

ECC.MO PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
EX ART. 8 D.P.R. N. 1199/1971

Per il sig. Ferruccio Rizzi, nato il 13.06.1954 a Sospiro (CR), avente C.F. RZZFRC54H13I865D, residente in Casalmorano (CR) Via Donatori di sangue, 18, e la sig.ra Maria Grazia Bonfante, nata il 11.09.1966 a Mantova (MN), residente in Vescovato (CR), Via C. Monteverdi, 18, rappresentati e difesi nel presente procedimento dall'avv. Francesco Paolo Perez del foro di Bergamo (C.F. PRZFNC93C19C618C, pec francescoperez93@pec.libero.it) ed elettivamente domiciliati presso lo studio dello stesso sito in Paratico (BS), via Papa Paolo VI n.2, dichiarando di volere ricevere le comunicazioni ex lege al suindicato indirizzo PEC dello scrivente difensore.

§

Si indica quale autore del provvedimento impugnato e Ministero competente al quale effettuare la notifica: Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, con sede in Via Cristoforo Colombo, n. 44, 00147-Roma (PEC: MITE@pec.mite.gov.it) avente c.f. 97047140583.

Si indicano quali possibili controinteressati ai quali viene eseguita la notifica nelle forme dei ricorsi giurisdizionali:

Il Comune di Cremona (c.f. 00297960197), con sede in Piazza del Comune, 8, 26100 Cremona (PEC: protocollo@comunedicremona.legalmail.it);

La Provincia di Cremona (c.f. 80002130195), con sede in Corso Vittorio Emanuele II, 17, 26100 Cremona (PEC: protocollo@provincia.cr.it);

La Regione Lombardia (c.f. 80050050154), con sede in Piazza Città di Lombardia 1, 20124 Milano (PEC: presidenza@pec.regione.lombardia.it).

PREMESSO CHE

Avv. Francesco Paolo Perez – cell. 3293837100 – PRZFNC93C19C618C – francescopaolo_perez@libero.it – francescoperez93@pec.libero.it – PARATICO, via papa paolo VI n.2 - 03519966563

- Gli istanti formulavano richiesta di intervento ai sensi dell'art. 309 del D.Lgs. 152 /2006, protocollata al MITE n. 81061 del 28-06-2022, rivolta al Ministero della Transizione Ecologica, adesso Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, lamentando il superamento dei limiti relativi ai livelli di concentrazione di PM 10 e NO2 nell'ambito dell'agglomerati di Cremona e più in generale di tutta la Pianura Padana, e quindi l'esistenza di un danno ambientale con gravi ripercussioni sulla salute delle persone (**doc. 1**);

- Gli istanti invocavano, dunque, la tutela prevista dall'art. 309 del D.Lgs. 152/2006 in base al quale *“Le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del presente decreto possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, depositandole presso le Prefetture –* 2
Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto.

2. Le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sono riconosciute titolari dell'interesse di cui al comma 1.

3. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare valuta le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale e informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo.

4. In caso di minaccia imminente di danno, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nell'urgenza estrema, provvede sul danno denunciato anche prima d'aver risposto ai richiedenti ai sensi della comma 3.”

- Dopo avere delegato le indagini sulla richiesta all'ISPRA (**doc. 2**), e dopo avere ricevuto da parte di quest'ultima, la relazione tecnica (prot. Mite 84402 del 06/07/2022, L'ISPRA ha trasmesso la

relazione CRE – DAN 11/2022, elaborata con l’ausilio dell’Arpa Lombardia nell’ambito del sistema SNPA acquisita al prot. Mite 160036 del 20.12.2022) (**doc. 3**), il Ministero dell’ambiente rigettava la richiesta di intervento formulata dagli istanti, dando riscontro negativo, con nota MITE 0001132 del 04-01-2023 (**doc. 4**).

