

N. R.G. 1439/2024



**TRIBUNALE ORDINARIO di PIACENZA**

SEZIONE CIVILE

Il Giudice

Letti gli atti e sciogliendo la riserva assunta, pronuncia la seguente

**ORDINANZA**

Nel procedimento ex art. 700 c.p.c. promosso da

Legambiente Piacenza Circolo Emilio Politi – APS (C.F. 91065130337) in persona della Presidente e legale rappresentante dott.ssa Maria Laura Chiappa (C.F. CHPMLR 61E41G535I)

Legambiente Nazionale – APS – Rete Associativa - ETS (P. IVA. 02143941009) con sede legale in Roma, Via Salaria n. 403, in persona del Presidente e legale rappresentante dott. ing. Stefano Ciafani (C.F. CFNSFN71D23H501Y)

Anita Gaeta (C.F. GTANTA59A54G535E), Paolo Terdich (C.F. TRDPLA60A28G535Z), Marco Postiglioni (C.F. PSTMRC65B20G535L), Barbara Ricchetti (C.F. RCCBBR71D56 G535J), Lucia Tedaldi (C.F. TDLLCU68S68D611G), Gabriella Ilari (C.F. LRIGRL58T60 G535M), Antonio Rossi (C.F. RSSNTN49B21G842C), Carmine Grassi (C.F. GRSCMN 73L03F052U), Alessandra Soriani (C.F. SRNLSN73C70F080D), tutti residenti in Piazza Cittadella, Piacenza; nonché da Giovanni Monti (C. F. MNTGNN38T27G535L), Stefano Benedetti (C.F. BNDSFN50B04 G535R),

Tutti rappresentati e difesi disgiuntamente giuste procure in atti dagli avv.ti Umberto Fantigrossi (FNTMRT58A18G535A; PEC [umberto.fantigrossi@pecavvocati.milano.it](mailto:umberto.fantigrossi@pecavvocati.milano.it)) Valeria Fantigrossi (C.F. FNTVLR88S64G842O; PEC: [valeria.fantigrossi@milano.pecavvocati.it](mailto:valeria.fantigrossi@milano.pecavvocati.it)) e Claudio Tagliaferri (C.F. TGLCLD57E30G535X; PEC [tagliaferri.claudio@ordineavvocatipc.it](mailto:tagliaferri.claudio@ordineavvocatipc.it), ed elettivamente domiciliati presso i predetti recapiti telematici;

**RICORRENTI**



**contro**

**PIACENZA PARCHEGGI S.P.A.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. NICOLA GRASSO PERONI del Foro di Massa, (c.f. GRSNCL74T08B832Z) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in 54100 Massa, Viale Roma n. 20, nonché alla pec grassoperoni@pec.studilegali-associati.it.

**RESISTENTE**

\*\*\*\*\*

## INDICE

1. **Oggetto del procedimento** (pag.3)
2. **Giurisdizione (sussistenza)** (pag. 4)
3. **Ammissibilità della domanda**
  - 3.1. **Ammissibilità della tutela cautelare atipica in ragione della *editio actionis* (problema del rapporto con il giudizio di merito)** (pag. 8)
  - 3.2. **Ammissibilità della domanda di provvedimento cautelare atipico in aggiunta all'inibitoria** (pag. 9)
  - 3.3. **Ammissibilità della tutela cautelare atipica in ragione della situazione giuridica fatta valere (legittimazione attiva)** (pag. 9).
4. **Fumus boni iuris**
  - 4.1. **L'ambiente e il diritto alla salute (artt. 9 e 32 Cost.)** (pag. 14)
  - 4.2. **La tutela dell'ambiente come limite all'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.)** (pag. 16)
  - 4.3. **Le fonti internazionali** (pag. 18)
  - 4.4. **La giurisprudenza comunitaria** (pag. 21)
  - 4.5. **La tutela dell'ambiente come limite all'azione amministrativa (artt. 3 e 97 Cost.)** (pag. 23)
5. **Profili problematici.**
  - 5.1. **Tutela inibitoria e pregiudiziale amministrativa, con particolare riferimento alla certezza del diritto e all'inoppugnabilità** (pag. 27)
  - 5.2. **Regime giuridico dell'atto amministrativo contrario al diritto europeo per illegittimità originaria o sopravvenuta** (pag. 30)
  - 5.3. **Certezza del diritto e disapplicazione ex artt. 4 e 5 L.A.C.** (pag. 32)
6. **Profili strutturali dell'azione inibitoria nelle *private climate litigations*** (pag. 36)
7. **La valutazione di impatto ambientale nei documenti prodotti** (pag. 39)
8. **Periculum in mora**
  - 8.1. **Il danno ambientale sotto il profilo paesaggistico** (pag. 42)
  - 8.2. **Il danno ambientale sotto il profilo della salubrità dell'aria** (pag. 46)
  - 8.3. **Il danno ambientale sotto il profilo climatico** (pag. 57)
9. **Conclusioni** (pag. 58)
10. **Dispositivo** (pag. 59)



