoveri per cause cardiache e respiratorie con il crescere della concentrazione delle polveri. Nelle città considerate dallo studio (Milano, Torino, Bologna, Parma, Reggio Emilia, Modena, Roma, Marsiglia, Madrid e Barcellona) c'è molto traffico, in alcuni casi anche marittimo, e molto sole, che trasforma le polveri in inquinanti secondari ancora più nocivi (all. n. 1)

Inoltre, uno studio coordinato dal Centro di ricerca danese sul cancro ha seguito per 13 anni una popolazione sparsa per tutta Europa di 313mila persone (fra le quali anche quelle seguite da ricercatori italiani a Roma ed a Torino), ed ha individuato un chiaro nesso fra esposizione a polveri e tumore al polmone. In particolare nella forma che colpisce anche i non fumatori (adenocarcinoma). I ricercatori sono riusciti a mettere in relazione i 2.095 casi di tumore al polmone, insorti in quelle popolazioni nel periodo considerato, con il livello di polveri rilevato nelle zone di residenza dei malati, riuscendo ad emendare i dati ottenuti dagli effetti concorrenti di potenziali fattori concomitanti – e confondenti rispetto allo studio - come il fumo, la dieta e il tipo di occupazione. Si è visto così che ad ogni incremento di 5 µg/m³ di PM_{2,5} il rischio di tumore al polmone aumenta del 18%, mentre l'incremento del rischio è del 22% per ogni aumento di 10 µg/m³ di PM₁₀. Più le polveri sono sottili, insomma, più sono nocive (all. n. 2).

Questi dati sull'aumento dell'incidenza dei rischi sulla salute, correlati all'incremento della concentrazione delle polveri sottili, dimostrano appieno l'importanza del contenimento dell'inquinamento al di sotto delle soglie considerate accettabili dalla normativa.

Anche perché, come detto, l'inquinamento ha comunque – anche sotto quelle soglie – effetti negativi: insomma, il fenomeno non si può eliminare, ma è di fondamentale importanza contenere i rischi il più possibile. Alcuni casi di tumori attribuibili agli inquinanti si sono registrati anche in persone esposte a livelli di polveri entro i limiti dell'attuale legislazione europea.

Saori Kashima dell'Università di Hiroshima in Giappone, autorevole studioso della materia, alla luce di questi dati, ha commentato: *“Questo significa che dobbiamo annoverare definitivamente l'inquinamento dell'aria - anche alle concentrazioni normali - fra le cause di tumore al polmone, e considerare d'ora in poi con maggiore attenzione l'impatto dell'inquinamento sulla salute pubblica”.*

Ma vi è di più.

Un altro studio ha assodato che le polveri sottili giocano un ruolo fondamentale nell'infarto, determinando uno scompenso cardiaco, cioè quella condizione in cui il cuore, ormai sfibrato ed ingrossato, non è più in grado di pompare sangue a sufficienza. Il team internazionale guidato da Nicholas Mills dell'Università di Edimburgo ha confermato la correlazione sussistente tra la presenza in dosi eccessive dei principali inquinanti, il numero dei ricoveri ed il tasso di mortalità da scompenso. Mettendo insieme i dati provenienti da 12 diversi Paesi, i ricercatori hanno potuto riscontrare un chiaro nesso causale fra l'aumento della concentrazione degli inquinanti nell'aria ed il subitaneo aggravarsi dello scompenso, addirittura nel giorno stesso della massima esposizione. Il

rischio di finire in ospedale per una crisi di insufficienza cardiaca o di morire cresce del 3,5% all'aumentare di 1 parte su un milione di monossido di carbonio, del 2,3% all'aumento di 10 parti per miliardo di biossido di zolfo, dell'1,7% per uno stesso aumento di biossido di azoto e di circa il 2% per ogni incremento di 10 µg/m³ di polveri. Le polveri sottili, passando dai polmoni nel circolo sanguigno sono, infatti, in grado di provocare un'inflammatione generalizzata, che facilita la formazione di placche aerosclerotiche, trombi ed ischemie. Inoltre, lo stress chimico determinato dalle particelle inquinanti agisce anche sul sistema nervoso autonomo (simpatico e parasimpatico), determinando aritmia e danni progressivi a cuore e coronarie (all. n. 3).

Da ultimo lo IARC, l'agenzia di ricerca sul cancro dell'Oms, il 17 ottobre 2013 ha dichiarato ufficialmente che lo smog è uno dei più importanti agenti cancerogeni ed ha annunciato la decisione di inserire gli inquinanti dell'aria nel gruppo numero 1, quello dei sicuri cancerogeni, insieme a sostanze come amianto e benzene. E' la prima volta che l'organizzazione mondiale della Sanità dichiara ufficialmente che l'inquinamento dell'atmosfera può causare il cancro. In precedenza l'agenzia aveva dichiarato nocivi solo alcuni componenti dello smog, come ad esempio i gas combustibili del gasolio.

"L'aria che respiriamo è inquinata da diverse sostanze cancerogene" - ha spiegato Kurt Straif, curatore della monografia dello IARC sull'argomento - "Ora sappiamo che l'inquinamento dell'aria, oltre a provocare una serie di danni per la salute, è anche un potente cancerogeno, più del fumo passivo".

Lo studio dell'Oms, che ha portato a questa decisione, raccoglie più di mille ricerche effettuate sui danni derivanti dall'inquinamento dell'aria in tutto il mondo. Un'analisi che ha registrato più di 220mila casi di morti nel 2010. Anche se la composizione dell'atmosfera varia da zona a zona, hanno spiegato gli esperti, le conclusioni sono valide in tutto il mondo.

"Ci sono prove sufficienti per affermare che l'esposizione all'inquinamento dell'aria provoca il cancro ai polmoni e aumenta il rischio di contrarlo alla vescica" ha precisato il team di ricercatori.

Sull'argomento l'OMS ha ricordato che si sta impegnando, insieme alla Commissione Europea, ad abbassare addirittura i limiti imposti per legge all'inquinamento atmosferico, quei limiti che, invece, come vedremo più avanti, il nostro paese giudica ufficialmente troppo bassi ed impossibili da raggiungere..

Proprio in ragione degli effetti nocivi dimostrati ed elencati, gli organi sovranazionali, sin dalla metà degli anni novanta, hanno rivolto grande e continua attenzione all'individuazione delle

possibili misure atte ad arginare il problema in questione. A tal fine la Commissione Europea - con la direttiva 96/62/CE - ha stabilito un articolato sistema di norme, volto a consentire il raggiungimento di livelli di qualità dell'aria compatibili con la salute umana.

È una normativa fondamentale, poiché individua anche le sostanze inquinanti da tenere sotto controllo e le azioni per poterlo fare.

Tale Direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il D.L. 351/99, che definisce i principi per:

“a) stabilire gli obiettivi per la qualità dell'aria ambiente al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti dannosi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso;

b) valutare la qualità dell'aria ambiente sul territorio nazionale in base a criteri e metodi comuni;

c) disporre di informazioni adeguate sulla qualità dell'aria ambiente e far sì che siano rese pubbliche, con particolare riferimento al superamento delle soglie d'allarme;

d) mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove è buona, e migliorarla negli altri casi”.

È l'art. 2 che si preoccupa di stabilire sia un valore limite, *“livello fissato in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti dannosi sulla salute umana o per l'ambiente nel suo complesso, tale livello deve essere raggiunto entro un dato termine e in seguito non superato”*; sia un valore obiettivo: *“livello fissato al fine di evitare, a lungo termine, ulteriori effetti dannosi per la salute umana o per l'ambiente nel suo complesso; tale livello deve essere raggiunto per quanto possibile nel corso di un dato periodo”*.

Per non anticipare in punto di fatto l'analisi della complessa normativa di settore – la cui violazione rappresenta il motivo sotteso all'odierna richiesta di risarcimento danni – ci limiteremo in questa sede a ricordare come dal 1996 ad oggi la Comunità Europea ha continuamente aggiornato l'elenco delle materie inquinanti, stabilendo per ognuna di esse un valore massimo ed un tempo massimo annuale di superamento di tale valore.

Le Regioni ed i Comuni resistenti non hanno in questi anni approntato le misure atte al raggiungimento delle condizioni per non superare le dette soglie.

Ed infatti, l'“*Ecosistema Urbano 2011*” - XVIII Rapporto sulla qualità ambientale dei Comuni capoluogo di provincia - curato da Legambiente e dall'Istituto di ricerche Ambiente Italia, ha monitorato, suddividendole in 3 diverse categorie - grandi, medie e piccole - 104 città italiane. Il

monitoraggio è stato effettuato utilizzando 25 indici tematici su circa 70 indicatori primari e 120 parametri ed analizzando tutte le principali componenti ambientali presenti in una città: aria, acqua, rifiuti, trasporti e mobilità, spazio verde ed urbano, energia, politiche ambientali pubbliche e private. In particolare, per quanto riguarda la qualità dell'aria sono stati monitorati ed analizzati i valori di monossido di azoto (NO₂ - anidride carbonica), ozono (O₃) e particolato (PM – polveri sottili).

I dati finali dal Rapporto – Ecosistema Urbano 2011 hanno confermato che purtroppo la concentrazione nell'aria di monossido di azoto, ozono e polveri sottili costituisce ancora uno dei principali problemi con cui le amministrazioni devono continuamente confrontarsi: tale conclusione rappresenta la prova più piena della mancata attuazione da parte di queste ultime delle politiche normativamente previste come atte a contenere la detta concentrazione al di sotto del tasso soglia.

Nell'ambito del medesimo Rapporto è stato anche preso in considerazione e valutato l'indice di pianificazione e partecipazione ambientale (con una valutazione da 0 a 100), tenendo conto nella redazione: della Zonizzazione acustica, del Piano Urbano del Traffico (PUT), del Piano Energetico Comunale (PEC) e del Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) (all. n. 4). I dati dinanzi riportati hanno ricevuto un'autorevole conferma anche nelle conclusioni di uno studio condotto dal Centro Nazionale per la Prevenzione e le Malattie (CCM).

Quest'ultimo è un organismo di coordinamento tra il Ministero della Salute e le Regioni per le attività di sorveglianza, prevenzione e risposta tempestiva alle emergenze (istituito dalla legge del 26 maggio 2004, n.138).

Esso opera in coordinamento con le strutture regionali attraverso convenzioni con l'Istituto Superiore di Sanità, l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro, gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, le Università, gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico e con altre strutture di assistenza e di ricerca pubbliche e private, nonché con gli organi di sanità militare, e agisce con modalità ed in base a programmi annuali approvati con decreto del Ministro della Salute.

Il CCM ha affidato al Dipartimento di Epidemiologia della ASL Roma E il progetto "EpiAir", il cui obiettivo era quello di studiare gli effetti sulla salute dell'inquinamento atmosferico di polveri sottili nelle grandi città italiane. Sui risultati di questo progetto è stata pubblicata anche una monografia dal titolo "*Inquinamento atmosferico e salute. Sorveglianza epidemiologica e interventi di prevenzione*".

In particolare, all'esito dei lavori del suddetto progetto, sono stati presentati i risultati relativi all'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla mortalità nella popolazione adulta di 10 città italiane. Essi sono relativi all'associazione tra l'incremento di concentrazione delle polveri (PM₁₀)

e dei gas (biossido di azoto e ozono) nell'atmosfera e la mortalità per cause naturali, cardiache, cerebrovascolari e respiratorie. Essi hanno dimostrato un effetto immediato delle polveri e dei gas su tutte le cause di morte esaminate.

Dai suddetti studi sembrerebbe che, nell'ultimo decennio, il tasso di mortalità nelle città italiane, dovuto al mancato rispetto dei parametri di legge previsti per la concentrazione delle sostanze inquinanti di cui in narrativa, abbia subito un notevole incremento.

Stante la predetta situazione, il Codacons ha deciso di presentare istanza di accesso ai sensi della Legge 241/90 e s.m.i. a tutte le Aziende USL, alle ARPA e agli altri enti competenti a monitorare il livello di qualità dell'aria, chiedendo l'ostensione di "...tutti i provvedimenti, atti e/o documenti, ivi compresi gli eventuali documenti agli stessi allegati e/o sottesi, relativi all'attività di vigilanza, verifica e controllo svolta dagli Enti..." (all. 5).

Ebbene, dalla documentazione acquisita, sia pure frammentaria, è emerso che né le Regioni, né i Comuni, né le Province, né i Ministeri della Salute e dell'Ambiente hanno svolto tutto quanto loro imposto dalla legge, omettendo, altresì, una stringente attività di controllo e vigilanza.

Sia lo Stato che le Regioni, infatti, chiamati per legge ad attivarsi, ciascuna secondo le proprie specifiche competenze, per porre in essere gli interventi necessari ed informare la popolazione dei rischi cui costantemente sono esposti, hanno fatto ben poco per raggiungere gli obiettivi prefissati. Ebbene, il risultato di tale inerzia emerge chiaramente dai dati acquisiti, che, per comodità, si riportano schematizzati nel seguente prospetto, relativo all'anno 2010, scelto a puro titolo esemplificativo:

| REGIONE | CITTA' | N. giorni superamento soglia massima | CITTA' | N. giorni superamento soglia massima | CITTA' | N. giorni superamento soglia massima |
|------------------|--------|--------------------------------------|-------------|--------------------------------------|----------|--------------------------------------|
| LOMBARDIA | MILANO | 87 | BERGAMO | 71 | BRESCIA | 89 |
| | COMO | 42 | CREMONA | 42 | LECCO | 42 |
| | LODI | 73 | MANTOVA | 83 | MONZA | 92 |
| | PAVIA | 54 | VARESE | 40 | | |
| PIEMONTE | TORINO | 134 | ALESSANDRIA | 89 | ASTI | 98 |
| | BIELLA | 41 | NOVARA | 77 | VERCELLI | 50 |

| | | | | | | |
|----------------------------|----------|----|------------------|-----|----------|----|
| EMILIA ROMAGNIA | BOLOGNA | 63 | FERRARA | 59 | FORLI | 45 |
| | MODENA | 82 | PARMA | 61 | PIACENZA | 63 |
| | RAVENNA | 47 | REGGIO EMILIA | 84 | RIMINI | 58 |
| | | | | | | |
| VENETO | VENEZIA | 71 | PADOVA | 94 | ROVIGO | 67 |
| | TREVISO | 84 | VERONA | 70 | VICENZA | 87 |
| | | | | | | |
| TOSCANA | FIRENZE | 65 | LUCCA | 97 | PRATO | 48 |
| | | | | | | |
| MARCHE | ANCONA | 96 | MACERATA | 50 | | |
| | | | | | | |
| LAZIO | ROMA | 63 | FROSINONE | 108 | | |
| | | | | | | |
| ABBRUZZO | PESCARA | 59 | TERAMO | 42 | | |
| | | | | | | |
| CAMPANIA | NAPOLI | 95 | BENEVENTO | 85 | | |
| | | | | | | |
| SICILIA | PALERMO | 60 | | | | |
| | | | | | | |
| SARDEGNA | CAGLIARI | 56 | | | | |

Dati dell'ARPA, Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, che monitora costantemente il livello delle polveri sottili e gli altri agenti inquinanti nell'atmosfera.