- Nel provvedimento di diniego di cui sopra, innanzitutto veniva dato atto che *“La documentazione consultata evidenzia che nonostante le limitazioni imposte a livello regionale sulle sorgenti di emissione e le misure adottate nei piani regionali, la provincia di Cremona è interessata da un fenomeno di inquinamento atmosferico diffuso, associato soprattutto al superamento del limite di concentrazione annuale di PM2.5 e ad episodi di accumulo del PM10 che determinano il superamento del limite giornaliero per un numero di giorni superiore a quello consentito dalla norma.”*

Ancora *“Appare inoltre opportuno, in tema di danno ambientale, fare alcune osservazioni sulla situazione denunciata dagli istanti. La disciplina del danno ambientale è basata sul principio di responsabilità ambientale “chi inquina paga” e prevede pertanto che, in caso di danno ambientale ad una delle risorse naturali tutelate, il soggetto che ha provocato il danno debba farsi carico delle misure di riparazione che riportino le risorse naturali alla loro condizione naturale. Sulla base di tali presupposti, nel caso di specie, risulterebbe estremamente difficile, se non impossibile, individuare il soggetto responsabile perché, come ampiamente descritto nel presente report, la qualità dell’aria della provincia di Cremona è influenzata da un complesso insieme di fattori quali, ad esempio, il traffico veicolare e il riscaldamento domestico non direttamente riconducibili ad uno o più soggetti identificabili.”*

Infine *“Su un piano più generale rispetto al danno ambientale, la situazione denunciata dagli istanti rappresenta una criticità ambientale che, pur mostrando sensibili miglioramenti su alcuni aspetti, continua ad affliggere non solo la provincia di Cremona ma tutto il territorio compreso nel bacino Padano, nonostante gli sforzi finora messi in atto della Autorità Competenti. La necessità di ulteriori*

misure e limitazioni, oltre a quelle già in vigore, potrà essere oggetto di valutazione nelle sedi opportune.”

- Gli istanti, non condividendo le motivazioni addotte dal Ministero dell’Ambiente, presentavano con nota acquisita al prot. Ingresso mite 4972 del 16.01.2023, quindi entro il termine di dieci giorni indicato nel provvedimento stesso, delle osservazioni scritte (**doc. 5**).

Attraverso le osservazioni scritte gli istanti rilevavano che:

- Con il provvedimento di diniego, il Ministero dell’ambiente riconosceva, innanzitutto, che è in corso una violazione della normativa prevista in relazione ai valori soglia e ai valori limite, sanciti dall’Unione Europea, con la direttiva 2008/50 relativa “alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa”, e che il danno ambientale nella fattispecie poteva considerarsi *in re ipsa* nello sfioramento dei valori limite previsti dalla normativa.

Infatti, testualmente nel provvedimento veniva riconosciuto che “la provincia di Cremona è interessata da un fenomeno di inquinamento atmosferico diffuso, associato soprattutto al superamento del limite di concentrazione annuale di PM2.5 e ad episodi di accumulo del PM10 che determinano il superamento del limite giornaliero per un numero di giorni superiore a quello consentito dalla norma.”

Ciò posto, veniva rilevato che, a livello definitorio, come sancito dall’Unione Europea, e richiamato nello stesso sito istituzionale dell’ARPA Lombardia, il valore limite è definito come “*concentrazioni atmosferiche fissate in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti dannosi sulla salute umana e sull’ambiente*”.

Le soglie di allarme, invece, sono definite come “*concentrazioni atmosferiche oltre le quali vi è un rischio per la salute umana in caso di esposizione di breve durata e raggiunte le quali si deve immediatamente intervenire*”.

È invece definito livello critico come “*livello fissato in base alle conoscenze scientifiche oltre il quale possono sussistere effetti negativi diretti sui recettori (alberi, piante, ecosistemi)*”.

E quindi, veniva osservato che, il fatto che la normativa di riferimento sui limiti delle emissioni venga violata, implichi, in base alle conoscenze scientifiche attuali – quelle stesse che hanno dato il là all’attuale assetto normativo sulla materia – la verifica di un danno ambientale e alla salute delle persone, ovvero la loro messa in pericolo.

Dunque, sulla base del provvedimento di diniego, non veniva messa in discussione l’esistenza di un danno ambientale attuale e reiterato, anzi se ne dava atto.

Tanto premesso, il provvedimento del Ministero dell’ambiente, pur non contestando la sussistenza di un danno ambientale, motivava il diniego sulla base del fatto che, visto che il sistema normativo attuale è informato al principio “chi inquina paga” il quale prevede che i costi del ripristino siano tutti imputati al responsabile e non alla collettività, e quindi presupporrebbe a monte l’esatta individuazione di un responsabile, allora in assenza, non sarebbero attivabili gli strumenti di tutela previsti nella parte sesta del D.Lgs 152/2006.

In particolare, il Ministero dell’ambiente, attraverso il proprio provvedimento, dichiarava di non potere intervenire, versandosi in ipotesi di inquinamento diffuso.