## 1. Oggetto del procedimento

Con ricorso ritualmente notificato gli attori chiedevano al Tribunale di: “a) ordinare alla ditta Piacenza Parcheggio S.p.A. incaricata dell’esecuzione del progetto di autosilos sotterraneo in Piacenza, Piazza Cittadella, di astenersi dall’abbattimento delle piante di alto fusto attualmente presenti in loco; b) adottare ogni altro provvedimento ritenuto necessario o anche solo opportuno al fine di tutelare nella misura massima possibile l’ambiente urbano nell’area interessata dal progetto sopra indicato, garantendo la neutralità ambientale e climatica dell’opera; c) ordinare la pubblicazione del richiesto ed emanando provvedimento cautelare sul quotidiano la “Libertà” di Piacenza; d) condannare la controparte eventualmente costituita alla rifusione di spese, competenze ed onorari della presente procedura;”

Si costituiva resistendo la convenuta, concludendo per l’inammissibilità e in ogni caso per il rigetto della domanda cautelare, contestando dettagliatamente il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*. Deduceva in particolare che la condotta paventata è contrattualmente dovuta perché attinente all’esecuzione di un appalto pubblico, con un progetto esecutivo più o meno delineato (per quanto più volte rimaneggiato), espressivo di valutazioni di merito svolte dalle diverse pubbliche amministrazioni a vario titolo coinvolte e i cui atti, non ritualmente impugnati davanti al giudice amministrativo, devono oggi ritenersi definitivi, con conseguente vincolo anche per il giudice ordinario.

All’udienza del 10 settembre 2024, dopo ampia ed articolata interlocuzione, con il consenso delle parti si concedeva termine di giorni dieci per integrazione documentale, invitando le parti a produrre in copia integrale tutti gli atti amministrativi e i documenti tecnici dai quali risultasse la valutazione, da parte delle Autorità competenti, dell’impatto ambientale dell’opera con specifico riferimento alle alberature di Piazza Cittadella, occorrendo valutare su dati scientifici la sussistenza o meno del paventato pregiudizio; nonché per approfondire, nel contraddittorio, “la questione di diritto della compatibilità con l’ordinamento eurounitario – in relazione agli artt. 6, 8 e 13 trattato CEDU – di un ordinamento nazionale che precluda il ricorso alla tutela cautelare atipica ex art. 700



*c.p.c. per finalità di tutela dell'ambiente qualora l'atto asseritamente lesivo assuma quale proprio presupposto una manifestazione di volontà e/o un giudizio di merito della Pubblica Amministrazione divenuto definitivo per omessa o infruttuosa attivazione del relativo rimedio giurisdizionale" (decreto 10.09.2024).*

All'esito, questi sono i documenti rilevanti prodotti dalle parti, in ordine cronologico:

1. Elenco alberi monumentali Comune di Piacenza 03.12.2015 (*all. 7 parte resistente*)
2. Parere Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per le province di Parma e Piacenza 25.01.2016 (*all. C parte resistente 21.09.2024 16:03*)
3. Parere ARPAE 20.09.2016 (*all. 2 parte resistente, all. 27 parte ricorrente*)
4. Parere Servizio Ambiente e Parchi 22.09.2016 (*all. 3 parte resistente*)
5. Relazione generale al progetto esecutivo luglio 2017 (*all. 32 parte ricorrente*)
6. Studio Fattibilità Ambientale arch. Baracchi luglio 2017 (*all. 33 parte ricorrente, all. parte resistente 20.09.2024 ore 16:09*)
7. Progetto esecutivo arch. Baracchi aprile 2019 (*all. 31 parte ricorrente*)
8. Parere Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Parma e Piacenza del 10.09.2019 (*doc. 23 parte ricorrente*)
9. Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima del Comune di Piacenza del febbraio 2021 (*all. 5 parte resistente*)
10. Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima del Comune di Piacenza del marzo 2021 (*all. 4 parte ricorrente*)
11. Stralcio computo metrico progetto esecutivo maggio 2023 (*all. 4 parte resistente*)

Gli altri documenti in atti, attentamente esaminati, attengono a profili diversi (cioè quelli economici e procedurali della realizzazione dell'opera) e non assumono pertanto rilevanza ai fini del giudizio.

## **2. Giurisdizione (sussistenza)**

La domanda cautelare è di tutela avverso un pericolo di danno conseguente alla paventata attività di taglio degli alberi insistenti in Piazza Cittadella, nell'area di cantiere



oggi nella disponibilità di Piacenza Parcheggi SPA cui è stata consegnata dal Comune di Piacenza, in vista dell'esecuzione del noto contratto di appalto per la realizzazione di un parcheggio interrato, cui il taglio degli alberi è funzionale.

Occorre pertanto, preliminarmente, affrontare la questione (pregiudiziale) della giurisdizione del giudice adito. Essa deve ritenersi sussistente, anche alla luce di quanto chiarito dalle Sezioni Unite della Cassazione in un recente arresto: *“Il giudice amministrativo ha giurisdizione solo per le controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione o un soggetto a questa equiparata. Esula, pertanto, dalla sua giurisdizione la domanda di risarcimento del danno proposta da un privato contro altro privato, pur se connessa a una vicenda provvedimentale. (Nella specie gli attori avevano chiesto l'accertamento della responsabilità aquiliana dei convenuti e la loro condanna per il grave pregiudizio subito, a seguito della illecita aggiudicazione, in capo agli stessi, di un appalto per la realizzazione di un'opera pubblica (progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di adeguamento di una strada statale). In applicazione del principio che precede le Sezioni unite hanno ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario)”* (Cassazione civile sez. un., 07/04/2023, n.9534).

Nel caso di specie la domanda, non risarcitoria bensì ad essa ancillare, di tutela anticipata in ragione del pericolo che il danno si produca, è rivolta appunto da privati contro il privato pur se connessa ad una vicenda provvedimentale. Correttamente non è stata svolta domanda nei confronti del Comune di Piacenza, stazione appaltante, nei cui confronti non era possibile né necessario integrare il contraddittorio, per una duplice ragione.

In primo luogo perché l'ente appaltante è da ritenersi estraneo al determinismo causale: l'evento lesivo paventato può essere realizzato unicamente dall'appaltatore, in esecuzione del contratto con la P.A.. La condotta dell'appaltatore – che, come emerso anche in udienza, ha la disponibilità esclusiva dell'area di cantiere – è fattore causale assolutamente necessario e di per sé sufficiente alla produzione del(l'evento e, dunque, del conseguente) danno: se, in ipotesi, si rendesse inadempiente al contratto, l'evento non si verificherebbe.



In secondo luogo, perché il predetto contratto di appalto non è oggetto di questo giudizio. A fronte di una condotta prospettata come lesiva, il primo punto da verificare è se sia effettivamente antiggiuridica. In linea di principio può non esserlo, se si accerta – ma è per questo che occorre un sindacato incidentale e indiretto delle scelte amministrative – che il bene giuridico tutelato (l'ambiente) è stato oggetto di adeguata considerazione e sufficiente protezione da parte della Pubblica Amministrazione (nei diversi enti pubblici coinvolti): se così è, non c'è il danno ma un semplice sacrificio, temporaneo e parziale, di quel bene giuridico destinato a trovare ristoro o ripristino più o meno nell'immediatezza; in assenza di danno risarcibile, non è ammissibile la domanda cautelare per difetto quantomeno del *fumus*.