Questo, come detto, solo per il 2010. Purtroppo, sono anni che la situazione è analoga e nulla è cambiato, anzi.

Le considerazioni sin qui svolte in ordine all'inottemperanza palese delle Pubbliche Amministrazioni italiane rispetto agli obblighi imposti dalla normativa di settore - confermata dai dati sin qui esaminati - non sono il portato di un atteggiamento preconcepito e di parte o il frutto della semplice impostazione di una strategia difensiva dei ricorrenti, ma, al contrario traggono scaturigine e conforto ai più alti livelli dai giudizi poco lusinghieri espressi in proposito dalla Comunità Europea.

Ed, infatti, come più avanti diffusamente si vedrà, l'Unione Europea non solo non ha ritenuto soddisfacenti le azioni poste in essere dallo Stato italiano ma, con la decisione della Commissione del 28.9.2009, ha addirittura respinto la richiesta avanzata dallo stesso di ottenere una deroga all'obbligo di applicare i valori limite per il Pm10, avviando conseguentemente una procedura di infrazione contro l'Italia.

D'altra parte, la stessa richiesta di deroga avanzata dal nostro paese costituisce una sorta di confessione sulla attuale incapacità delle nostre amministrazioni di raggiungere i livelli imposti e, per conseguenza, sulla mancata attuazione di quelle azioni previste come necessarie dalla normativa e la cui effettuazione avrebbe portato al raggiungimento dello scopo.

Ma, come si vedrà nel prosieguo, confessioni ben più esplicite sono giunte dall'Italia in atti ufficiali sul tema del mancato rispetto della normativa e dell'insuccesso rispetto agli obiettivi.

DIRITTO

1) SULLA COMPETENZA DEL GIUDICE ADITO E SULLA NATURA DEI DIRITTI INCISI.

Questa difesa ritiene non revocabile in dubbio la competenza del Giudice Amministrativo a conoscere della presente controversia.

In particolare, ritiene che la fattispecie, posta all'esame dell'Ill.mo Organismo Giudicante adito, rientri tra quelle nelle quali l'esercizio o il mancato esercizio di una *potestas* della P.A. abbia inciso diritti soggettivi in materia di giurisdizione esclusiva, con consequenziale diritto nella sede amministrativa di chiedere il ristoro del danno subito, per effetto della prefata lesione.

Ed invero, il primo comma dell'art. 7 del Codice di Procedura Amministrativa prevede che: *"Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni"*.

I successivi commi da 3 a 7 dispongono che: *“La giurisdizione amministrativa si articola in giurisdizione generale di legittimità, esclusiva ed estesa al merito.*

Sono attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotte in via autonoma.

Nelle materie di giurisdizione esclusiva, indicate dalla legge e dall'articolo 133, il giudice amministrativo conosce, pure ai fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi.

Il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione estesa al merito nelle controversie indicate dalla legge e dall'articolo 134. Nell'esercizio di tale giurisdizione il giudice amministrativo può sostituirsi all'amministrazione.

Il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice amministrativo di ogni forma di tutela degli interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, dei diritti soggettivi”.

Il successivo art. 30, ai commi 1 e 2, prevede che: *“L'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva e nei casi di cui al presente articolo, anche in via autonoma.*

Può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria. Nei casi di giurisdizione esclusiva può altresì essere chiesto il risarcimento del danno da lesione di diritti soggettivi. Sussistendo i presupposti previsti dall'articolo 2058 del codice civile, può essere chiesto il risarcimento del danno in forma specifica”.

L'ultimo comma del medesimo articolo dispone che: *“Di ogni domanda di condanna al risarcimento di danni per lesioni di interessi legittimi o, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritti soggettivi conosce esclusivamente il giudice amministrativo”.*

Infine, l'art. 133, primo comma, alla lettera q) prevede che rientrino nella competenza esclusiva del giudice amministrativo *“le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti anche contingibili ed urgenti, emanati dal Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica, di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, di edilizia e di polizia locale, d'igiene pubblica e dell'abitato”*

Più avanti il medesimo comma riserva alla competenza esclusiva del giudice amministrativo anche, alla lettera s), *“le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni in materia di danno all'ambiente, nonché avverso il silenzio inadempimento del*

Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, nonché quelle inerenti le ordinanze ministeriali di ripristino ambientale e di risarcimento del danno ambientale”.

Orbene, oggetto del presente ricorso è proprio la richiesta di risarcimento del danno per lesione di diritti soggettivi - legati alla sfera costituzionalmente protetta del diritto alla salubrità dell'ambiente e per conseguenza della salute - dovuta all'omissione in primis da parte dei Ministeri, competenti in base alla legislazione nazionale ed europea, di stringenti poteri/doveri di controllo ed alla mancata adozione, da parte dello Stato, delle Regioni e dei Comuni evocati in giudizio, di tutte quelle misure normativamente imposte.

Non può essere revocato in dubbio il fatto che il mancato esercizio di tale potere di controllo e del dovere di impulso – così come la mancata adozione anche da parte degli organismi locali delle misure atte al raggiungimento degli scopi previsti a livello comunitario – costituiscano una pesante ed esiziale omissione di una *potestas* affidata alle PP.AA. competenti per la salvaguardia dei diritti dei soggetti che la normativa di settore mira a proteggere.

Non vi può essere dubbio che la mancata adozione da parte degli enti coinvolti delle misure richieste ed imposte dalla legge configuri un'ipotesi di responsabilità a carico degli stessi, da cui deriva il diritto al risarcimento del danno a favore dei soggetti che di quelle misure dovevano giovare e, per conseguenza, direttamente incisi dall'inazione della P.A..

Pertanto, vertendosi in tema di tutela della salubrità ambientale con riflessi diretti e gravi, quanto comprovati ai massimi livelli, sulla sfera della salute - diritti costituzionalmente garantiti tra quelli fondamentali dell'individuo - non possono residuare dubbi sulla competenza esclusiva del Tribunale adito e, quindi, sul suo potere di conoscere anche del risarcimento dei danni per lesione dei diritti soggettivi.

2) SULLA LEGITTIMAZIONE DEI RICORRENTI

Poche riflessioni varranno a rendere evidenti la legittimazione e l'interesse degli odierni ricorrenti. Quanto al CODACONS, esso è una Associazione di volontariato, riconosciuta ex L. n.266/91, autonoma, senza fini di lucro, a base democratica e partecipativa, che persegue esclusivamente obiettivi di solidarietà sociale ed è iscritta nell'elenco delle Associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 del D.lgs. 206/2005 e s.m.i., meglio conosciuto come Codice del Consumo.

La ricorrente ha quale finalità statutaria esclusiva “*quella di tutelare con ogni mezzo legittimo, ivi compreso il ricorso allo strumento giudiziario, i diritti e gli interessi dei consumatori ed utenti,*

categoria socialmente debole... Tale tutela si realizza nei confronti dei soggetti pubblici e privati, produttori e/o erogatori di beni e servizi, anche al fine di contribuire ad eliminare le distorsioni del mercato...L'Associazione tutela il diritto alla trasparenza, alla corretta gestione e al buon andamento delle pubbliche amministrazioni..." (art. 2 Statuto Codacons) (doc. n. 1);

L'Associazione, inoltre, "tutela tutti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, nei confronti di qualsiasi soggetto, promuovendo azioni giudiziarie, interviene nei giudizi civili, penali e amministrativi... per il risarcimento del danno derivante dalla lesione di interessi collettivi concernenti le finalità generali perseguite dall'Associazione..." (Statuto CODACONS, art. 2, comma 1);

Il CODACONS, altresì, "promuove iniziative per disciplinare il settore pubblico e privatoal fine di garantire gli interessi dei consumatori e degli utenti in ordine alla reale possibilità dei consumatori e degli utenti di difendere giudizialmente, sia come singoli che come gruppi, i loro interessi e di ottenere declaratorie di responsabilità dei soggetti erogatori di beni e servizi" (Statuto CODACONS, art. 3).

In quanto "Associazione di Associazioni", in un quadro di trasparente coerenza con le finalità statuarie ed i principi ispiratori, il CODACONS coordina, altresì, l'attività e le iniziative delle singole Associazioni ad esso aderenti e contribuisce fattivamente al perseguimento delle finalità statuarie delle singole Associazioni affiliate. Il CODACONS, infatti, "promuove ogni iniziativa legale volta al perseguimento delle finalità proprie e di quelle delle singole Associazioni aderenti al coordinamento. A tal fine il CODACONS può agire giudizialmente, disgiuntamente o congiuntamente ad una o più delle Associazioni aderenti" (art. 5 dello Statuto del Codacons).

Tra le Associazioni che il CODACONS coordina vi è anche l'AIDMA (ART.32), Associazione senza fini di lucro, che ha per oggetto la tutela dei diritti civili e degli interessi degli associati e dei cittadini, operando su tutto il territorio nazionale, nei confronti del servizio di assistenza sanitaria pubblica e privata, a qualsiasi titolo, al fine di garantire anche "il diritto ad una efficiente e diffusa opera di prevenzione sia per le malattie a maggior rischio sociale, che per quelle a maggior rischio familiare o da lavoro individuale" (art. 2 lett.c) Statuto AIDMA).

L'Associazione AIDMA, pertanto, "interverrà con tutti i mezzi previsti dalla legge contro ogni abuso da chiunque posto in essere al fine di migliorare, in ogni senso, la qualità del servizio e l'ambiente di vita degli utenti delle strutture sanitarie indicate e di quanti altri frequentano per qualsiasi ragione tali strutture pubbliche e private che, in considerazione della sua indispensabilità ed insostituibilità non può che essere considerato, a tutti gli effetti vero e proprio "servizio sociale", strettamente legato all'ambiente di vita dei cittadini" (art. 2 dello Statuto di AIDMA).

Si precisa ancora che il CODACONS è legittimato per statuto a tutelare *"tutti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori, degli utenti e dei contribuenti, nei confronti di qualsiasi soggetto, promuovendo azioni giudiziarie; interviene nei giudizi civili, penali e amministrativi; innanzi alle Commissioni tributarie, ed a tutte le giurisdizioni anche superiori nonché innanzi a tutti i giudizi speciali, attraverso la costituzione di parte civile per il risarcimento del danno derivante dalla lesione di interessi collettivi concernenti le finalità generali perseguite dall'Associazione, ivi compreso il danno ambientale e concernente le finalità perseguite dalle Associazioni aderenti al Codacons. Tale finalità è perseguita anche attraversoil controllo e la tutela di un equilibrato rapporto tra l'uso individuale delle risorse dell'ambiente ed un razionale sviluppo della società improntato al rispetto e alla tutela della dignità della persona umana ed alla salvaguardia dell'interesse fondamentale della salute e della sicurezza attuale e futura delle singole persone" (art. 2 comma 6).*

Il Codacons, inoltre, è iscritto tra le associazioni di protezione ambientale ai sensi dell'art. 13 della L. 817/86 n. 349, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n.1010 del 9 agosto 1996.

Il Codacons, sia in via autonoma che unitamente alle associazioni che lo stesso coordina, nell'alveo del perseguimento dei propri fini statutari, nel corso degli anni ha dimostrato - e lo continua a fare - di aver raggiunto un altissimo livello nella realizzazione della finalità della **tutela collettiva del "Bene Comune"**;

Tale esperienza, fortificata anche grazie alle battaglie non solo mediatiche e sociali, ma anche dinanzi agli organi della giustizia, hanno messo in risalto **l'effettività dell'associazione nel perseguimento dei fini statutari e di rilevanza sociale e civile.**

L'interesse – sia del Codacons che dell'Associazione che la stessa coordina - che viene in gioco nel caso di specie, quindi, si concretizza nella realizzazione dei fini statutari, mediante l'esercizio di ogni attività, comunque mirata alla tutela collettiva del Bene Comune.

Come ha avuto modo di osservare il Consiglio di Stato - nella parte motiva dell'Adunanza Plenaria n. 1 del 2007 – le associazioni dei consumatori e degli utenti, rappresentative a livello nazionale (quali il Codacons), risultano legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi, appunto dei consumatori e degli utenti, nell'ambito delle materie disciplinate dal Codice del Consumo, oltretutto nelle materie per le quali vi è la giurisdizione del Giudice Amministrativo; conseguentemente a detti organismi è stato effettivamente conferito un compito di un certo rilievo pubblicistico, in quanto mediante interventi di tutela di quei soggetti, degli interessi dei quali si fanno portatori, concorrono alla concreta affermazione del principio di legalità nell'ampio e delicato settore nel

quale operano, “...potendo intraprendere autonome iniziative processuali con le modalità e nelle forme indicate dalle norme citate e non assumendo, soltanto, la veste di mero "denunciante" di eventuali abusi in pregiudizio dei consumatori e degli utenti” (così anche Consiglio di Stato, sez. VI, 3 febbraio 2005, n. 280).

La Suprema Corte di Cassazione, con la recente sentenza n. 17351 del 17 agosto 2011, ha definitivamente riconosciuto la legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori – nella specie il Codacons – le quali possono far valere l'interesse generale e comune ad un'intera categoria di utenti o di consumatori, “...allo scopo non di sostituirsi alle iniziative dei singoli, ma di spianare ad esse la strada, tramite il superamento degli ostacoli di ogni genere di cui tale strada potrebbe essere disseminata, ove ad agire fosse il singolo: non ultimo quello insito nelle remore del cittadino isolato ad affrontare costose controversie per somme relativamente modeste, nei confronti di avversari agguerriti. Trattasi di interpretazione conforme alle indicazioni ed agli auspici del diritto comunitario che, nel libro Verde del 2005 - ed ancor più nel Libro Bianco adottato dalla Commissione il 2 aprile 2008 - segnalava per l'appunto l'emergere di un bisogno di tutela dei consumatori... a fronte della tendenziale inerzia dei danneggiati (ivi incluse le piccole imprese) nell'intentare azioni individuali di risarcimento dei danni, per importi tendenzialmente bassi ed a fronte di costi e rischi di entità non prevedibile”.

E' evidente, pertanto, come l'azione delle associazioni dei consumatori viene a configurarsi come una sorta di contrappeso allo strapotere non solo degli imprenditori quando trattasi di consumerismo, ma anche delle P.A. quando si verta in ambito di diritto al corretto andamento della pubblica gestione.

È la nozione di Bene comune che in più contesti ordinamentali sta via via andandosi ad affermare e che, quindi determina che l'agere della P.A. debba plasmarsi – cosa che peraltro prevede la Costituzione italiana – in modo da tendere al suo raggiungimento.

I ricorrenti persone fisiche elencati nell'epigrafe del presente atto hanno piena ed incontestabile legittimazione – oltre che naturale interesse – al presente giudizio, in quanto rappresentano i soggetti direttamente incisi dall'inazione delle PP.AA. per cui è causa.

Sono i soggetti protetti direttamente dalla legislazione cui non è stata data attuazione, sono gli individui che permangono esposti da anni a rischi per la propria salute, rischi che l'adempimento

degli obblighi da parte delle amministrazioni odierne resistenti avrebbe da tempo dovuto scongiurare.