La motivazione adottata dal Ministero veniva contestata dagli istanti innanzitutto perché la stessa non era conforme alle disposizioni contenute nel D. Lgs. 152/2006, e poi, soprattutto, perché se lo fosse stata, allora il D. Lgs. 152/2006 presenterebbe dei profili di incostituzionalità per violazione degli artt. 3, 9, 117 Cost.

- Infine, il Ministero dell’ambiente con nota MITE Registro ufficiale n. 8410 del 20.01.2023, comunicata a mezzo pec il 20.01.2023 all’indirizzo eletto dagli istanti (francescoperez93@pec.libero.it), emetteva provvedimento definitivo di diniego (**doc. 6**) così motivandolo: *“In ordine ai sopraindicati rilievi si segnala che l’art. 303 del D.Lgs. 152/2006, recante la disciplina delle “Esclusioni”, prevede che: “La parte sesta del presente decreto: a) non riguarda il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno cagionati a: (...) non si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamenti di carattere diffuso, se*

non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori".

e ancora *"si precisa, altresì, che l'art. 302, c. 4, D.lgs. n. 152/2006, definisce "operatore": "... qualsiasi persona fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli esperti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività".*

Infine *"non si individuano profili di danno ambientale ai sensi della parte sesta del Dlgs 152/2006" atteso che "...nel caso di specie, risulterebbe estremamente difficile, se non impossibile, individuare il soggetto responsabile perché, come ampiamente descritto nel presente report, la qualità dell'aria della provincia di Cremona è influenzata da un complesso insieme di fattori quali, ad esempio, il traffico veicolare e il riscaldamento domestico non direttamente riconducibili ad uno o più soggetti identificabili".*

- **Il provvedimento di diniego di cui sopra è palesemente illegittimo per violazione di legge, e avverso lo stesso si propone ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per i seguenti**

MOTIVI

A) VIOLAZIONE DI LEGGE

Il provvedimento del Ministero dell'ambiente, già da una prima delibazione appare manifestamente infondato.

Infatti, secondo il Ministero, pur riconoscendo la sussistenza di un danno ambientale, non sarebbe possibile intervenire, in quanto l'art 303 del D.Lgs. 152/2006, recante la disciplina delle esclusioni, prevede che *"La parte sesta del presente decreto (...) non si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso, se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori. (...) nel caso di specie, risulterebbe estremamente difficile, se non impossibile, individuare il soggetto responsabile (...)"*.

Ebbene, la conseguenza paradossale che si può trarre da questa motivazione, è che, anche se il livello della qualità dell'aria fosse critico, e che dunque fosse leso il diritto costituzionalmente garantito ad un'ambiente salubre, comunque lo Stato non avrebbe alcun obbligo giuridico di intervenire, attesa l'impossibilità di individuare un responsabile certo sul quale fare ricadere i costi di riparazione del danno ambientale.

Innanzitutto, la motivazione adottata dal Ministero dell'ambiente è infondata, per violazione degli artt. 301, 302, 303, 304, 305 , 306 e 309 del D.Lgs. 152/2006.

Infatti, ai sensi **dell'art. 301** *“In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione”*.

In applicazione di tale principio, ai sensi **dell'art. 304** intitolato “azione di prevenzione”, comma 3 *“Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in qualsiasi momento, ha facoltà di: c) adottare egli stesso le misure di prevenzione necessarie”*.

E al comma 4 è previsto che *“Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al comma 1 o al comma 3 lettera b), o se esso non può essere individuato (...) Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha facoltà di adottare egli stesso le misure necessarie per la prevenzione del danno, approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o concorso a causare le spese stesse, se venga individuato entro il termine di cinque anni dall'effettuato pagamento”*.

Ancora, **all'art. 305**, intitolato al “Ripristino ambientale”, al comma 2 è previsto che *“Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in qualsiasi momento, ha facoltà di: d) adottare gli stesso le suddette misure.”*

E al comma 3 che *“Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al comma 1 o al comma 3 lettera b), o se esso non può essere individuato (...) Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha facoltà di adottare egli stesso le misure necessarie per la prevenzione del*

danno, approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o concorso a causare le spese stesse, se venga individuato entro il termine di cinque anni dall'effettuato pagamento".