Se invece si accerta che quel bene non ha ricevuto, da parte della Pubblica Amministrazione, adeguata protezione, perché ritenuto recessivo rispetto ad altri interessi costituzionalmente protetti (come l'iniziativa economica privata o la certezza del diritto, per limitarsi a quelli sottolineati dalla resistente), allora quel sacrificio emerge in termini di danno – perché a monte v'è una condotta antiggiuridica, consistente nella violazione di legge (nella specie, di plurime leggi in materia) – ed è ammissibile l'anticipazione di tutela al momento del pericolo che esso si verifichi.

**Sul punto, con estrema chiarezza, sono intervenute ancor recentemente le Sezioni Unite della Corte di Cassazione:** *“E' opportuno premettere che in materia di danno ambientale sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 310, le controversie derivanti dall'impugnazione, da parte dei soggetti titolari di un interesse alla tutela ambientale di cui al precedente art. 309, dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale, restando invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà, secondo quanto previsto dall'art. 313, comma 7, stesso D.Lgs.. L'eventualità che l'attività nociva sia svolta in conformità a provvedimenti autorizzativi della P.A. non incide sul riparto di giurisdizione (atteso che ai predetti provvedimenti non può riconoscersi*



*l'effetto di affievolire diritti fondamentali dei terzi) ma esclusivamente sui poteri del giudice ordinario, il quale, nell'ipotesi in cui l'attività lesiva derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi che ne rendono possibile l'esercizio, provvederà a sanzionare, inibendola o riportandola a conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, mentre, nell'ipotesi in cui risulti tale conformità, dovrà disapplicare la predetta regolazione ed imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminarne le conseguenze dannose (ordinanza 23 aprile 2020, n. 8092)" (Cassazione civile Sez. Un., 23/02/2023, n.5668; enfasi aggiunte).*

Poiché non si versa in ipotesi di giurisdizione esclusiva, il criterio individuante la competenza giurisdizionale è quello tradizionale della situazione giuridica fatta valere. E poiché essa è da rinvenirsi – come emerge con tutta evidenza dalla impostazione della domanda, e come non è oggetto di contestazione alcuna – nel diritto alla salute (v. *infra*, §4.1 ss.) e dunque un **diritto soggettivo**, "*il giudice ordinario può conoscere e sindacare tutti i vizi dell'atto, ivi comprese le figure sintomatiche di eccesso di potere, ai fini dell'eventuale disapplicazione del provvedimento per decidere sulla domanda*" (così da ultimo Cassazione civile sez. lav., 03/07/2024, n.18204 e 05/12/2023, n.33975; ma su ciò, v. anche *infra*, §6).

L'oggetto della domanda richiede pertanto necessariamente una cognizione incidentale, limitata ai soli aspetti rilevanti ai fini del vaglio di ammissibilità e fondatezza della domanda cautelare (come si cercherà di evidenziare *funditus* nei paragrafi successivi), delle scelte discrezionali dell'Amministrazione al fine di valutarne, se del caso e nei veduti limiti, la legittimità ma certamente non il merito. In altri termini e per chiarire: non viene chiesto, né poteva essere chiesto, di entrare nel merito del contratto di appalto o di sospenderne l'esecuzione, ma soltanto di inibire una attività, formalmente legittima perché esecutiva del contratto, da parte del privato, e di inibirla in quanto atto lesivo dell'ambiente nei modi e termini prospettati.

Non svolgendosi pertanto alcun sindacato diretto sull'attività provvedimentale della P.A., né sul merito amministrativo, né su un atto illecito dell'amministrazione



(che non è l'agente) sussiste la giurisdizione del giudice ordinario, in conformità all'insegnamento delle Sezioni Unite poc' anzi citato.

### **3.1. Ammissibilità della tutela cautelare atipica in ragione della *editio actionis* (problema del rapporto con il giudizio di merito).**

Occorre esaminare il profilo dello strumento processuale prescelto; al riguardo tre sono le questioni che si pongono: *a*) ammissibilità della tutela cautelare atipica in ragione della *editio actionis* (problema del rapporto con il giudizio di merito) (§3.1); *b*) ammissibilità della domanda di provvedimento cautelare atipico in aggiunta all'inibitoria (§3.2); *c*) ammissibilità della tutela cautelare atipica in ragione della situazione giuridica fatta valere (§3.3).