È addirittura improprio l'uso del termine rischio, in quanto l'azione degli agenti atmosferici sull'organismo umano – per quello che ampliamento più sopra si è detto – non costituisce una probabilità, ma va interpretato in termini di assoluta certezza.

Tali soggetti hanno ritenuto di rivolgersi al CODACONS proprio per far fronte allo strapotere degli Enti resistenti.

Essi hanno deciso, quindi, di unire sinergicamente la propria legittimazione ad agire – quali **abitanti dei Comuni** che da anni sono maggiormente esposti alle polveri sottili, con ripetuti superamenti delle soglie limite previste dalla Comunità Europea – con quella delle associazioni ricorrenti, dimostrando piena fiducia nel rilevante ruolo – definibile quasi parapubblicistico – dalle stesse svolto nella tutela collettiva di beni di rilevanza costituzionale (cd. Bene comune).

A fronte delle suesposte argomentazioni, pertanto, sono innegabili la legittimazione e l'interesse ad agire tanto delle persone fisiche sia delle suddette Associazioni ricorrenti.

Per tale motivo, sussistendo la piena legittimazione e l'interesse dei ricorrenti, gli stessi chiedono la condanna al risarcimento danni ex art. 30 c.p.a. delle Amministrazioni resistenti per i seguenti

MOTIVI

1) VIOLAZIONE DIRETTIVA 96/62/CE; D.P.R. 24 MAGGIO 1988, N. 203; DECRETO LEGGE 351/99; DIRETTIVA 2002/91/CE; DECRETO LEGISLATIVO 192/05; DECRETO LEGISLATIVO 311/06; DIRETTIVA 2008/50/CE; DIRETTIVA COMUNITARIA 31/10/CE; D.LGS. 155/2010; DECRETO MINISTERIALE 2 APRILE 2002 N. 60; VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE DI CUI ALL'ART. 191 DEL TRATTATO DI LISBONA. ILLEGITTIMITÀ PER VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI IMPARZIALITÀ E DI TRASPARENZA. VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 32 E 97 COST. E PRINCIPI GENERALI

Non si possono comprendere appieno i motivi di doglianza sottesi al presente ricorso senza chiarire la natura eminentemente teleologica della normativa di settore.

Dalla fine degli anni '80 gli Stati membri dell'Unione Europea – e più in generale la comunità internazionale – acquisirono contezza dell'esizialità del problema dell'immissione nell'aria di agenti inquinanti in dosi sempre più massicce.

Questo portato del mondo industrializzato era, infatti, in grado di provocare danni sempre più evidenti e sempre più diffusi sulla salute umana, andando ad incidere in particolare sulle patologie afferenti il sistema respiratorio e costituendo un potente fattore cancerogeno.

La legislazione di settore nasce, dunque, come risposta, come rimedio ad una situazione di grosso ed inaccettabile pericolo: essa, dunque, ha una spiccata natura pratica, nasce cioè con l'intento di essere strumento per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il rispetto, dunque, delle disposizioni contenute in una normativa, che si è andata nel corso dei decenni sempre più affinando e specializzando, dovrebbe naturalmente portare al raggiungimento degli obiettivi.

Di converso, il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati costituisce prova del mancato rispetto degli obblighi normativamente imposti: di qui il significato ed il senso delle procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri.

Si può, quindi, de plano affermare che sussiste *ipso iure* la prova dell'inadempimento delle P.A. resistenti: esso consiste in nulla altro che nel palese mancato raggiungimento degli obiettivi.

Si è, infatti, più sopra già accennato al fatto che l'Unione Europea ha espressamente ritenuto insoddisfacenti le azioni poste in essere dallo Stato italiano per fronteggiare il fenomeno del superamento delle soglie di tollerabilità dei vari agenti inquinanti e del PM 10 in particolare.

Tale poco lusinghiero giudizio è stato ripetutamente espresso in atti ufficiali ed ha condotto all'invio di numerose diffide, all'apertura di procedure di infrazione e, da ultimo, alla condanna del nostro paese da parte della Corte di Giustizia Europea.

Ed, invero, con la decisione della Commissione del 28.9.2009, l'Unione Europea ha per la prima volta respinto la richiesta avanzata dall'Italia volta ad ottenere una deroga all'obbligo di applicare i valori limite per il Pm10, avviando una procedura di infrazione contro l'Italia.

Abbiamo già rilevato come la stessa richiesta di deroga avanzata dal nostro paese possa e debba essere considerata una sorta di prima confessione sulla attuale incapacità delle nostre amministrazioni di raggiungere i livelli imposti e, per conseguenza, sulla mancata attuazione di quelle azioni rese doverose dalla normativa e la cui effettuazione avrebbe portato al raggiungimento dello scopo.

Rappresenta, insomma, dal punto di vista processuale una ammissione piena di responsabilità, che da sola dovrebbe valere a provare l'inadempimento.

Nel 2010 l'Italia ha chiesto una seconda volta di essere ammessa alla deroga e per l'ennesima volta la Commissione UE ha respinto tale istanza, non ravvisandone i presupposti.

Per tale motivo la Commissione ha adito la Corte di Giustizia Europea, chiedendole: "*di dichiarare che la Repubblica italiana, avendo omissis di provvedere, per diversi anni consecutivi, affinché le*

concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente non superassero, in numerose zone e agglomerati situati sul territorio italiano, i valori limite fissati all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo, divenuto articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del suddetto articolo 5”.

Nel corpo del suo ricorso la Commissione passava in rassegna le parti salienti della normativa di settore al fine di consentire alla Corte di Giustizia adita di comprendere il contesto giuridico ove si radicava e traeva giustificazione l'invocata condanna.

Questa difesa ritiene opportuno seguire nell'introduzione della parte motiva del presente ricorso l'exkursus della Commissione, al fine precipuo di rendere intellegibile – nel mare magnum della normativa indicata in epigrafe – in cosa si sostanzino i più importanti doveri che incombono sulle P.A. resistenti e la cui violazione – acclarata per quel che si dirà già a livello di giustizia comunitaria – radica la responsabilità in forza della quale si chiede la condanna al risarcimento del danno nel presente giudizio.

Ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente, gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione relazioni annuali sul rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10.

L'art. 8 della medesima direttiva, al paragrafo 1, prevede che: *“Gli Stati membri elaborano l'elenco delle zone e degli agglomerati in cui i livelli di uno o più inquinanti superano i valori limite oltre il margine di superamento”.*

Per valore limite si intende: *“il livello fissato in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e/o sull'ambiente nel suo complesso, che dovrà essere raggiunto entro un dato termine e in seguito non superato”;*

Per margine di superamento si intende: *“la percentuale del valore limite nella cui misura tale valore può essere superato alle condizioni stabilite dalla presente direttiva”.*

Nelle zone ed agglomerati di cui all'art. 8, paragrafo 1, gli Stati membri sono chiamati ad adottare misure idonee a garantire l'elaborazione o l'attuazione di un piano o di un programma, che consenta di raggiungere il valore limite entro il periodo di tempo stabilito.

Tale piano o programma, da rendere pubblico, deve riportare almeno le informazioni di cui all'allegato IV.

Tali informazioni sono:

“1. Luogo in cui il superamento del valore limite è stato rilevato

- regione*
- città (mappa)*
- stazione di misurazione (mappa e coordinate geografiche)*

2. Informazioni generali

- tipo di area (centro urbano, area industriale o rurale)*
- stima dell'area inquinata (km²) e della popolazione esposta all'inquinamento*
- dati climatici utili*
- dati topografici utili*
- informazioni sufficienti sul tipo di obiettivi da proteggere nell'area interessata*

3. Amministrazioni competenti

Nome e indirizzo delle persone responsabili dell'elaborazione dell'attuazione dei piani di miglioramento.

4. Natura e valutazione dell'inquinamento

- concentrazioni registrate in anni precedenti (prima dell'attuazione dei provvedimenti di miglioramento)*
- concentrazioni registrate dall'inizio del progetto*
- tecniche di valutazione applicate*

5. Origine dell'inquinamento

- elenco delle principali fonti di emissione responsabili dell'inquinamento (mappa)*
- quantità totale di emissioni provenienti da queste fonti (t/anno)*
- informazioni sull'inquinamento proveniente da altre regioni*

6. Analisi della situazione

- informazioni particolareggiate sui fattori responsabili del superamento (trasporto, incluso quello transfrontaliero, formazione)*
- informazioni particolareggiate sulle possibili misure di miglioramento della qualità dell'aria*

7. Informazioni sui provvedimenti o progetti di miglioramento esistenti anteriormente all'entrata in vigore della presente direttiva, vale a dire

- provvedimenti di carattere locale, regionale, nazionale e internazionale*
- effetti riscontrati di tali provvedimenti*

8. Informazioni sui provvedimenti o progetti adottati allo scopo di ridurre l'inquinamento e posteriori all'entrata in vigore della presente direttiva

- elenco e descrizione di tutte le misure messe a punto nell'ambito del progetto*
- calendario di attuazione*

- stima del miglioramento programmato della qualità dell'aria e del tempo necessario per conseguire gli obiettivi di qualità

9. Informazioni sui provvedimenti o progetti programmati o oggetto di ricerca a lungo termine

10. Elenco delle pubblicazioni, dei documenti, dei lavori, ecc. utilizzati a complemento delle informazioni richieste nel presente allegato.

Nelle zone e negli agglomerati di cui al paragrafo 1, in cui il livello di più inquinanti supera i valori limite, gli Stati membri predispongono un piano integrato, che interessi tutti gli inquinanti in questione”.

La Commissione verifica periodicamente l'attuazione dei piani o dei programmi notificati, esaminando i progressi compiuti e le prospettive in materia di inquinamento atmosferico.

Le particelle PM10 sono definite, all'articolo 2, punto 11, della direttiva 1999/30 – che è quella che più specificatamente si è occupata di questo tipo di fattore inquinante – come le particelle che penetrano attraverso un ingresso dimensionale selettivo con un'efficienza di interruzione del 50% per un diametro aerodinamico di 10 µm.

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, di tale direttiva: *“Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le concentrazioni di particelle PM10 nell'aria ambiente, valutate a norma dell'articolo 7, non superino i valori limite indicati nella sezione I dell'allegato III a decorrere dalle date ivi indicate”.*

Da notare che la normativa richiamata – in virtù del carattere teleologico che le è proprio – non dice quali siano le misure da adottare, ma impegna gli Stati membri all'obiettivo, delegando ad essi il compito di individuare le misure più adatte e ciò a cagione delle molteplici variabili e della particolarità che ogni zona ed ogni tipo di inquinamento possiede.

L'articolo 5, paragrafo 4, della citata direttiva dispone che: *“Se i valori limite per le PM10 di cui alla sezione I dell'allegato III sono superati a causa di concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente dovute a eventi naturali e ne derivano concentrazioni significativamente superiori ai normali livelli di fondo originati da fonti naturali, gli Stati membri ne informano la Commissione a norma del paragrafo 1 dell'articolo 11 della direttiva 96/62/CE, fornendo le necessarie giustificazioni a riprova del fatto che il superamento è dovuto a eventi naturali. In tali casi, gli Stati membri sono obbligati ad applicare piani d'azione a norma del paragrafo 3 dell'articolo 8 di detta direttiva soltanto dove i valori limite di cui alla sezione I dell'allegato III sono superati per cause diverse dagli eventi naturali”.*

Al fine di garantire la protezione della salute umana, l'allegato III della direttiva 1999/30 fissava due tipi di limiti per le particelle PM10, distinguendo due fasi, le quali sono a loro volta divise in due periodi.

Riguardo ai periodi della fase 1 - che si estendeva dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2009 - da un lato, il valore giornaliero di 50 µg/m³ non doveva essere superato più di 35 volte per anno civile e, dall'altro, il valore annuo da non superare era di 40 µg/m³.

Per quanto concerne i periodi della fase 2 - a partire dal 1° gennaio 2010 - da un lato, il valore giornaliero da non superare più di 7 volte per anno civile è di 50 µg/m³ e, dall'altro, il valore limite annuo è di 20 µg/m³.

Ai fini della valutazione delle concentrazioni di PM₁₀ prevista all'articolo 7 della medesima direttiva, occorre distinguere tra una «zona» ed un «agglomerato».

In forza dell'articolo 2, punto 8, della direttiva 1999/30, una zona designa una «*parte del territorio degli Stati membri da essi delimitata*».

L'articolo 2, punto 9, di tale direttiva definisce agglomerato una «*zona con una concentrazione di popolazione superiore a 250.000 abitanti o, allorché la concentrazione di popolazione è pari o inferiore a 250.000 abitanti, una densità di popolazione per km² tale da rendere necessarie per gli Stati membri la valutazione e la gestione della qualità dell'aria ambiente*».

A mente dell'articolo 12 della citata direttiva, gli Stati membri dovevano adottare i provvedimenti legislativi, regolamentari ed amministrativi necessari per conformarsi alla stessa entro il 19 luglio 2001.

La direttiva 2008/50, entrata in vigore l'11 giugno 2008, ha disposto, in virtù del suo articolo 31, l'abrogazione delle direttive 96/62 e 1999/30 a decorrere dall'11 giugno 2010, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri riguardanti i termini per il recepimento e l'applicazione di queste ultime direttive.

L'articolo 13 della direttiva 2008/50, rubricato «*Valori limite e soglie di allarme ai fini della protezione della salute umana*», stabilisce, al paragrafo 1, che: «*Gli Stati membri provvedono affinché i livelli di biossido di zolfo, PM₁₀, piombo e monossido di carbonio presenti nell'aria ambiente non superino, nell'insieme delle loro zone e dei loro agglomerati, i valori limite stabiliti nell'allegato XI*».

Il rispetto di tali requisiti è valutato a norma dell'allegato III.

I margini di tolleranza fissati nell'allegato XI si applicano a norma dell'articolo 22, paragrafo 3 e dell'articolo 23, paragrafo 1.

Di fatto, il citato allegato XI non ha apportato modifiche ai valori limite fissati per le particelle PM₁₀ dall'allegato III della direttiva 1999/30 per la fase 1.

Per contro, l'articolo 22 della citata direttiva del 2008 stabilisce norme relative alla proroga dei termini fissati per conseguire i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ ed, in particolare, le condizioni per la deroga all'obbligo di applicarli.

Esso, infatti, dispone al paragrafo 1: *“Se in una determinata zona o agglomerato non è possibile raggiungere i valori limite fissati per il biossido d’azoto o il benzene entro i termini di cui all’allegato XI, uno Stato membro può prorogare tale termine di cinque anni al massimo per la zona o l’agglomerato in questione, a condizione che sia predisposto un piano per la qualità dell’aria a norma dell’articolo 23 per la zona o per l’agglomerato cui si intende applicare la proroga. Detto piano per la qualità dell’aria è integrato dalle informazioni di cui all’allegato XV, punto B, relative agli inquinanti in questione e dimostra come i valori limite saranno conseguiti entro il nuovo termine”*.