Ancora, ai sensi dell'art. **306 comma 3** *"Se si è verificata una pluralità di casi di danno ambientale e l'autorità competente non è in grado di assicurare l'adozione simultanea delle misure di ripristino necessarie, essa può decidere quale danno ambientale debba essere riparato a titolo primario. Ai fini di tale decisione, l'autorità competente tiene conto, fra l'altro, della natura, entità e gravità dei diversi casi di danno ambientale in questione, nonché della possibilità di un ripristino naturale".*

Infine, ai sensi **dell'art. 309**, che disciplina l'istituto invocato dagli istanti, *"Le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del presente decreto possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, depositandole presso le Prefetture – Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto.*

2. Le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sono riconosciute titolari dell'interesse di cui al comma 1.

3. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare valuta le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno

ambientale e informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo.

4. In caso di minaccia imminente di danno, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nell'urgenza estrema, provvede sul danno denunciato anche prima d'aver risposto ai richiedenti ai sensi del comma 3."

Per cui, in base all'impianto normativo, e al complesso delle disposizioni richiamate che devono essere lette in combinato disposto tra loro, e non in modo isolato, Il Ministero può attivarsi in ogni momento, sia quando il danno si sia già verificato, sia in via precauzionale, anche in assenza dell'individuazione di un esatto responsabile, potendo in seguito rivalersi su di questo nel caso in cui dovesse essere individuato.

Anzi, in base alla disciplina eccezionale e d'urgenza prevista dall'art. 309 del D.Lgs. 152/2006, il Ministero ha la possibilità di intervenire in caso di danno ambientale imminente anche prima di avere avvisato i richiedenti.

La normativa richiamata ha una evidente natura emergenziale, finalizzata alla tutela immediata dell'ambiente nel caso di un danno ambientale imminente, e prescinde dall'individuazione di un colpevole, essendo la priorità giustappunto la tutela dell'ambiente.

Ciò posto, visto che deve essere assicurato un elevato livello di protezione dell'ambiente, e che la Pubblica amministrazione in generale ha il dovere di rispettare l'ambiente (art. 3 codice dell'ambiente), allora si evince che in caso di danno ambientale e di pericolo per l'ambiente, lo Stato dovrebbe avere sempre il dovere di intervenire.

- Tanto chiarito, non si può non prendere in considerazione l'esclusione operata **dall'art. 303** del D.Lgs. 152/2006, addotta a fondamento del motivo di diniego da parte del Ministero dell'ambiente, il quale recita: *"La parte sesta del presente decreto: a) non riguarda il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno cagionati a: (...) non si applica al danno ambientale o alla*

minaccia imminente di tale danno causati da inquinamenti di carattere diffuso, se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori".

Tale disposizione appare in realtà avulsa, e anzi propriamente in contrasto con le disposizioni normative sopra richiamate, le quali lasciano intendere inequivocabilmente, ispirate da motivi emergenziali, e dalla priorità attribuita alla salvaguardia dell'ambiente, che il Ministero dell'Ambiente abbia il dovere di intervenire indipendentemente dall'individuazione di un responsabile nel caso di danno ambientale imminente o attuale.

Ciò che rileva, in base alla normativa sopra richiamata sembra essere la tutela dell'ambiente, e quindi la salute delle persone, in caso di danno imminente, e non la punizione di un colpevole.

Ad ogni modo l'art. 303 contemplando tra le esclusioni le ipotesi di inquinamento diffuso nelle quali non è individuabile un responsabile certo, parrebbe in contrasto con le disposizioni normative sopra menzionate.

Invero, le ragioni del contrasto sono facilmente spiegabili, e riguardano, ad avviso dello scrivente, un fraintendimento sulla natura stessa della responsabilità in materia di danno ambientale, nel quale è incorso il legislatore nella formulazione della norma.

Il Decreto legislativo 152/2006 (c.d. "codice dell'ambiente"), ha recepito all'interno dell'ordinamento nazionale la direttiva 2004/35/CE.

Ai sensi dell'art. 13 della Direttiva europea "A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinchè quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinatori individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e quantificabile, e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinatori individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti."

La direttiva europea esclude il rimedio della responsabilità civile nei casi di inquinamento diffuso, e motiva questa scelta sulla base dell'inadeguatezza di tale strumento.

Sempre in questa prospettiva, la direttiva europea nel definire il danno ambientale, non menziona l'inquinamento atmosferico, contemplando esclusivamente le ipotesi di inquinamento delle acque, alle specie e agli habitat naturali protetti, e di inquinamento del suolo.