Iniziando dalla prima, com'è noto nel vigente assetto normativo la tutela cautelare atipica d'urgenza segue il principio della c.d. strumentalità attenuata: *"A seguito della riforma dell'art. 669 octies c.p.c., il provvedimento emesso ex art. 700 c.p.c. ha perso la sua natura anticipatoria e di stretta ed obbligata strumentalità relativamente alla (ormai eventuale) instauranda causa di merito (arg. ex art. 669 octies, 6° comma, c.p.c.), con la conseguenza che non è più necessario ricollegare il provvedimento d'urgenza alla necessaria instaurazione di una futura causa di merito, anche se questo non esclude che per chi invoca la tutela innominata d'urgenza sussista pur sempre l'onere di indicare specificamente l'azione di merito, cui il ricorso è strumentale. Pertanto, seppur con una portata attenuata rispetto a quanto previsto dalla disciplina previgente, la strumentalità e la provvisorietà rimangono elementi tipizzanti i provvedimenti d'urgenza e, insieme alle altre caratteristiche della residualità ed atipicità ed ai requisiti del fumus boni iuris e del periculum in mora, contribuiscono a delineare i profili di ammissibilità e di contenuto nonché l'ambito di applicazione dei provvedimenti in questione. La concessione dell'invocato provvedimento d'urgenza continua pertanto a presupporre la coesistenza dei due noti requisiti del fumus boni iuris e del periculum in mora, intesi - il primo - come dimostrazione della verosimile esistenza del diritto per cui si agisce, essendo infatti sufficiente, in base ad un giudizio necessariamente sommario, la probabile fondatezza della pretesa azionata, e - il secondo - come il fondato motivo di temere che, durante il tempo occorrente per*



*far valere il proprio diritto in via ordinaria, questo rimanga all'esito insoddisfatto in quanto minacciato da un pregiudizio imminente ed irreparabile."* (Trib. Roma sez. XVI, 25.03.2019).

In riferimento al particolare ambito disciplinare, peraltro, la domanda cautelare evidenzia specifiche connotazioni strutturali che saranno approfondite in seguito (*infra*, § 6) ma che lasciano intatta la funzione anticipatoria degli effetti di un eventuale giudizio di merito (anche su questo, in ragione di specifica eccezione di parte resistente, ci si pronuncerà più avanti: *infra*, § 5.3, pag.34). L'azione appare pertanto correttamente incardinata.

### **3.2. Ammissibilità della domanda di provvedimento cautelare atipico in aggiunta all'inibitoria**

La seconda questione è connessa alla delimitazione del giudizio, che rimane limitato al solo profilo del danno ambientale derivante dal taglio degli alberi da parte del privato. Chiedere di "*tutelare nella misura massima possibile l'ambiente urbano nell'area interessata dal progetto sopra indicato, garantendo la neutralità ambientale e climatica dell'opera*" – che è compito (e responsabilità esclusiva) del Comune di Piacenza – significa sollecitare proposte alternative di regolazione degli interessi in conflitto, e tecniche alternative di realizzazione delle opere pubbliche, in inammissibile supplenza rispetto ad una scelta esclusivamente politica. Il Tribunale può tutelare l'ambiente urbano nell'area interessata, ove ne ravvisi una lesione; assicurare le caratteristiche di ecosostenibilità di un'opera pubblica (cioè se, come, dove realizzarla) spetta al committente. Ogni provvedimento "opportuno o necessario" va chiesto al Comune di Piacenza, non al Tribunale; la relativa, specifica, domanda è pertanto inammissibile.

### **3.3. Ammissibilità della tutela cautelare atipica in ragione della situazione giuridica fatta valere (legittimazione attiva)**

La terza questione rileva ai fini dell'accertamento della legittimazione ad agire, condizione dell'azione; e richiede pertanto un pur sintetico inquadramento (e delimitazione) della materia del contendere. Per la sua chiara impostazione la domanda di



tutela riguarda l'interesse diffuso – fatto valere dagli Enti e dai singoli esponenti (*infra*, §4) – alla salvaguardia dell'ambiente nella sua tradizionalmente triplice declinazione: naturalistica, sanitaria, urbanistico-amministrativa.