Il paragrafo due prevedeva, invece, che se in una determinata zona o agglomerato non era possibile conformarsi ai valori limite per il PM10 di cui all’allegato XI, per le caratteristiche di dispersione specifiche del sito, per le condizioni climatiche avverse o per l’apporto di inquinanti transfrontalieri, uno Stato membro non era soggetto all’obbligo di applicare tali valori limite fino all’11 giugno 2011, purché fossero rispettate le condizioni di cui al paragrafo 1 e purché lo Stato membro dimostrasse che erano state adottate tutte le misure del caso a livello nazionale, regionale e locale per rispettare le scadenze.

Gli Stati membri debbono notificare alla Commissione i casi in cui ritengono applicabili i paragrafi 1 o 2 e comunicare alla stessa il piano per la qualità dell’aria di cui al paragrafo 1, comprese tutte le informazioni utili di cui la Commissione deve disporre per valutare se le condizioni pertinenti sono soddisfatte.

In tale valutazione la Commissione tiene conto degli effetti stimati sulla qualità dell’aria ambiente negli Stati membri, attualmente e in futuro, delle misure adottate dagli Stati membri e degli effetti stimati sulla qualità dell’aria ambiente delle attuali misure comunitarie e delle misure comunitarie previste che la Commissione proporrà.

Se la Commissione non solleva obiezioni entro nove mesi dalla data di ricevimento di tale notifica, le condizioni per l’applicazione dei paragrafi 1 o 2 sono considerate soddisfatte.

In caso di obiezioni, la Commissione può chiedere agli Stati membri di rettificare i piani per la qualità dell’aria oppure di presentarne di nuovi.

Questo il quadro normativo in base al quale andava giudicato il comportamento dello Stato italiano, così come di qualsiasi altro Stato membro dell’Unione.

Fatta questa premessa di ordine giuridico, dinanzi alla Corte di Giustizia Europea la Commissione rappresentava che, in applicazione dell’articolo 11 della direttiva 96/62, la Repubblica italiana presentava alla Commissione alcune relazioni relative al rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 nell’aria ambiente per gli anni 2005-2007.

Nell'esaminare tali relazioni, la Commissione rilevava il superamento dei suddetti valori limite, fissati nella sezione I dell'allegato III della direttiva 1999/30, per un lungo periodo, in numerose zone del territorio italiano.

Con lettera del 30 giugno 2008, la Commissione informava la Repubblica italiana della sua intenzione di avviare il procedimento previsto dall'articolo 226 CE nel caso in cui non avesse ricevuto, entro il 31 ottobre 2008, un'istanza di deroga a norma dell'articolo 22 della direttiva 2008/50.

Con lettere del 3 e del 16 ottobre 2008, la Repubblica italiana informava la Commissione delle misure programmate o adottate da quattordici regioni e da due province autonome al fine di evitare il superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 nelle zone di loro competenza.

Non avendo ricevuto, alla data del 14 gennaio 2009, alcuna istanza di deroga da parte di tale Stato membro, la Commissione concludeva che l'articolo 22 della direttiva 2008/50 non trovava applicazione.

Pertanto, ritenendo che la Repubblica italiana non avesse rispettato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30, la Commissione, in data 2 febbraio 2009, inviava a tale Stato membro una lettera di diffida.

A tale lettera era allegato un elenco che indicava 55 zone e agglomerati italiani nei quali i limiti giornalieri e/o annui applicabili alle concentrazioni di PM10 erano stati superati durante gli anni 2006 e 2007.

Con lettere del 1° e del 30 aprile, del 22 ottobre e dell'11 novembre 2009, la Repubblica italiana rispondeva alla Commissione affermando di averle inviato, il 27 gennaio e il 5 maggio 2009, due istanze di deroga a norma dell'articolo 22 della direttiva 2008/50, relative, l'una, a 67 zone situate in 12 regioni e 2 province autonome, e, l'altra, a 12 zone situate in altre 3 regioni.

Dopo aver analizzato queste due istanze di deroga, la Commissione adottava due decisioni relative a tali istanze, rispettivamente il 28 settembre 2009 e il 1° febbraio 2010.

Nella sua decisione del 28 settembre 2009, la Commissione formulava alcune obiezioni all'istanza presentata dalla Repubblica italiana il 27 gennaio 2009, relativamente a 62 delle 67 zone censite da quest'ultima e situate nelle Regioni dell'EmiliaRomagna, del FriuliVenezia Giulia, del Lazio, della Liguria, della Lombardia, delle Marche, dell'Umbria, del Piemonte, della Toscana e del Veneto, nonché nella Provincia autonoma di Trento.

Nella sua decisione del 1° febbraio 2010, la Commissione formulava alcune obiezioni all'istanza presentata dalla Repubblica italiana il 5 maggio 2009, relativamente a undici delle dodici zone censite da quest'ultima e situate nelle Regioni della Campania, della Puglia e della Sicilia.

In seguito, lo Stato italiano non presentava nuove istanze di deroga a norma dell'articolo 22 della direttiva 2008/50.

Considerato che la Repubblica italiana aveva superato i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente per diversi anni consecutivi, in numerose zone del territorio italiano, la Commissione, il 7 maggio 2010, adottava un parere motivato nel quale concludeva che la Repubblica italiana non aveva rispettato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30.

La Commissione invitava, pertanto, tale Stato membro ad adottare i provvedimenti necessari a conformarsi ai suoi obblighi entro un termine di due mesi decorrenti dalla notifica del suddetto parere.

Nella sua risposta del 6 luglio 2010, la Repubblica italiana faceva valere di aver elaborato una strategia nazionale, che doveva tradursi nell'adozione di un insieme di misure legislative e regolamentari, su scala nazionale, nonché in linee guida relative ai settori di attività maggiormente responsabili delle emissioni di PM10 e di sostanze inquinanti suscettibili di trasformarsi in PM10.

La Repubblica italiana, inoltre, chiedeva di tenere una riunione con i servizi della Commissione al fine di discutere delle misure legislative e regolamentari programmate.

Tale riunione si teneva a Bruxelles (Belgio) il 26 luglio 2010.

Con lettera del 25 agosto 2010, la Repubblica italiana ammetteva che, alla scadenza del termine assegnatole per rispondere al parere motivato, i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente erano ancora superati in numerose zone e agglomerati italiani.

Trasmetteva, inoltre, alla Commissione altre informazioni relative alle misure nazionali che sarebbero state adottate nell'autunno del 2010 e comunicate prima del mese di novembre 2010, accompagnate da una valutazione di impatto riguardante le zone e gli agglomerati nei quali tali valori limite erano ancora superati, al fine di poter beneficiare di una deroga a norma dell'articolo 22 della direttiva 2008/50.

In seguito, la Commissione non veniva informata dell'adozione di tali misure nazionali. Essa non riceveva neanche valutazioni di impatto riguardanti le zone e gli agglomerati interessati, né nuove istanze di deroga a norma dell'articolo 22 della direttiva 2008/50.

Alla luce di tali fatti, la Commissione proponeva ricorso alla Corte di Giustizia Europea per ottenere la condanna dello Stato italiano.

La Commissione sosteneva, infatti, che le relazioni presentate a norma dell'articolo 11 della direttiva 96/62 dalla Repubblica italiana per l'anno 2005 e per gli anni successivi mostrassero l'esistenza di superamenti dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente per un lungo periodo e in numerose zone del territorio italiano.

Ma tale superamento non era circoscritto a tale contesto temporale, atteso che l'Italia trasmetteva informazioni per l'anno 2009 in base alle quali si doveva concludere che il superamento di tali valori limite perdurasse in 70 zone situate nelle Regioni della Campania, dell'EmiliaRomagna, del FriuliVenezia Giulia, del Lazio, della Liguria, della Lombardia, delle Marche, dell'Umbria, del Piemonte, della Puglia, della Sicilia, della Toscana e del Veneto, nonché nella Provincia autonoma di Trento.

Quindi, la Repubblica italiana non aveva adottato le misure necessarie per assicurare il rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 e non aveva nemmeno presentato nuove istanze di deroga a norma dell'articolo 22 della direttiva 2008/50.

Ma la prova più piena dell'inadempimento delle P.A. convenute agli obblighi imposti dalla Comunità Europea e dalla sua legislazione di settore veniva fornita singolarmente proprio dalla difesa della Repubblica Italiana nel giudizio dinanzi la Corte di Giustizia: una confessione giudiziale più che una strategia difensiva.

Ed invero, la Repubblica italiana, non sosteneva di aver rispettato la normativa e non negava i superamenti non consentiti, ma si limitava ad affermare che il rispetto dei limiti legalmente previsti sarebbe stato semplicemente impossibile da ottenere, se non andando ad incidere alcuni diritti costituzionalmente garantiti ed evidentemente considerati prevalenti.

La Repubblica Italiana nella sua difesa, infatti, evidenziava come i fattori di produzione di PM 10 nel nostro territorio potevano essere identificati: (i) nelle fonti di origine antropica - come il riscaldamento o i gas di scarico - (ii) nelle fonti naturali - come i vulcani - (iii) nelle reazioni chimiche che si producono nell'atmosfera tra gli inquinanti detti «precursori».

Le concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente così prodotte sarebbero state, inoltre, fortemente influenzate dalle condizioni meteorologiche e dall'entità del sollevamento delle particelle depositate al suolo.

Passate in elenco le principali cause di inquinamento, la Repubblica Italiana affermava che dal 2001 - anno in cui si era rilevato il superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 - le P.A. competenti non sarebbero rimaste inerti, né a livello locale e né a livello nazionale.

Così, le Regioni italiane avrebbero adottato i piani di cui all'articolo 8 della direttiva 96/62 al fine di ridurre le emissioni di tali particelle, piani che avrebbero riguardato principalmente il settore dei trasporti ed, a partire dall'anno 2006, il settore civile, l'agricoltura e l'allevamento.

Allo stesso modo, su scala nazionale, le autorità competenti avrebbero adottato misure nei settori civile, dell'industria, dell'agricoltura e dei trasporti al fine di ridurre le concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente.

L'insieme di tali disposizioni avrebbe contribuito ad un netto miglioramento della qualità dell'aria tra l'anno 1990 e l'anno 2009, con una diminuzione del numero di giorni di superamento del valore limite giornaliero per le particelle PM10. Tuttavia, tale miglioramento non sarebbe stato sufficiente per assicurare il rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 entro i termini assegnati.

Qui segue la parte più importante del ragionamento.

Secondo la Repubblica italiana l'obiettivo prefissato dalla normativa europea non solo non era stato, come detto, raggiunto, ma era impossibile da raggiungere, se non adottando misure drastiche sul piano economico e sociale e violando diritti e libertà fondamentali, quali la libera circolazione delle merci e delle persone, l'iniziativa economica privata e il diritto dei cittadini ai servizi di pubblica utilità!

Ma non basta: secondo la Repubblica Italiana la colpa di tale insuccesso non sarebbe stata ascrivibile a proprie responsabilità, ma ad un approccio sbagliato da parte della stessa Comunità Europea.

Ed infatti, a suo dire, esistevano almeno cinque ragioni per le quali i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 non erano stati rispettati entro i termini assegnati, cioè: in primo luogo, la complessità del fenomeno di formazione delle particelle PM10; in secondo luogo, l'influenza della meteorologia sulle concentrazioni atmosferiche di PM10; in terzo luogo, l'insufficiente conoscenza tecnica del fenomeno della formazione delle particelle PM10, che avrebbe indotto a fissare termini troppo brevi per il rispetto di tali valori limite; in quarto luogo, il fatto che le differenti politiche dell'Unione europea finalizzate a ridurre i precursori delle particelle PM10 non avrebbero prodotto i risultati attesi, e, in quinto luogo, l'assenza di coordinamento tra la politica dell'Unione in materia di qualità dell'aria e, in particolare, quella finalizzata a ridurre i gas ad effetto serra.

Come era prevedibile, tale linea difensiva – che se accettata avrebbe di fatto posto nel nulla l'intero impianto di salvaguardia del diritto alla salubrità dell'ambiente della Comunità Europea – non ha avuto successo.

Nella sua replica, la Commissione – dopo aver sottolineato la consapevolezza dello Stato italiano del proprio inadempimento – per quanto riguarda l'argomento relativo all'esistenza di motivi di ordine generale, che non avrebbero permesso alla Repubblica italiana di rispettare i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 entro i termini assegnati, ricordava che l'articolo 22 della direttiva 2008/50 prevedeva, a certe condizioni, una deroga all'obbligo di applicare tali valori limite. Ebbene, la Repubblica italiana non avrebbe presentato alcuna nuova istanza di deroga in seguito alle obiezioni formulate dalla Commissione nelle sue decisioni del 28 settembre 2009 e del 1° febbraio 2010.

Inoltre, nella sua decisione del 28 settembre 2009, la Commissione avrebbe affermato che l'argomento relativo all'emissione di PM10 su scala mondiale e continentale può essere preso in considerazione soltanto in alcune situazioni specifiche e non in via generale. Riguardo al bacino del Po, per esempio, essa aveva sottolineato che il «*contributo stimato dell'inquinamento transfrontaliero nel bacino del Po non può essere considerato rappresentativo a causa della particolare situazione geografica di questa zona (circondata dalle montagne e dal mare). La Commissione rileva che il contributo transfrontaliero è comunque d'importanza limitata in questa zona*».

Allo stesso modo, nelle sue decisioni del 28 settembre 2009 e del 1° febbraio 2010, la Commissione aveva rilevato l'assenza di informazioni fornite dalla Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 20 della direttiva 2008/50, in merito al contributo delle fonti naturali al superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 nelle zone in questione. Inoltre, la Repubblica italiana, pur avendo presentato alla Commissione alcuni piani regionali, non le aveva ancora presentato un piano nazionale per la qualità dell'aria.

A proposito dell'argomento relativo alla necessità di adottare misure drastiche sul piano economico e sociale e di violare diritti fondamentali, la Commissione rilevava che nessuno Stato membro aveva proposto ricorsi di annullamento contro le direttive 1999/30 e 2008/50.

Anche la Commissione – come questa difesa più sopra – rilevava, infine, che la Repubblica italiana di fatto aveva chiaramente riconosciuto, nel suo controricorso, che i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 continuavano a non essere rispettati e che tale situazione non sarebbe stata risolta a breve o a medio termine. La Commissione ne traeva, quindi, il convincimento che la situazione di superamento di tali valori limite presentasse un carattere costante e sistemico.

Alla luce di queste considerazioni – a sommosso avviso di questa difesa perfettamente condivisibili - la Commissione evidenziava che, se la Corte si fosse limitata a constatare l'inadempimento per gli anni 2005-2007, la sentenza non avrebbe avuto alcun effetto utile. Infatti, permanendo l'inadempimento, la Commissione sarebbe costretta a proporre un nuovo ricorso per gli anni 2008-2010, e così di seguito. Dunque, la Commissione chiedeva alla Corte di pronunciarsi anche sulla situazione presente, dal momento che il ricorso riguardava il rispetto continuativo delle direttive 1999/30 e 2008/50.

Tale auspicio da parte della Commissione non ha, però, trovato accoglimento nella sentenza, ma non perché la Corte abbia ritenuto insussistente l'argomento relativo all'attualità della violazione, ma per un vizio del ricorso della Commissione, che ha spinto l'organo giudicante a valutare d'ufficio come irricevibile la parte dello stesso relativo agli anni successivi al 2007 (carenza di

specificazione degli anni di superamento, quale elemento indispensabile del contenuto dell'atto introduttivo del giudizio).