Come rilevato in dottrina, la definizione restrittiva di danno ambientale contenuta nella direttiva europea, non esclude in realtà l'esistenza di altre tipologie di danno, primo tra tutti quello atmosferico, bensì si focalizza su quei danni per cui può essere posto rimedio attraverso un sistema di responsabilità civile, la quale presuppone la quantificazione del danno, l'individuazione del colpevole e l'accertamento del nesso causale (tra tutti Giorgio Fracastoro).

Invece la nozione di danno ambientale contenuta nel codice dell'ambiente italiano è più ampia rispetto a quella europea, e ricomprende chiaramente le ipotesi di inquinamento atmosferico.

Ciò detto, ogni questione dovrebbe ritenersi superata vista la connotazione fortemente pubblicistica e preventiva della tutela ambientale contenuta nel codice dell'ambiente.

Nel codice dell'ambiente italiano è prevista, attraverso l'art. 309, una forma di tutela speciale di carattere preventivo ed emergenziale, che non è affatto riconducibile al modello della responsabilità civile, e che anzi se ne discosta per finalità ed efficacia.

Attraverso la previsione di cui all'art. 309, l'intento del legislatore è proprio quello di salvaguardare l'ambiente in caso di danno ambientale imminente o in essere, in via d'urgenza.

Se è vero, dunque, che la direttiva europea esclude il rimedio della responsabilità civile nei casi di inquinamento diffuso, ove non è possibile individuare un responsabile certo, vista l'inadeguatezza di tale strumento (richiedendo l'accertamento della responsabilità civile l'individuazione del responsabile, l'esistenza del danno e il nesso causale in base al paradigma generale di cui all'art. 2043 cc), è vero anche che la normativa italiana contempla, in più, attraverso l'art. 309 del codice

dell'ambiente, un istituto speciale, di carattere emergenziale, che è idoneo a trattare i casi di inquinamento a carattere diffuso e a porvi rimedio.

La direttiva europea esclude il rimedio della responsabilità civile poiché inadeguato per fronteggiare tali ipotesi, ma essendo che la normativa italiana contempla al suo interno uno strumento di tutela idoneo, allora non si comprende il motivo ostativo alla sua applicazione nei casi di inquinamento diffuso, così determinandosi un ingiustificabile vuoto di tutela.

Per di più, essendo l'ambiente tutelato in Costituzione, adesso espressamente attraverso l'art. 9, questo vuoto di tutela sarebbe costituzionalmente inammissibile.

Se a livello Europeo, in relazione all'ambiente, si assiste a un vuoto di tutela e basta, visto che l'unico strumento, ossia quello della responsabilità civile, è reputato apoditticamente inadeguato senza prevederne altri, a livello nazionale, visto il riconoscimento in costituzione del diritto all'ambiente, tale vuoto è costituzionalmente inammissibile.

Per di più, a livello nazionale nemmeno vi sarebbe un vuoto di tutela, o meglio non ve ne sarebbero le ragioni, visto che è previsto uno strumento assolutamente idoneo alla trattazione delle ipotesi di inquinamento diffuso.

Infine, si rammenta il canone della sussidiarietà, e soprattutto della "maggiore protezione ambientale", che consente ai singoli Stati di adottare misure nella direzione della tutela dell'ambiente ancor più incisive di quelle prese dalla Comunità, fermo restando che come sancito nei Trattati, l'azione dell'Unione Europea in materia ambientale deve ispirarsi ad un livello di protezione elevato.

Si è trattato, dunque, chiaramente di un errore nel quale è incorso il legislatore, il quale ha ritrasposto integralmente i dettami della direttiva europea, così escludendo in toto l'applicazione della parte VI del codice dell'ambiente in relazione ai casi di inquinamento diffuso, quando in realtà, parti di essa non avevano alcuna ragione di essere escluse, essendo assolutamente idonee a fronteggiare tali casi.

Adesso, il risultato evidente, alla luce del riconoscimento in costituzione del diritto all'ambiente, è la presenza di un vuoto di tutela costituzionalmente inammissibile e immotivato.

Infatti, si pone una relevantissima

B) QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 9 e 117 COST.

L'art. 3 del D.Lgs. 152/2006 in base al quale la parte sesta dello stesso " (...) *non si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamenti di carattere diffuso, se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori*" è in contrasto con **l'art. 9 della Costituzione** che sancisce espressamente il diritto ad un ambiente salubre, dopo il riconoscimento intervenuto ad opera della Giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Escludere l'intervento dello Stato in ogni ipotesi di inquinamento diffuso, determinerebbe un enorme vuoto di tutela costituzionalmente inammissibile.