*i) in senso naturalistico*, il concetto di ambiente si riferisce al paesaggio, al territorio, ai beni artistici e culturali. Gli alberi in questione sono definiti da parte ricorrente monumentali (qualificazione contestata dalla resistente) e, collocati proprio di fronte a Palazzo Farnese, insistono e si inseriscono in un'area di particolare pregio storico ed architettonico; il loro abbattimento rilevverebbe perciò come specifico profilo di danno all'estetica dei luoghi, ledendo gli interessi (pubblicistici) alla conservazione delle piante tutelate dalla legislazione speciale in materia.

*ii) in senso ecologico-sanitario*, l'ambiente è comprensivo degli aspetti relativi all'igiene, alla salute, all'inquinamento dell'aria e delle risorse naturali. La domanda insiste sugli effetti pregiudizievoli per il clima e per la qualità dell'aria che si produrrebbero in caso di taglio degli alberi, venendo meno la funzione di filtro degli agenti inquinanti quantomeno nelle more della realizzazione dell'opera pubblica. Esiziale sarebbe altresì l'effetto sul clima – *rectius*, microclima – dei luoghi, venendo meno la funzione di regolazione termica svolta dalle piante e realizzandosi, con il riscaldamento dei manufatti antropici sotto i raggi solari e il conseguente irraggiamento del calore, una c.d. isola di calore foriera di per sé di nocimento alla presenza dell'uomo.

*iii) l'ambiente rileva infine nel senso di oggetto e al contempo limite dell'azione amministrativa, involgendo gli aspetti relativi al c.d. governo del territorio e dunque, specificamente, dell'urbanistica e della pianificazione territoriale.*

Tale ultimo aspetto è quello più esplorato in giurisprudenza; si è, al riguardo, affermato che le associazioni ambientaliste possono impugnare “*tutti gli atti di rilevanza urbanistica di tipo pianificatorio e autorizzatorio, ogni volta che essi involgano profili di lesione dell'ambiente*” (T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. II, 04/01/2022, n.7) “*attesa l'ormai pacifica compenetrazione delle problematiche ambientali in quelle urbanistiche*” (T.A.R. Salerno, (Campania) sez. II, 01/07/2021, n.1597); dunque “*non solo nel caso di atti dichiaratamente*



*inerenti la materia ambientale ma anche per gli atti che incidono sulla qualità della vita in un dato territorio” (Consiglio di Stato sez. IV, 14/04/2020, n.2405).*

In ordine ai primi due aspetti (paesaggistico-culturale, sanitario-climatico) può evidenziarsi che la particolarità del bene giuridico tutelato eccede e travalica la tradizionale figura del diritto soggettivo. Il concetto di ambiente involge infatti profili pubblicistici, attingendo interessi collettivi ed interessi diffusi, oltre al diritto soggettivo del singolo. Si osserva in dottrina che *“l’interesse collettivo fa capo a un gruppo, anche non organizzato, ma rispetto al quale gli effetti processuali del provvedimento richiesto si producono sul gruppo nel suo complesso. Nell’interesse collettivo, quindi, deve esistere un’organizzazione intesa come «relazione di interessi stabilita per il raggiungimento del fine comune». Diversamente, gli interessi diffusi sono riferibili ad uno stadio ancora fluido del processo di aggregazione degli interessi stessi riservato alle posizioni di vantaggio riconosciute ai singoli dall’ordinamento, di uguale contenuto e dirette verso il medesimo fine, ma non organizzate. In altri termini, mentre l’interesse collettivo sorge e si identifica con il soggetto che se ne fa portatore, l’interesse diffuso è sprovvisto di un soggetto qualificato come ente esponenziale, in grado di agire; sicché, mentre negli interessi diffusi l’iniziativa è affidata al singolo che, in quanto titolare di un diritto soggettivo o interesse legittimo originario, quale tassello della posizione giuridica, agisce in giudizio, l’interesse collettivo è ricondotto ad un soggetto che assume l’iniziativa ed ha legittimazione ad agire in sostituzione dei singoli membri del gruppo”*. Poiché ciò potrebbe introdurre profili problematici in ordine alla legittimazione processuale (art. 81 c.p.c.), è utile richiamare l’orientamento giurisprudenziale alla stregua del quale risulta confermata la piena legittimazione ad agire di tutti gli odierni ricorrenti (profilo, per vero, non oggetto di contestazione ma che è utile affrontare ai fini di eventuali futuri gravami). *“L’interesse diffuso concreta un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, quale interesse di « tutti » in relazione ad un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso, ed il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri; in tale prospettiva, l’interesse sostanziale del singolo, inteso quale componente individuale del più ampio interesse diffuso, non assurge ad una situazione sostanziale « personale » suscettibile di tutela giurisdizionale (non è cioè protetto da un diritto*