Nel merito – e limitatamente agli anni per i quali il ricorso è stato giudicato ricevibile – la Corte di Giustizia Europea così si è espressa: *“Quanto alla fondatezza del presente ricorso, va ricordato che la Repubblica italiana ammette, nelle sue osservazioni, il superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 nei limiti constatati al punto 56 della presente sentenza. La Repubblica italiana aggiunge che tali valori limite non potevano essere rispettati entro i termini assegnati dalla direttiva 1999/30 per almeno cinque ragioni, enunciate al punto 41 della presente sentenza. In tale situazione, assicurare il rispetto di tali valori limite avrebbe implicato l'adozione di misure drastiche sul piano economico e sociale, nonché la violazione di diritti e libertà fondamentali, quali la libera circolazione delle merci e delle persone, l'iniziativa economica privata e il diritto dei cittadini ai servizi di pubblica utilità. A questo proposito, occorre sottolineare che, in mancanza di modifica di una direttiva ad opera del legislatore dell'Unione allo scopo di prorogare i termini di attuazione, gli Stati membri sono tenuti a rispettare i termini originariamente fissati. Inoltre, occorre constatare che la Repubblica italiana non sostiene di aver domandato, in particolare, l'applicazione dell'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva 1999/30, riguardante la situazione in cui i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente sono superati a causa di eventi naturali, i quali danno luogo a concentrazioni che superano notevolmente i normali livelli di fondo originati da fonti naturali. Orbene, il procedimento previsto dall'articolo 258 TFUE si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi impostigli dal Trattato FUE o da un atto di diritto derivato (v. sentenze del 1° marzo 1983, Commissione/Belgio, 301/81, Racc. pag. 467, punto 8, e del 4 marzo 2010, Commissione/Italia, C-297/08, Racc. pag. I-1749, punto 81). Una volta giunti, come nella fattispecie, a un siffatto accertamento, è irrilevante che l'inadempimento derivi dalla volontà dello Stato membro cui è addebitabile, dalla negligenza di tale Stato, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo abbia dovuto far fronte (sentenze del 1° ottobre 1998, Commissione/Spagna, C-71/97, Racc. pag. I-5991, punto 15, e del 4 marzo 2010, Commissione/Italia, cit., punto 82). In ogni caso, uno Stato membro che si trovi a dover far fronte a difficoltà momentaneamente insormontabili che gli impediscono di conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione può appellarsi a una situazione di forza maggiore solo per il periodo necessario a porre rimedio a tali difficoltà (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2001, Commissione/Francia, C-1/00, Racc. pag. I-9989, punto 131). Invece, nel caso di specie, gli argomenti addotti dalla Repubblica italiana sono troppo generici e imprecisi per poter configurare un caso di forza maggiore che giustifichi il mancato rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM10 nelle 55 zone e agglomerati italiani considerati dalla*

Commissione. Di conseguenza, si deve accogliere il ricorso entro i limiti indicati al punto 56 della presente sentenza. Alla luce delle considerazioni sopraesposte, si deve dichiarare che la Repubblica italiana, avendo omissso di provvedere, per gli anni 2006 e 2007, affinché le concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente non superassero, nelle 55 zone e agglomerati italiani considerati nella diffida della Commissione del 2 febbraio 2009, i valori limite fissati all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione. Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce: 1) La Repubblica italiana, avendo omissso di provvedere, per gli anni 2006 e 2007, affinché le concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente non superassero, nelle 55 zone e agglomerati italiani considerati nella diffida della Commissione europea del 2 febbraio 2009, i valori limite fissati all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione" (Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 19 dicembre 2012 nella Causa C-68/11).

Non vi è alcun bisogno di rammentare che le dichiarazioni rese dallo Stato italiano nel corso del giudizio d'anzì esaminato non vanno lette come una semplice confessione giudiziale di mancato rispetto della normativa europea ma, proprio per il ricordato carattere teleologico della stessa, come la confessione giudiziale della sussistenza nel proprio territorio di un livello di inquinamento da PM10 tale da provocare inevitabili danni sulla salute dei propri cittadini.

Per capire quanto l'osservazione di questa difesa non sia originata da spirito di parte, ma costituisca null'altro che l'enunciazione di un dato di fatto non revocabile in dubbio, basterà citare una dichiarazione del Commissario UE per l'ambiente Janez Potočnik, resa il 5 maggio 2010: "L'inquinamento atmosferico continua a causare ogni anno più di 350 000 morti premature in Europa. In Italia sono ancora troppi i luoghi dove, per ogni 10 000 abitanti, più di 15 persone muoiono prematuramente solo a causa del particolato. Gli Stati membri devono continuare a prendere sul serio le norme europee di qualità dell'aria e adottare i provvedimenti necessari per ridurre le emissioni."

In Italia, come detto, a causa delle evidenziate omissioni si continua a ragionare in termini di tamponamento estemporaneo dei picchi più elevati di inquinamento, invece di adottare dei piani nazionali in grado di risolvere alla fonte il problema.

Mentre si redige il presente ricorso, nella capitale da settimane il Sindaco è costretto ad adottare ordinanze contingenti di blocco del traffico con lo schema delle targhe alterne.

Addirittura, stante il perdurare dei superamenti dei livelli consentiti nonostante i detti provvedimenti, sono allo studio ordinanze di limitazione della temperatura massima consentita dei riscaldamenti centralizzati negli edifici.

Ciò a testimonianza ulteriore dei lamentati inadempimenti, atteso che l'inquinamento è la somma di vari fattori concomitanti, tutti presi in considerazione ed oggetto di regolamentazione da parte della normativa comunitaria di settore, peraltro recepita nel nostro ordinamento, ma non rispettata.

Così, ad esempio, la direttiva comunitaria 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia, con l'obiettivo di promuovere il miglioramento del rendimento energetico degli edifici in tutti gli Stati membri, ha posto una serie di disposizioni e di obblighi a carico di questi, riguardanti, nello specifico: la fissazione di requisiti di rendimento energetico, gli edifici esistenti e di nuova costruzione, l'attestato di certificazione energetica, l'ispezione periodica delle caldaie e dei sistemi di condizionamento dell'aria.

Nel nostro ordinamento si è data esecuzione alla suddetta direttiva comunitaria attraverso il D.lgs. 192/05, che ha fissato i criteri, le condizioni e le modalità per migliorare le prestazioni energetiche degli edifici, ciò al fine di favorire lo sviluppo, la valorizzazione e l'integrazione delle fonti rinnovabili e la diversificazione energetica, contribuire a conseguire gli obiettivi nazionali di limitazione delle emissioni di gas ad effetto serra.

In base a quanto disposto dall'art. 9 del suddetto decreto legislativo, le Regioni e le competenti Autorità sono tenute a realizzare, con scadenza periodica, gli accertamenti e le ispezioni necessarie all'osservanza delle norme relative al contenimento dei consumi di energia nell'esercizio e manutenzione degli impianti di climatizzazione e assicurano che la copertura dei costi avvenga con una equa ripartizione tra tutti gli utenti finali.

Successivamente, il decreto legislativo 311 del 2006 è intervenuto fissando delle disposizioni normative a correzione ed integrazione del precedente decreto emanato in materia, in cui però sono ribadite e confermate le funzioni delle Regioni e degli Enti Locali competenti, allo scopo di dare pedissequa attuazione al decreto medesimo.

Con la direttiva n. 31 del 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia, l'Unione Europea è nuovamente intervenuta sulla materia, introducendo una serie di novità, prima tra cui il concetto di *'edificio a energia quasi zero'*: edificio ad altissima prestazione energetica con fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo, coperto in misura molto significativa da fonti rinnovabili. Entro il 31 dicembre 2018 tutti gli edifici di nuova costruzione occupati da enti pubblici o di loro proprietà dovranno essere a energia quasi zero, obbligo che si estenderà a tutte le nuove edificazioni a partire dal 31 dicembre 2020.

Gli Stati membri erano tenuti a dare esecuzione ed attuazione alla suddetta direttiva entro e non oltre il 9 luglio 2012, data entro la quale avrebbero dovuto adottare e pubblicare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per conformarsi alle disposizioni ivi previste.

Ma anche tali previsioni nel settore specifico dell'inquinamento dovuto all'edilizia sono rimasti pressoché lettera morta, poco più che mere petizioni di principio.

Così, più in generale, il D.lgs. 155/2010, che ha recepito nel nostro ordinamento la direttiva 2008/50/CE, pone precisi obblighi in capo alle Regioni, alle Province autonome ed ai Comuni, per il raggiungimento di chiari obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria. Il decreto legislativo individua e classifica, infatti, diversi livelli di degrado dell'aria ed impone che al momento del raggiungimento effettivo del livello considerato (livello critico o livello d'allarme) si dovranno prendere provvedimenti immediati per porvi rimedio.

Oltre la soglia di qualità deve essere istituita una soglia di informazione dei cittadini sulla qualità dell'aria e i relativi pericoli potenziali.

Le misure da adottare variano in relazione al pericolo potenziale: potranno così consistere in interventi diretti alla fonte di emissione con relative prescrizioni, anche fortemente incidenti sui siti di carattere industriale, così come semplici limitazioni alla circolazione dei veicoli: quello che è – o che dovrebbe essere – pacifico è che gli interventi non potranno mai essere limitati pressoché esclusivamente ad estemporanei provvedimenti di limitazione veicolare.

Il Decreto Legislativo n. 155 del 2010, ha, come detto, fissato un valore limite per la quantità media della concentrazione nell'aria del monossido di azoto (NO₂), pari a 40 µg/mc e per l'ozono di 120 µg/mc sulle 8 ore in base ad una media giornaliera. Al contempo il suddetto provvedimento legislativo ha stabilito anche alcuni limiti specifici per il valore della concentrazione di PM₁₀ in atmosfera, ossia:

- il limite del valore medio giornaliero di 50 µg/m³ da non superare più di 35 volte in un anno; limite del valore medio annuale di 40 µg/m³;
- l'obbligo di monitorare costantemente il PM 2.5.

Quanto sin qui detto fornisce a grandi linee il quadro generale della complessa normativa di settore a livello comunitario.

Più in generale, a livello planetario, va ricordato che la stipulazione del Protocollo di Kyoto, avvenuta tra i Paesi più industrializzati, tra cui ovviamente l'Italia, l'11 dicembre 1997, ha determinato l'instaurarsi di politiche legislative del tutto nuove nell'ambito del contenimento e del controllo delle emissioni inquinanti. Il trattato, infatti, ha previsto in capo ai Paesi aderenti, l'obbligo di operare una riduzione delle emissioni nocive per l'ambiente. Si è fatta sempre più stringente la necessità di attuare una serie di interventi normativi finalizzati alla razionalizzazione

delle fonti energetiche e dei consumi e al controllo della misura delle emissioni nocive. La consapevolezza che, in questo ambito, una discreta parte di elementi inquinanti per l'atmosfera deriva, non solo dall'utilizzo degli impianti di produzione industriale, ma altresì dal normale e più banale utilizzo degli impianti, per così dire, domestici, immanenti all'uso standard degli edifici civili e commerciali, ha condotto alla emanazione delle prime disposizioni a livello comunitario.

Per concludere l'esame dei fattori inquinanti e delle misure che avrebbero dovuto essere adottate va detto che è stato dimostrato che il tabacco inquina più di un'auto. Lo ha confermato una ricerca svolta dall'Istituto dei Tumori di Milano, che ha voluto effettuare un esperimento scientifico nel tentativo di sensibilizzare i tabagisti: il fumo di tabacco è considerato la fonte più rilevante di inquinamento degli spazi confinati, sia per l'entità e la tossicità dei suoi componenti, sia per il numero delle persone esposte. Fumare in auto, infatti, equivale a produrre polveri sottili (PM_{2,5}) in concentrazioni trenta volte superiori ai limiti di legge. Una sigaretta accesa produce concentrazioni di polveri sottili di oltre 400 microgrammi per metro cubo, la quantità di carbonio organico in un'area aperta in cui si fuma supera di 40 volte la media rilevata a pochi metri di distanza. Il fumo passivo, pertanto, costituisce una delle maggiori fonti di "intossicazione" per i nostri polmoni.

L'Istituto Tumori di Milano ha evidenziato che la quantità di PM_{2,5} emesso dalla combustione del tabacco è *“maggiore dello smog prodotto dalle auto perché il fumo di tabacco è costituito di due componenti principali: la parte inalata e filtrata dai polmoni del fumatore (mainstream) e quella direttamente legata alla combustione del tabacco e della carta (sidestream), in cui si riscontrano soprattutto NO₂, CO, nicotina, benzopirene, metilgliosale, formaldeide, acetaldeide, acroleina, e una notevole dose di particolato”*.

Per questo il Codacons ha diffidato, in data 30.05.2012, i Comuni che maggiormente e costantemente superano i livelli di Pm₁₀ e Pm_{2,5}, affinché, in caso di nuovo superamento di tali livelli, predisponessero tutte le misure necessarie - così come prescritto dalla Direttiva 2008/50/CE 107/CE, per come recepite dal D.lgs. 155/2010 -vietando il fumo nei rispettivi Comuni di appartenenza, proprio perché il fumo del tabacco è in realtà più inquinante dei gas di scarico di un'automobile.(all..)

Inoltre, con la medesima diffida, si invitavano il Ministero della Salute ed il Ministero dell'Ambiente a vigilare sull'attività dei Comuni diretta a contrastare l'inquinamento. Infatti, ai sensi dell'art. 20, comma 1 e 2, del D.lgs. 155/2010 *“E' istituito, presso il Ministero dell'Ambiente, un Coordinamento tra i rappresentanti di tale Ministero, del Ministero della Salute, di ogni Regione e Provincia autonoma, dell'Unione delle Province Italiane (UPI) e dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI). Partecipano al Coordinamento rappresentanti dell'ISPRA,*

dell'ENEA e del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) e di altre autorità competenti all'applicazione del presente decreto, e, su indicazione del Ministero della Salute, rappresentanti dell'Istituto Superiore di Sanità, nonché, su indicazione della Regione o Provincia autonoma di appartenenza, rappresentanti delle Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente. Il Coordinamento opera attraverso l'indizione di riunioni periodiche e la creazione di una rete di referenti per lo scambio di dati e di informazioni. Il Coordinamento previsto dal comma 1 assicura, anche mediante gruppi di lavoro, l'elaborazione di indirizzi e di linee guida in relazione ad aspetti di comune interesse e permette un esame congiunto di temi connessi all'applicazione del presente decreto, anche al fine di garantire un'attuazione coordinata e omogenea delle nuove norme e di prevenire le situazioni di inadempimento e le relative conseguenze”.

Purtroppo, tale diffida non è stata recepita nel modo sperato. Infatti, le uniche misure adottate dai Comuni continuano ad essere le domeniche a piedi e la previsione di giorni di circolazione a targhe alterne.