Peraltro, lasceremmo l'ambiente del tutto privo di protezione in relazione ad un numero indefinito di ipotesi di inquinamento.

Insomma, la stessa nozione di diritto all'ambiente perderebbe di significato, riducendosi ad una mera affermazione di principio.

Inoltre, verrebbe violato il principio di uguaglianza di cui **all'art. 3 della Costituzione**, ingenerandosi forme ingiustificate di discriminazione.

Infatti, atteso il diritto di ciascuno ad un'ambiente salubre sancito dall'art. 9, gli strumenti previsti dal D.Lgs. 152/2006 sarebbero invocabili in caso di danno ambientale atmosferico, nella fortunata ipotesi in cui venga individuato un responsabile, e non anche, nella sfortunata ipotesi in cui il responsabile non venga individuato (dovendo quindi rimetterci anche all'efficacia in concreto dell'azione della pubblica amministrazione, e ancora alle attitudini individuali del singolo funzionario preposto).

Per il solo fatto che il responsabile non venga individuato, i cittadini non avrebbero il diritto di invocare le tutele previste dal D.lgs. 152/2006 dovendo sopportare una lesione dell'art. 9 Cost, e quindi anche dell'art. 3 Cost. essendo per questo discriminati.

§

Ciò posto, si pone adesso un'ulteriore questione di rilievo costituzionale.

A seguito della revisione del Titolo V della parte II della Costituzione operata con Legge costituzionale n. 3/2001, all'art 117, comma secondo, lettera s) è stata prevista la **potestà legislativa esclusiva dello stato** in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", mentre è stata attribuita alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni "la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali".

Sulla ripartizione dei poteri e delle competenze tra lo Stato e le Regioni, dopo una lunga evoluzione giurisprudenziale, ha infine fatto chiarezza la nota sentenza n. 104/2008 della Corte Costituzionale, la quale interpretando l'art 117 Cost. statuisce che *"In base alla Costituzione, spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto. Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed "assoluto" (sentenza n. 641 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore. Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni"*.

Come statuito pertanto dalla Corte Costituzionale, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettate dalle Regioni o dalle

Province autonome, in materia di competenza propria, che riguarda l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi.

Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente "viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza", salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quelle dell'ambiente.

Ciò significa, che, ferme le competenze regionali, **spetti allo Stato salvaguardare una tutela congrua e uniforme in tutto il territorio nazionale.** (cfr Consiglio di Stato Sez. VI. Del 24 novembre 2015, n. 5325).

Ciò, vale anche per la tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost. – che adesso riconosce e garantisce espressamente anche la tutela dell'ambiente – la cui garanzia non tollera "la pluralità degli interventi delle amministrazioni regionali e locali", ed anzi esige "un'applicazione similare degli istituti della tutela".

Come chiarito dalla Giurisprudenza, è in gioco lo stesso principio di uguaglianza che impone "pari standards di protezione minima", la cui violazione comporterebbe la rottura di detto principio supremo.

Ciò significa pertanto, che da un lato deve essere garantito il "**diritto ad un ambiente salubre**" - come sancito dalla Giurisprudenza di legittimità, e adesso espressamente riconosciuto all'art. 9 della Costituzione - e dall'altro, che in osservanza del principio di uguaglianza statuito dall'art. 3 della Costituzione, **deve essere assicurato un livello minimo di qualità dell'ambiente, che sia uniforme su tutto il territorio nazionale.**

A tale scopo, è compito dello Stato quello di impartire una disciplina unitaria che assicuri un livello di tutela minima su tutto il territorio del bene giuridico ambiente, non essendo ammissibile, proprio in virtù della potestà legislativa esclusiva dello Stato, e del principio di uguaglianza, che le politiche

seguite dalle singole Regioni ovvero dalle amministrazioni locali, comportino livelli di tutela differenti capaci di ingenerare situazioni di disuguaglianza.

Visto che allo Stato spetta la tutela unitaria del bene giuridico ambiente, e che sempre lo Stato deve garantire un livello minimo di qualità dell'ambiente che sia uniforme su tutto il territorio nazionale, in ossequio al principio di uguaglianza, l'art. 303 del D. Lgs. 152/2006, nella parte in cui esclude l'intervento del Ministero dell'Ambiente nelle ipotesi di inquinamento diffuso, è incostituzionale per violazione degli artt. 3 e 117 della Costituzione.