2) VIOLAZIONE ARTT. 1, 2 E 4 DELLA L. 833/78, DEL COMBINATO DISPOSTO DEGLI ARTT. 2, 9 E 32 COST E PRINCIPI GENERALI; VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE.

A prescindere dalla normativa di settore vigente, obblighi di natura generale incombevano sulle PP.AA. resistenti, per effetto di principi generali del nostro ordinamento – quali quello del *neminem laedere* – e della disciplina fondamentale in tema di sanità.

Ed, infatti, l'art. 1 della L. 833/78 prevede che: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività mediante il servizio sanitario nazionale. La tutela della salute fisica e psichica deve avvenire nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana”.

L'art. 2 chiarisce che: *“Il conseguimento delle finalità di cui al precedente articolo è assicurato mediante:.....5) la promozione e la salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente naturale di vita e di lavoro”*.

Il successivo art. 4 prevede che. *“Con legge dello Stato sono dettate norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale e stabilite le relative sanzioni penali, particolarmente in materia di1) inquinamento dell'atmosfera, delle acque e del suolo”*.

La fondamentale importanza della tutela della salubrità dell'ambiente di vita nella nostra legge fondamentale in tema di sanità non è sfuggita nemmeno al Giudice delle Leggi: *“non è senza rilievo*

sottolineare che la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (Legge n. 833 del 1978), sulla scorta di una nozione del diritto alla salute comprensivo anche di un diritto all'ambiente salubre, ha indicato fra gli obiettivi dello stesso servizio la salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente di vita e di lavoro, degli alimenti e delle bevande, dei prodotti ed avanzi di origine animale per le implicazioni che attengono alla salute dell'uomo." (Corte Cost., 21.7.95, n. 345).

L'art. 32 della Costituzione, come è noto, dispone che: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti".

L'art. 9 della stessa Costituzione prevede che: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

L'art. 2, infine, dispone che: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

Sulla base di una interpretazione del combinato disposto dagli artt. 32, 9 e 2 Cost. si può lecitamente affermare che la nostra Carta fondamentale garantisca la tutela del cosiddetto diritto ad un ambiente salubre. L'ambiente non è, insomma, oggetto immediato di tutela, ma viene in considerazione indirettamente quale mezzo per assicurare il rispetto dei diritti inviolabili dell'individuo: la qualità del primo verrà migliorata e protetta in quanto sia funzionale al miglior godimento dei secondi.

Così, la predisposizione di misure a tutela dell'ambiente costituisce necessaria condizione per il godimento di alcuni diritti fondamentali: la mancata predisposizione di queste misure da parte di uno Stato deve essere considerata una violazione dello stesso, comportando un obbligo di risarcimento nei confronti della vittima.

Sin dal 1979, con la sentenza a Sezioni Unite n. 5172, la Suprema Corte ha in questi termini trattato il risarcimento del danno ambientale come lesione del diritto del singolo alla salubrità dell'ambiente, sottolineando che il diritto alla salute non rileva tanto come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, quanto come diritto all'ambiente salubre, fondato sugli artt. 2 e 32 Cost., azionabile da parte di qualsiasi cittadino in forza dell'art. 2043 c.c..

Sul tema della azionabilità del singolo le Sezioni Unite così si esprimevano: "*non può essere negata tutela a chiunque sia interessato in relazione a un bene giuridicamente protetto per la sola ragione che questo non appare attribuito, né attribuibile a lui in modo esclusivo. La prospettiva secondo la quale vi è protezione giuridica soltanto in caso di collegamento esclusivo fra un bene o una frazione di esso ed un solo determinato individuo o un gruppo personificato – e quindi assimilato*

all'individuo – è condizionata da un'impostazione di tipo patrimoniale della giuridicità e rischia di mortificare in ragione del condizionamento l'irresistibile tendenza all'azionabilità delle pretese che è cardine della nostra Costituzione (art. 24)"

Inizialmente protetto all'interno del Codice Civile, in particolare attraverso gli artt. 844 e 2043 c.c., il diritto alla tutela della salubrità ambientale, con il passare degli anni e a seguito di importanti sentenze, ha poi trovato una sua riconosciuta autonomia.

Così: *"La lesione all'ambiente (...) si accompagna alla menomazione di altri beni o interessi collegati ai profili in cui quella entità unitaria può essere scomposta e che secondo corrente accezione dottrinarie riguardano: a) l'ambiente come assetto del territorio; b) l'ambiente come ricchezza di risorse naturali; c) l'ambiente quale paesaggio nel suo valore estetico e culturale; d) l'ambiente quale condizione di vita salubre."* (Cass. Civ., Sez. Un., 25.1.89, n. 440, ed anche Cass. Civ., Sez. III, 10.6.02, n. 22539, che ribadisce come *"Il danno ambientale risarcibile presenta una triplice dimensione: personale quale lesione del fondamentale diritto all'ambiente salubre da parte di ogni individuo; sociale quale lesione del diritto all'ambiente nelle articolazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana; pubblica quale lesione del diritto-dovere pubblico spettante alle Istituzioni centrali e periferiche."*).

Ed ancora: *"occorre ricordare che il concetto di "ambiente", secondo la definizione data da questa Corte, consiste in un bene immateriale giuridicamente riconosciuto e tutelato nella sua unitarietà, ma scomponibile in assetto del territorio, ricchezza di risorse naturali, valore estetico e culturale del paesaggio, nonché ambiente quale condizione di vita salubre"* ("ex multis", Cass. 18 dicembre 1990 Nello stesso senso Cass. pen., Sez. III, 3.2.04, n. 13440, Cons.St., sez. VI, 27.3.03, n. 1600; Cass. Pen., Sez. III, 21.1.00, n. 4957; Cass. Pen., Sez. III, 14.4.91; Trib. Napoli, 22.2.83; Pret. Verona, 12.11.87; Trib. Napoli, 15.2.88; Pret. Abbiategrasso, 12.7.88; Trib. Verona, 19.10.88ecc...).

La rilevanza causale della violazione degli obblighi di vigilanza imposti allo Stato – e per essi ai Ministeri preposti – è stata, d'altra parte, più volte riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità, anche attraverso pronunce a Sezioni Unite.

Così, Cass. Civ. 11609/05: *"Ritiene questa Corte che nella fattispecie non sussiste la violazione dell'art. 2043 c.c. lamentata dal ricorrente Ministero, in quanto la sentenza impugnata ha ritenuto che nella specie sussistesse un comportamento omissivo colposo del Ministero, che, in violazione dei doveri istituzionali e legislativamente previsti, nei termini suddetti, di direzione, autorizzazione e sorveglianza in merito al sangue importato o prodotto per emotrasfusione o emoderivati, rendeva possibile la circolazione di sangue infetto e le trasfusioni o assunzioni di emoderivati infetti da parte degli appellati. La Corte di merito ha ritenuto altresì che il danno alla salute, da cui erano*

colpiti gli appellati, era eziologicamente riconducibile e dette trasfusioni. Va, quindi, esclusa la lamentata violazione dell'art. 2043 c.c., poiché l'attività della P.A., anche nel campo della pura discrezionalità, deve svolgersi nei limiti posti non solo dalla legge, ma anche della norma primaria del "neminem laedere", sicché, in considerazione dei principi di legalità, imparzialità e buona amministrazione dettati dall'art. 97 Cost., la P.A. stessa è tenuta a subire le conseguenze stabilite dall'art. 2043 c.c., atteso che tali principi si pongono come limiti esterni alla sua attività discrezionale, ancorché il sindacato di questa rimanga precluso al giudice ordinario (Cass. 3/3/2001, n. 3132; nel senso che il principio del neminem laedere costituisca limite esterno alla discrezionalità amministrativa, già prima dell'entrata in vigore della Carta Costituzionale, Cass. S.U. 19/6/1936, in Giur. it. 1936, I,1, 866, che attiene al caso analogo di infezione da trasfusione di sangue infetto per lue)."

Ed ancora Cass. Civ. Sez. Un. 579/08: "In tema di responsabilità civile aquiliana - nella quale vige, alla stregua delle regole di cui agli art. 40 e 41 c.p., il principio dell'equivalenza delle cause temperato da quello della causalità adeguata - il nesso di causalità consiste anche nella regola della preponderanza dell'evidenza o del "più probabile che non"; ne consegue che - sussistendo a carico del Ministero della Sanità (oggi Ministero della Salute), anche prima dell'entrata in vigore della l. 4 maggio 1990 n. 107, un obbligo di controllo e di vigilanza in materia di raccolta e distribuzione di sangue umano per uso terapeutico - il giudice, accertata l'omissione di tali attività con riferimento alle cognizioni scientifiche esistenti all'epoca di produzione del preparato, ed accertata l'esistenza di una patologia da virus HIV, HBV o HCV in soggetto emotrasfuso o assunto di emoderivati, può ritenere, in assenza di altri fattori alternativi, che tale omissione sia stata causa dell'insorgenza della malattia e che, per converso, la condotta doverosa del Ministero, se fosse stata tenuta, avrebbe impedito il verificarsi dell'evento".

Più in generale, seppure in diverso ambito, sempre per responsabilità omissiva della P.A. o di suoi organismi, Cass. Civ. 6681/2011: "L'attività della pubblica amministrazione, ed in particolare della CONSOB, ente pubblico di garanzia di controllo e vigilanza sul mercato dei valori mobiliari e sulla raccolta finanziaria del risparmio, deve svolgersi nei limiti e con l'esercizio dei poteri previsti dalle leggi speciali che la istituiscono, ma anche della norma primaria del neminem laedere, in considerazione dei principi di legalità imparzialità e buona amministrazione dettati dall'art.97 della Costituzione in correlazione con l'art.47 prima parte della Costituzione; pertanto la Consob è tenuta a subire le conseguenze stabilite dall'art. 2043 c.c. atteso che tali principi di garanzia si pongono come limiti esterni alla sua attività discrezionale, ancorché il sindacato di questa rimanga precluso al giudice ordinario. L'illecito civile, per la sua struttura, segue le comuni

regole del codice civile anche per quanto concerne l'imputabilità soggettiva, la causalità, l'evento di danno e la sua quantificazione".

Il comportamento omissivo della P.A. rileva anche sotto il profilo della violazione del principio di precauzione.

Il **principio di precauzione**, sancito a livello comunitario è oramai principio fondamentale del nostro ordinamento.

L'applicazione di questo principio comporta, infatti, che, a fronte di una situazione in cui non sono stati identificati gli effetti potenzialmente pericolosi di un fenomeno, di un prodotto o di un procedimento ed in cui la valutazione scientifica preliminare non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza, spetta ai responsabili politici giudicare quale sia un livello di rischio 'accettabile' per la società.

Sul punto, in giurisprudenza si osserva che: **"Si tratta di un principio generale ormai codificato in ambito europeo e riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, 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, e che quindi esige di verificare preventivamente che l'attività in esame non danneggi l'uomo o l'ambiente, facendo prevalere la protezione di tali valori sugli interessi economici (T.A.R. Lombardia, Brescia, n. 304 del 2005, TRGA Trentino-Alto Adige, TN, 8 luglio 2010 n.171), indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano, come più volte statuito anche dalla Corte di Giustizia comunitaria, secondo la quale l'esigenza di tutela della salute umana diventa imperativa già in presenza di rischi solo possibili, ma non ancora scientificamente accertati, atteso che la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende 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). Secondo la giurisprudenza formatasi sul punto, dunque, L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE COMPORTA CHE, OGNI QUALVOLTA 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".**

Dunque, affinché possa parlarsi di corretta applicazione di suddetto principio, è necessario che la fattispecie concreta presenti dei dubbi scientifici e cioè che non vi sia una piena certezza scientifica in ordine alla pericolosità o non pericolosità di un determinato agente fisico o chimico. Alla luce di quanto sin qui osservato, tanto per le condotte di tipo attivo, quanto per quelle di tipo omissivo, la colpa della P.A. va quindi direttamente ricondotta alla violazione dei principi di buon andamento e imparzialità, economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza, che, come questo stesso TAR ha rilevato, appaiono *"TANTO PIÙ INELUDIBILI AL FINE DI PREVENIRE RISCHI SANITARI SOLO IPOTETICI MA MOLTO GRAVI"*.

Nello stesso senso si è, peraltro, espresso anche di recente il Consiglio di Stato in tema di colpevolezza della pubblica amministrazione, individuandone il fulcro nella *"violazione dei ben noti canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ovvero in negligenza, omissioni od anche errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili, anche e soprattutto in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'Amministrazione"* e concludendo, peraltro in ossequio all'orientamento oramai costante, per la sussistenza in tale ambito di una vera e propria inversione dell'onere della prova nei confronti della P.A. in ordine alla eventuale insussistenza di elementi soggettivi a lei riconducibili (cfr. in tal senso C.d.S. sez. VI, n. 1983/2011).

Ebbene, nel caso di specie le numerose ricerche scientifiche e la normativa di recepimento delle direttive comunitarie hanno portato alla luce non un mero "dubbio", ma una vera e propria "certezza scientifica" sul livello di pericolosità delle polveri sottili per l'essere umano e per l'ambiente, con conseguente grave responsabilità delle Amministrazioni coinvolte per aver ommesso ogni qualsivoglia precauzione.

4. SUL DANNO NON PATRIMONIALE SCATURITO DAGLI ILLECITI COMMESSI DALL'AMMINISTRAZIONE NEL CORSO DEGLI ULTIMI ANNI

La Commissione europea ha ritenuto che gli enti italiani non abbiano assunto le iniziative, evidentemente possibili, idonee a contenere gli agenti inquinanti. L'inosservanza, protrattasi per anni, degli obblighi derivanti dalla normativa in materia di protezione dell'individuo dall'inquinamento dell'aria ambiente, lede i diritti costituzionalmente inviolabili, atteso che sussiste una ingiustizia costituzionalmente qualificata.

Il pregiudizio è individuato nella drastica diminuzione della qualità della vita e nella consapevolezza di vivere in un ambiente "insalubre", ove i propri diritti sono continuamente lesi, con il fondato rischio – ed anzi in termini scientifici con la assoluta probabilità - di contrarre affezioni patologiche anche mortali.

Ciò, perché, come ampiamente documentato, è scientificamente provato che l'inalazione, durante la propria vita, di elevate quantità di Pm10 provocherà sicuramente conseguenze per la salute.

Alla luce di quanto sopra esposto, in ordine alle numerose illegittimità imputabili al Ministero della Salute, in solido con il Ministero dell'Ambiente, è ora possibile passare all'esame dei connessi profili risarcitori.

In primo luogo, anche per la particolare rilevanza degli interessi e dei diritti coinvolti, deve essere valutato il danno non patrimoniale subito dai cittadini ricorrenti, che bene ha fatto il T.A.R. del Lazio a considerare quale unica voce di danno, in cui si ricomprende, in particolare, *“il danno biologico in senso stretto, inteso come lesione dell'integrità psico-fisica della persona, il danno morale come tradizionalmente inteso, cioè quale turbamento dello stato d'animo della vittima, e tutti quei pregiudizi esistenziali diversi ed ulteriori, purché costituenti conseguenza di una lesione di interessi costituzionalmente protetti ovvero di rango costituzionale inerenti alla persona (Tribunale Roma, Sez. XII, 9 marzo 2011, n. 5167) e la cui quantificazione va effettuata in via equitativa (Con. Stato, Sez. V, 28 febbraio 2011 n. 1271)”* (cfr. sent. T.A.R. del Lazio n. 663/2012). Ebbene, il pregiudizio di più immediata rilevanza nella fattispecie in esame va ravvisato nel disagio conseguente all'esposizione protratta per anni alle polveri sottili fortemente dannose per la salute umana.

Si parla a questo proposito di danno da “paura di ammalarsi”, assimilabile per molti versi alla figura del danno da pericolo elaborata dalla giurisprudenza di legittimità nel noto caso Seveso (in cui lo sprigionarsi nell'aria di un'elevata quantità di diossina cagionò negli abitanti delle zone colpite, oltre a talune patologie, anche una forte preoccupazione per la salute propria e per quella dei propri cari).

Più precisamente, questo danno consiste nelle conseguenze negative che la preoccupazione di subire un pregiudizio comporta e, ciò, anche nel caso in cui la patologia temuta non si sviluppi.

Dunque, alla luce di quanto appena riportato, deve intendersi provato e sussistente in re ipsa il fondamento della pretesa risarcitoria fatta valere in questa sede con riferimento al danno non patrimoniale scaturito dalla pura e semplice paura di ammalarsi, nonché il relativo nesso di causalità con l'illecito sopra illustrato.

In tema, la Corte di Giustizia Europea ha avuto modo di osservare che: *“(…) La fattispecie in esame riguarda, peraltro, un caso in cui risulta impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata di un rischio a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, MA PERSISTE LA PROBABILITÀ DI UN DANNO REALE PER LA SALUTE NELL'IPOTESI IN CUI IL RISCHIO SI REALIZZI, E QUINDI IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE GIUSTIFICA L'ADOZIONE DI MISURE RESTRITTIVE purché non discriminatorie ed oggettive. Pertanto, PER NON LASCIARE PRIVE DI SANZIONE E QUINDI TENDENZIALMENTE*

INEFFICACI LE MISURE SOPRAINDICATE, sembra dover trovare precipua applicazione la giurisprudenza secondo cui LA LIQUIDAZIONE DEL DANNO ALLA SALUTE DEVE ESSERE CAPACE DI COGLIERE NELLA SUA TOTALITÀ IL PREGIUDIZIO SUBITO DAL SOGGETTO NELLA SUA INTEGRITÀ PSICO-FISICA (Cass. Civ. Sez. III 24 febbraio 2011, n. 4493), TENENDO CONTO ANCHE DELLE SOFFERENZE MORALI E FUTURE CHE IL DESTINATARIO DELL'AZIONE LESIVA SI VEDRÀ COSTRETTO A SUBIRE OVVERO È PRESUMIBILE CHE SUBISCA O CHE POSSA SUBIRE IN SEGUITO (Cass. Civ. Sez. III 26 maggio 2011, n. 11609)" (Corte di Giustizia CE, Sez. II, 22 dicembre 2010, n. 77).

In senso analogo, e con riguardo al citato caso "Seveso", la Suprema Corte di Cassazione ha inoltre affermato che il patema d'animo derivante dalla paura di possibili ripercussioni sulla salute provocate dall'essere stati esposti ad un ambiente inquinato da sostanze tossiche, deve essere risarcito come danno morale. (cfr. Cass. Civ. n. 11059/09).

Nel pervenire a tale soluzione, il giudice di legittimità ha, infatti, correttamente riconosciuto che il danno non patrimoniale connesso al "*patema d'animo indotto in ognuno dalla preoccupazione per il proprio stato di salute*", è risarcibile autonomamente, anche in mancanza di una lesione all'integrità psicofisica (danno biologico) o di altro evento produttivo di danno patrimoniale e che "*la prova per inferenza induttiva non postula che il fatto ignoto da dimostrare sia l'unico riflesso possibile di un fatto noto, essendo sufficiente la rilevante probabilità del determinarsi dell'uno in dipendenza del verificarsi dell'altro secondo criteri di regolarità causale*".

Tale soluzione è apparsa la conclusione necessaria del seguente ragionamento: "*l'art. 449 c.p. -che punisce chiunque, al di fuori delle ipotesi previste nel II comma dell'articolo 423 bis, cagiona per colpa un incendio o un altro disastro- prevede un delitto colposo di pericolo presunto a carattere plurioffensivo, in quanto incidente sia sul bene pubblico immateriale ed unitario dell'ambiente che sulla sfera individuale dei singoli soggetti che si trovano in concreta relazione con i luoghi interessati dall'evento dannoso in ragione della loro residenza o frequentazione abituale; sicché l'interesse nella specie leso è quello rafforzato, e niente affatto adespota, proprio dei soggetti che si siano trovati, come tutti gli attori, in particolare relazione con l'ambiente inquinato da sostanze altamente tossiche. Da tale relazione è derivato il patema d'animo e la preoccupazione che la corte ha correttamente ritenuto costituire danno non patrimoniale risarcibile in quanto derivante da reato*".

In tema, mettendo definitivamente un punto sulla qualificazione del pregiudizio in esame come "danno non patrimoniale", sub specie di "danno morale", le Sezioni Unite del 2008 (sentenze nn. 26972, 26973, 26974 e 26975 del 2008) hanno così concluso: "*Va conseguentemente affermato che, nell'ambito della categoria generale del danno non patrimoniale, la formula danno morale*

non individua una autonoma sottocategoria di danno, ma describe, tra i vari possibili pregiudizi non patrimoniali, un tipo di pregiudizio, costituito dalla sofferenza soggettiva cagionata dal reato in sé considerata. Sofferenza la cui intensità e durata nel tempo non assumono rilevanza ai fini della esistenza del danno, ma solo della quantificazione del risarcimento”.

Ad ogni modo, fermo quanto sopra, la giurisprudenza successiva ha compiuto un ulteriore passo in avanti, giungendo alla conclusione per cui : “In assenza di reato e al di fuori dei casi determinati dalla legge, (...) pregiudizi di tipo esistenziale sono risarcibili purchè conseguenti alla lesione di un diritto inviolabile della persona”, diverso dal diritto alla integrità psicofisica, risarcibile invece come danno biologico. (cfr. Cass. S.U. n. 3677 del 16 febbraio 2009).

D'altra parte, con la sentenza n. 25187/2007, la giurisprudenza di legittimità aveva già evidenziato che “alla risarcibilità del danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c. non osterebbe l'impossibilità di qualificare il fatto dannoso in termini di reato”, sul presupposto per cui il limite derivante dalla riserva di legge correlata all'art. 185 c.p. va superato in quanto **IL RISARCIMENTO DEI DANNI NON PATRIMONIALI DEVE ESSERE RICONOSCIUTO IN TUTTE LE IPOTESI IN CUI IL FATTO ILLECITO VIOLI UN VALORE COSTITUZIONALMENTE GARANTITO DELLA PERSONA, INDIPENDENTEMENTE DALLA CIRCOSTANZA CHE IL FATTO INTEGRI O MENO UN'IPOTESI DI REATO.**

Dunque, per giurisprudenza costante, il ristoro del danno non patrimoniale in genere deve essere riconosciuto “non solo secondo specifiche disposizioni di legge ma anche nell'ipotesi di riscontrata LESIONE DI VALORI COSTITUZIONALI PRIMARI, in quanto tali non confinabili in un “numero chiuso” ma suscumbibili ai sensi dell'art. 2 Cost, sulla base di un criterio dinamico che consente di apprezzare l'emersione, nella realtà sociale, di nuovi interessi aventi rango costituzionale in quanto attinenti a posizioni inviolabili della persona (in tal senso da ultimo, oltre TAR Puglia, n. 479/12 cit: Cass. Civ., SSUU, 19.8.09, n.18356 e Cons. Stato, Sez. V, 28.5.10, n. 3397).

Nello stesso senso, il Consiglio di Stato ha già da tempo evidenziato che “...al risarcimento del danno patrimoniale, sempre ancorato al paradigma dell'art. 2043 c.c., si accompagna il risarcimento del danno non patrimoniale, che trova tutela più ampia ed articolata nell'art. 2059 c.c., il quale non va più restrittivamente interpretato ed applicato in via esclusiva ai casi tradizionali del danno morale soggettivo (ex art. 185 c.p.), ma deve assicurare la riparazione delle ipotesi legali espresse di danno non patrimoniale risarcibile...e delle lesioni che, incidendo sui valori (della persona) costituzionalmente garantiti non possono non costituire figure di danno risarcibile, a prescindere da risvolti penalistici, non più condizionanti.” (Cons. Stato, Sez. V, 18.1.06, n. 125).

Ebbene, nel caso di specie non v'è dubbio che una simile lesione abbia interessato, oltre alla salute, tutelata dall'art. 32 Cost. (su cui ci si soffermerà in seguito), la LIBERTÀ DI AUTODETERMINAZIONE DELL'INDIVIDUO, quale diritto fondamentale ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, nella effettuazione di scelte di rilievo tale da incidere in misura determinante sul bene salute.

* * * * *

Ed allora, se così è, sul piano della prova del suddetto danno non patrimoniale, sub specie di danno morale ed esistenziale, non può valere in senso contrario quanto affermato dalla giurisprudenza in tema di pregiudizio da pubblicità ingannevole delle sigarette, o meglio, possono valere in questo caso le medesime considerazioni, ma solo se valutate *a contrario*, ossia tenendo conto della diversità di situazioni tra quella delle cd. sigarette light e quella oggetto della presente controversia. Infatti, se nel caso delle sigarette light la giurisprudenza ha sostenuto di non poter ritenere provato in re ipsa il danno morale da paura di ammalarsi, in quanto, *“ove anche si riconosca che il messaggio abbia leso la possibilità del consumatore di autodeterminarsi in riferimento alla propria salute, si potrà tuttavia ricondurre alla pubblicità ingannevole soltanto una percentuale del danno lamentato, cioè quella relativa al minor pericolo in cui la parte riteneva di incorrere fumando light. In presenza di una DIFFUSA CONOSCENZA DELLA PERICOLOSITÀ DEL FUMO, nonché di chiare avvertenze in tal senso sullo stesso pacchetto di sigarette sarà difficile poter affermare che l'indicazione pubblicitaria abbia annullato l'intera capacità di autodeterminazione del soggetto.*

Ebbene, ragionando a contrario, nel caso di specie non vi è alcun residuo potere di autodeterminazione da parte del soggetto leso.

La creazione di un ambiente di vita insalubre, che ogni giorno agisce nocivamente in termini di certezza sulla salute dei cittadini – peraltro, quale effetto di una scelta consapevole operata dalla nostra P.A. per preservare altri diritti (come affermato davanti alla Corte di Giustizia Europea) – coarta il cittadino stesso a soggiacere a questi effetti, non limitando – come nel caso della predetta pubblicità ingannevole, ma addirittura annullando qualsiasi libertà di autodeterminazione dell'individuo.

A questo riguardo, ci sia, infatti, consentito di rimarcare ancora una volta che tutte le circostanze sin qui ampiamente illustrate consentono di ritenere costituita una prova presuntiva, anche considerando l'oggettiva impossibilità di provare e quantificare con esattezza un danno impalpabile quanto reale, come è quello subito dai cittadini ricorrenti.

Si deve, infatti, evidenziare che in questo caso si discute di un illecito permanente, che, come tale, non può essere circoscritto ad un preciso periodo temporale.

In proposito, la Suprema Corte ha, infatti, definitivamente chiarito che: "Le presunzioni valgono invero a sostanzialmente facilitare l'assolvimento dell'onere della prova da parte di chi ne è onerato, trasferendo sulla controparte l'onere della prova contraria (v. Cass., 12/6/2006, n. 13546). (...) Una volta che la presunzione semplice si sia tuttavia formata, e sia stata rilevata (cioè, una volta che del fatto sul quale si fonda sia stata data o risulti la prova), essa ha la medesima efficacia che deve riconoscersi alla presunzione legale iuris tantum, in quanto l'una e l'altra trasferiscono a colui contro il quale esse depongono l'onere della prova contraria (v. Cass., 12/6/2006, n. 13546; Cass., 27/11/1999, n. 13291. Diversamente v. peraltro Cass., 16/3/1979, n. 1564). A tale stregua, (...) quando ammessa, la presunzione, in assenza di prova contraria, impone al giudice di ritenere provato il fatto previsto senza consentirgli la valutazione ai sensi dell'art. 116 c.p.c. (v. Cass., 12/6/2006, n. 13546). Anche nella giurisprudenza di legittimità si è con riferimento alla prova per presunzioni semplici sottolineato che, nel dedurre dal fatto noto quello ignoto il giudice di merito incontra il solo limite del principio di probabilità (v. Cass., 12/6/2006, n. 13546). Non occorre cioè che i fatti su cui la presunzione si fonda siano tali da far apparire la esistenza del fatto ignoto come l'unica conseguenza possibile dei fatti accertati secondo un legame di necessità assoluta ed esclusiva (in tal senso v. peraltro Cass., 6/8/1999, n. 8489; Cass., 23/7/1999, n. 7954; Cass., 28/11/1998, n. 12088), ma è sufficiente che l'operata inferenza sia effettuata alla stregua di un canone di ragionevole probabilità, con riferimento alla connessione degli accadimenti la cui normale sequenza e ricorrenza può verificarsi secondo regole di esperienza (v. Cass., 23/3/2005, n. 6220; Cass., 16/7/2004, n. 13169; Cass., 13/11/1996, n. 9961; Cass., 18/9/1991, n. 9717; Cass., 20/12/1982, n. 7026), basate sull'id quod plerumque accidit (v. Cass., 30/11/2005, n. 6081; Cass., 6/6/1997, n. 5082). (...) Costituendo un mezzo di prova di rango non inferiore agli altri, in quanto di grado non subordinato nella gerarchia dei mezzi di prova e dunque non "più debole" della prova diretta o rappresentativa, ben possono le presunzioni assurgere anche ad unica fonte di convincimento del giudice (v. Cass., Sez. Un., 11/11/2008, n. 26972; Cass., Sez. Un., 24/3/2006, n. 6572, Cass., 12/6/2006, n. 13546, Cass., 6/7/2002, n. 9834), costituendo una "prova completa" (v. Cass., 12/6/2006, n. 13546. E già Cass., 22 luglio 1968, n. 2643)" (cfr. Cass. Sez. III, 6 aprile 2011, n. 7844).

Le stesse considerazioni devono poi essere svolte con riguardo al danno non patrimoniale che si richiede nella misura di € 2.000,00 (duemila) per ogni ricorrente.

Ciò, del resto, sempre in un'ottica di pienezza ed effettività della tutela, ove solo si consideri l'evidente incidenza negativa che ha avuto per la salute di ciascuno degli odierni ricorrenti l'esposizione protratta alla polveri sottili.