Difatti, ad oggi nella Provincia di Cremona persiste una situazione di illegalità, ove si assiste ad uno sforamento reiterato dei limiti di emissione previsti dalla legge, con gravi conseguenze sulla salute della popolazione.

Inoltre, un cittadino cremonese è penalizzato per il solo fatto di vivere a Cremona, rispetto ad esempio ad un cittadino molisano, che invece respira aria pulita, essendo in questa regione rispettati i limiti di legge.

Ovviamente la situazione di Cremona, così come della Pianura Padana in generale presenta degli aspetti peculiari rispetto al resto d'Italia, tuttavia ciò che ci si deve chiedere è se il diritto all'ambiente riconosciuto in Costituzione sia effettivo, e se ciascuno ha il diritto di vivere in un'ambiente salubre. Se così fosse allora, alla luce degli artt. 3, 9 e 117 Cost. in nessun caso dovrebbe essere consentito uno sforamento dei limiti di legge (e quindi un danno ambientale), e lo Stato in persona del Ministero dell'Ambiente, dovrebbe avere l'obbligo giuridico di intervenire, dovendo assicurare, appunto, un livello minimo di qualità dell'ambiente uniforme su tutto il territorio.

SULLA RILEVANZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

Si osserva che la motivazione del Ministero dell'ambiente, posta alla base del provvedimento di diniego impugnato in questa sede, è rappresentata proprio dall'art. 3 del D.Lgs 152/2006 recante la disciplina delle esclusioni, e che nel caso di declaratoria di incostituzionalità dell'art. 3, atteso il riconoscimento di

un danno ambientale in essere, e nell'assenza di altre ragioni ostative, dovrebbe intervenire giocoforza una pronuncia di annullamento del provvedimento impugnato.

SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELL'ECCEZIONE DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITA'

Si osserva che, alla luce dell'espresso riconoscimento intervenuto in Costituzione attraverso l'art. 9 del diritto all'ambiente, escludere l'intervento dello Stato ai sensi del codice dell'ambiente in ogni ipotesi di inquinamento diffuso, determinerebbe un enorme vuoto di tutela costituzionalmente inammissibile, e per di più, essendo un dovere dello Stato quello di garantire una tutela uniforme dell'ambiente su tutto il territorio nazionale, verrebbero lesi gli artt. 3 e 117 Cost.

§

Tanto premesso, gli istanti come sopra rappresentati e difesi

CHIEDONO

All'ill.mo Signor Presidente, in accoglimento del presente ricorso ed in conformità alle censure proposte:

- Qualora ritenuto necessario ai fini dell'annullamento del provvedimento impugnato, accogliere l'eccezione di legittimità costituzionale sollevata dagli istanti, come sopra formulata, e trasmettere gli atti alla Corte Costituzionale;
- In ogni caso, annullare e/o dichiarare nullo e comunque inefficace il provvedimento del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica assunto con nota MITE Registro ufficiale n. 8410 del 20.01.2023, e di ogni altro atto presupposto.

Ai sensi dell'art. 13, comma 6 bis, D.P.R n. 115/2002, la presente controversia è soggetta al versamento del contributo unificato fisso di euro 650,00, e si dichiara di avere versato il contributo unificato mediante modello "F24 ELIDE" ai sensi del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 27 giugno 2017 n. 167, allegandone prova **(doc. 7)**.

Si allega infine prova delle notifiche avvenute a mezzo pec del presente ricorso nei confronti del Comune di Cremona, della Provincia di Cremona e della Regione Lombardia (doc. 8).

Si allegano in copia i seguenti documenti:

- 1) richiesta di intervento ai sensi dell'art. 309 del D.Lgs. 152 /2006, protocollata al MITE n. 81061 del 28-06-2022;
- 2) delega indagini all'ISPRA;
- 3) relazione tecnica ISPRA;
- 4) riscontro negativo, con nota MITE 0001132 del 04-01-2023;
- 5) Osservazioni scritte;
- 6) nota MITE Registro ufficiale n. 8410 del 20.01.2023;
- 7) pagamento contributo unificato F24 Elide;
- 8) Prove notifiche ai possibili controinteressati.

18

Paratico lì 12 maggio 2023

Avv. Francesco Paolo Perez