Si chiede l'accoglimento del presente ricorso e per l'effetto:

- 1) voler **accertare e dichiarare la responsabilità** e, per l'effetto, **condannare** i resistenti Ministeri, in persona dei Ministri p.t., le Regioni, in persona dei Presidenti p.t. e le Province Autonome, in persona dei Presidenti p.t. al **risarcimento del danno non patrimoniale** complessivamente subito dagli abitanti odierni ricorrenti, da valutarsi in via equitativa nella somma di **€. 2000,00 procapite**, ovvero nella maggiore o minor somma che sarà ritenuta di giustizia oltre interessi e rivalutazione come per legge.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari.

Ai fini della legge sul contributo unificato si dichiara che il contributo unificato previsto per la presente causa è pari ad €. 650,00 e che il Codacons e Art. 32 – Associazione Italiana per i diritti del malato AIDMA - ONLUS sono esenti.

Con ogni conseguenza di legge.

Si depositano nei modi e nei termini di legge i seguenti documenti in copia:

- 1) progetto "Medparticles;
- 2) studio del centro di ricerca danese pubblicato su Lancet in data 10.07.2013;
- 3) Studio del dott. Mills – università di Edimburgo;
- 4) Progetto Ecosistema urbano – Legambiente;
- 5) Progetto Epiair;
- 6) Istanze accesso edifici;
- 7) Istanze accesso atti;
- 8) Diffide fumo.

Salvis juribus.

Roma, 31.03.2014

Avv. Prof. Carlo Rienzi

PROCURA AD LITEM

I sottoscritti **Associazione Codacons**, in qualità di legale rappresentante *pro tempore* del Codacons, e **Avv. Cristina Adducci** nella qualità di D.G. operativo di **Articolo32 – Associazione Italiana per i Diritti del Malato – AIDMA – Onlus**, delegano a rappresentarli e difenderli, nel presente giudizio avanti al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sede di Roma, l'Avv. Prof. Carlo Rienzi, conferendogli tutte le facoltà di legge, ivi compresa quella di firmare il presente atto, presentare istanze, memorie, motivi aggiunti, appello in sede cautelare e di merito, conciliare, incassare, quietanzare e transigere, formulare nuove domande, rinunciare agli atti del giudizio, intervenire in altri procedimenti di cognizione e di esecuzione, designare e delegare altri difensori, chiamare terzi in causa, con domicilio eletto presso lo studio legale dell'Avv. Prof. Carlo Rienzi in Roma, Viale delle Milizie, n. 9.

Avv. Giuseppe Ursini n.q.
legale rapp. CODACONS

Avv. Cristina Adducci
n.q. D.G. operativo ART. 32

Sono vere le firme

Avv. Prof. Carlo Rienzi

RELATA DI NOTIFICA

Io sottoscritto avv. prof. Carlo Rienzi, in virtù dell'autorizzazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma n.162 del 2004, rilasciata l'11/3/2004, previa iscrizione al n.ro 13277 del mio registro cronologico, ho notificato ex Legge 53 del 1994 e sue successive modifiche ed integrazioni a mezzo del servizio postale, per conto del Codacons + altri, copia autentica e conforme dell'antescritto atto e delega agli enti di cui al punto di relata n. 50

nonché

in virtù dell'autorizzazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma n.162 del 2004, rilasciata l'11/3/2004, previa iscrizione ai n.ri 13228-13229-13230-13231-13232-13233-13234-13235-13236-13237-13238-13239-13240-13241-13242-13243-13244-13245-13246-13247-13248-13249-13250-13251-13252-13253-13254-13255-13256-13257-13258-13259-13260-13261-13262-13263-13264-13265-13266-13267-13268-13269-13270-13271-13272-13273-13274-13275-13276-13278-13279-13280-13281-13282-13283-13284-13285-13286 del mio registro cronologico, ho notificato ex Legge 53 del 1994 e sue successive modifiche ed integrazioni, a mezzo Posta Elettronico Certificata (PEC), per conto del Codacons + altri copia autentica e conforme dell'antescritto atto e delega agli Enti di cui ai punti di relata di seguito elencati che vanno dal n. 1 al n. 49 e dal n. 51 al n. 59

- 1- **MINISTERO DELLA SALUTE**, in persona del Ministro in carica, dom.to ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato, in Roma, Via dei Portoghesi, 12 ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo gab@postacert.sanita.it (n. cron. 13228) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

- 2- **MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE**, in persona del Ministro p.t., elettivamente domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato, Via dei Portoghesi n. 12 - 00186 Roma ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo MATTM@pec.minambiente.it (n. cron.13229) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

- 3- **Regione Lazio**, in persona del Presidente p.t., Via Rosa Raimondi Garibaldi,7 -00145 Roma (RM)ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo

protocollo@regione.lazio.legalmail.it (n. cron.13230) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

- 4- **Regione Toscana**, in persona del Presidente p.t., Palazzo Strozzi Sacratì, P.zza del Duomo, 10 -50122 Firenze (FI) ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo regionetoscana@postacert.toscana.it (n. cron.13231) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

- 5- **Regione Lombardia**, in persona del Presidente p.t., Piazza Città di Lombardia, 1 -20124 Milano (MI) ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo presidenza@pec.regione.lombardia.it (n. cron.13232) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

- 6- **Regione Campania**, in persona del Presidente p.t., via S.Lucia, 81 - 80132 Napoli ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo urp@pec.regione.campania.it (n. cron. 13233) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

- 7- **Regione Piemonte**, in persona del Presidente p.t., Piazza Castello, 165 10122 Torino ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comunicazione@cert.regione.piemonte.it (n. cron. 13234) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;;

Avv. Carlo Rienzi

8- Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente p.t., Viale Aldo Moro 52, 40127 Bologna ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo urp@postacert.regione.emilia-romagna.it. (n. cron. 13235) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

9- Regione Marche, in persona del Presidente p.t., via Gentile da Fabriano, 9 - 60125 Ancona ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo regione.marche.protocollogiunta@emarche.it (n. cron. 13236) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

10- Regione Veneto, in persona del Presidente p.t., Palazzo Balbi Dorsoduro, 3901 - 30123 Venezia ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo.generale@pec.regione.veneto.it (n. cron.13237) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

11- Regione Friuli Venezia Giulia, in persona del Presidente p.t., piazza Unità d'Italia 1 Trieste ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo regione.friuliveneziagiulia@certregione.fvg.it (n. cron. 13238) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

12- Regione Sicilia, in persona del Presidente p.t., Piazza Indipendenza 21 - 90129 Palermo ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo segreteria.generale@certmail.regione.sicilia.it (n. cron.13239) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

13- Regione Abruzzo, in persona del Presidente p.t., Via Leonardo da Vinci, 6 - 67100 L'Aquila ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo via@pec.regione.abruzzo.it (n. cron.13240) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

14- Regione Sardegna, in persona del Presidente p.t., Viale Trento, 69 - 09123 Cagliari ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo pec.ras@pec.regione.sardegna.it (n. cron. 13241) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

15- Comune di Ancona, in persona del Sindaco pt., Largo XXIV Maggio,1 – I - 60123 Ancona ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.ancona@emarche.it (n. cron. 13242) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

16- Comune di Alessandria, in persona del Sindaco pt., Piazza della Libertà, - 15121 Alessandria ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comunedialessandria@legalmail.it (n. cron. 13243) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

17- Comune di Asti, in persona del Sindaco pt., Piazza S. Secondo, 1 - 14100 Asti ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@cert.comune.asti.it (n. cron.13244) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

18- Comune di Benevento, in persona del Sindaco pt., Via Annunziata Palazzo Mosti - 82100 Benevento ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollogenerale@pec.comunebn.it (n. cron.13245) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

19- Comune di Bergamo, in persona del Sindaco pt.,Palazzo Frizzoni, Piazza Matteotti, 27 - 24122 Bergamo ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@cert.comune.bergamo.it (n. cron. 13246) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

20- Comune di Biella, in persona del Sindaco pt.,Via Battistero, 4 - 13900 Biella ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo.comunebiella@pec.it (n. cron. 13247) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

21- Comune di Bologna, in persona del Sindaco pt.,Piazza Maggiore, 6 - 40124 Bologna ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo ProtocolloGenerale@pec.comune.bologna.it (n. cron.13248) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

22- Comune di Brescia, in persona del Sindaco pt., Piazza della Loggia, 1 - 25121 Brescia ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollogenerale@pec.comune.brescia.it (n. cron. 13249) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

23- Comune di Cagliari, in persona del Sindaco pt., Via Roma, 145 - 09124 Cagliari ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollogenerale@comune.cagliari.legalmail.it (n. cron. 13250) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

24- Comune di Cremona, in persona del Sindaco pt., Piazza del Comune, 8 - 26100 Cremona ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@comunedicremona.legalmail.it (n. cron. 13251) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

25- Comune di Como, in persona del Sindaco pt., Via Vittorio Emanuele II, 97 - 22100 Como ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.como@comune.pec.como.it (n. cron. 13252) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

26- Comune di Ferrara, in persona del Sindaco pt., Piazza Municipale, 2 - 44121 Ferrara ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.ferrara@cert.comune.fe.it (n. cron. 13253) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

27- Comune di Firenze, in persona del Sindaco pt., Palazzo Vecchio, Piazza della Signoria - 50122 Firenze ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@pec.comune.fi.it (n. cron. 13254) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

28- Comune di Forlì, in persona del Sindaco pt., Piazza Saffi, 8 - 47121 Forlì ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.forli@pec.comune.forli.fc.it (n. cron. 13255) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

29- Comune di Frosinone, in persona del Sindaco pt., Piazza VI dicembre - 03100 Frosinone ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo pec@pec.comune.frosinone.it (n. cron. 13256) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

30- Comune di Lecco, in persona del Sindaco pt., Piazza Diaz, 1 - 23900 Lecco ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune@pec.comunedilecco.it (n. cron.13257) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

31- Comune di Lodi, in persona del Sindaco pt., Piazza Broletto, 1 - 26900 Lodi ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comunedilodi@legalmail.it (n. cron. 13258) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

32- Comune di Lucca, in persona del Sindaco pt., Via Santa Giustina, 6 - 55100 Lucca ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.lucca@postacert.toscana.it (n. cron. 13259) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

33- Comune di Macerata, in persona del Sindaco pt., Piazza Libert , 3 - 62100 Macerata ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.macerata@legalmail.it (n. cron. 13260) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

34- Comune di Mantova, in persona del Sindaco pt., Via Roma, 39 - 46100 Mantova ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.mantova.aoo@legalmail.it (n. cron. 13261) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

35- Comune di Milano, in persona del Sindaco pt., Piazza della Scala, 2 - 20121 Milano ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@postacert.comune.milano.it (n. cron.13262) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

36- Comune di Modena, in persona del Sindaco pt., Piazza Grande, 16 – Modena ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.modena@cert.comune.modena.it (n. cron. 13263) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

37- Comune di Monza, in persona del Sindaco pt., Piazza Trento e Trieste - 20900 Monza ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollocert@comunedimonza.legalmail.it (n. cron. 13264) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

38- Comune di Napoli, in persona del Sindaco pt., Piazza Municipio, 1 - 80133 Napoli ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@pec.comune.napoli.it (n. cron. 13265) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

39- Comune di Novara, in persona del Sindaco pt., Via Rosselli, 1 - 28100 Novara ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo archivio@cert.comune.novara.it (n. cron. 13266) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

40- Comune di Padova, in persona del Sindaco pt., Palazzo Moroni, Via del Municipio, 1 - 35122 Padova ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.padova@cert.legalmail.it (n. cron.13267) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

41- Comune di Palermo, in persona del Sindaco pt., Piazza Pretoria - 90100 Palermo ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@cert.comune.palermo.it (n. cron. 13268) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

42- Comune di Parma, in persona del Sindaco pt., Strada Repubblica, 1- 43121 Parma ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comunediparma@postemailcertificata.it (n. cron.13269) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

43- Comune di Pavia, in persona del Sindaco pt., Piazza Municipio, 2 - 27100 Pavia ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@pec.comune.pavia.it (n. cron. 13270) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

44- Comune di Pescara, in persona del Sindaco pt., Piazza Italia - 65121 Pescara ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@pec.comune.pescara.it (n. cron. 13271) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

45- Comune di Piacenza, in persona del Sindaco pt., Piazza Cavalli, 2 - 29121 Piacenza ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo.generale@cert.comune.piacenza.it (n. cron.13272) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

46- Comune di Prato, in persona del Sindaco pt., Piazza del Comune, 2 - 59100 Prato (PO) ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.prato@postacert.toscana.it (n. cron. 13273) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

47- Comune di Ravenna, in persona del Sindaco pt., Piazza del Popolo, 1 - 48121 Ravenna ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.ravenna@legalmail.it (n. cron. 13274) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

48- Comune di Reggio Emilia, in persona del Sindaco pt., Piazza Prampolini,1- 42121 Reggio Emilia ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.reggioemilia@cert.provincia.re.it (n. cron. 13275) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

49- Comune di Rimini, in persona del Sindaco pt., Piazza Cavour, 27 - 47921 Rimini ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo.generale@pec.comune.rimini.it (n. cron.13276) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

50- Roma Capitale, in persona del Sindaco pt., Piazza del Campidoglio, 1 - 00186 Roma ivi trasmettendone copia per mezzo del servizio postale con raccomandata a/r n 76634706058-7 spedita (n.cron. 13277) dall'ufficio postale di Roma 47, in data corrispondente a quella del timbro postale;

Avv. Carlo Rienzi

51- Comune di Rovigo, in persona del Sindaco pt., P.zza V. Emanuele II, 1 - 45100 Rovigo ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comunerovigo@legalmail.it (n. cron. 13278) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

52- Comune di Teramo, in persona del Sindaco pt., Piazza Ercole Vincenzo Orsini, 16 - 64100 Teramo ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo affarigenerali@comune.teramo.pecpa.it (n. cron. 13279) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

53- Comune di Torino, in persona del Sindaco pt., Piazza Palazzo di Città, 1 - 10122 Torino ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollogenerale@cert.comune.torino.it (n. cron. 13280) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

54- Comune di Trieste, in persona del Sindaco pt., Piazza Unità d'Italia, 4 - 34100 Trieste ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo comune.trieste@certgov.fvg.it (n. cron. 13281) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

55- Comune di Varese, in persona del Sindaco pt., Via Sacco, 5 - 21100 Varese ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@comune.varese.legalmail.it (n. cron. 13282) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

56- Comune di Venezia, in persona del Sindaco pt., Ca' Farsetti - San Marco, 4136 - 30124 Venezia ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@pec.comune.venezia.it (n. cron. 13283) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

57- Comune di Vercelli, in persona del Sindaco pt., Piazza del Municipio, 5 - 13100 Vercelli ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo@cert.comune.vercelli.it (n. cron. 13284) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

58- Comune di Verona, in persona del Sindaco pt., Piazza Bra, 1 - 37121 Verona ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo protocollo.informatico@pec.comune.verona.it (n. cron. 13285) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi

59- Comune di Vicenza, in persona del Sindaco pt., Corso Andrea Palladio, 98 - 36100 Vicenza ivi trasmettendone copia per mezzo posta PEC all'indirizzo vicenza@cert.comune.vicenza.it (n. cron. 13286) spedita dall'indirizzo PEC ufficiolegale_codacons@pec.codacons.org in data odierna;

Avv. Carlo Rienzi