o un interesse legittimo) posto che l'ordinamento non può offrire protezione giuridica ad un interesse sostanziale individuale che non è in tutto o in parte esclusivo o suscettibile di appropriazione individuale; è solo proiettato nella dimensione collettiva che l'interesse diviene suscettibile di tutela, quale sintesi e non sommatoria dell'interesse di tutti gli appartenenti alla collettività o alla categoria, e che dunque si dota della protezione propria dell'interesse legittimo, sicchè — **a superamento di una prospettiva ricostruttiva incentrata su una interpretazione eccessivamente restrittiva dell'art. 81 c.p.c.** — seppur è lecito opinare circa l'esistenza o meno, allo stato dell'attuale evoluzione sociale e ordinamentale, di un interesse legittimo collettivo, deve invece recisamente escludersi che le associazioni, nel richiedere in nome proprio la tutela giurisdizionale, azionino un « diritto » di altri. **La situazione giuridica azionata è la propria; essa è relativa ad interessi diffusi nella comunità o nella categoria, i quali vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarna; l'interesse deve essere, cioè, differenziato e, conseguentemente, la lesione di tale interesse legittima al ricorso l'organizzazione in quanto tale; ne discende, a guisa di corollario, il principio, oggetto di consolidato intendimento, secondo cui nel processo amministrativo per la legittimazione attiva di associazioni rappresentative di interessi collettivi si rivela necessario che: a) la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati; b) l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, sì che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio; restando, infine, preclusa ogni iniziativa giurisdizionale sorretta dal solo interesse al corretto esercizio dei poteri amministrativi, occorrendo un interesse concreto ed attuale (imputabile alla stessa associazione) alla rimozione degli effetti pregiudizievoli prodotti [dal provvedimento controverso]**" (Consiglio di Stato sez. V, 23/08/2023, n.7925; enfasi



aggiunte). Si è altresì precisato che *“Sussiste la legittimazione a impugnare atti amministrativi incidenti sull’ambiente in favore di associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un’area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa”* (T.A.R. Bari, (Puglia) sez. II, 20/06/2024, n.789; cfr. anche T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 05/01/2024, n.264, per citare solo le più recenti).

Si può dunque fondatamente concludere che l’esatta qualificazione della situazione giuridica tutelata non assuma rilevanza decisiva ai fini dell’accertamento della legittimazione ad agire, che deve invece ritenersi sussistere per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo perché, sul piano sostanziale, la centralità della tutela va oltre il diritto (personale o patrimoniale) di ciascuno, esprimendosi in un generale interesse alla conservazione delle naturali condizioni climatiche e determinando la legittimazione processuale non più, non solo, e non tanto, del singolo quale titolare di un diritto soggettivo, bensì, e soprattutto, del gruppo di consociati quale ente esponenziale di un interesse collocato in posizione comunque intermedia rispetto all’interesse generale della collettività.

In secondo luogo, perché il bene giuridico ambiente richiede una protezione tale da superare anche il principio, tradizionale nel nostro ordinamento, della prevalenza della forma sulla sostanza: per le fonti internazionali, normative e giurisprudenziali, alla luce delle quali vanno lette (e se del caso rilette in chiave adeguatrice) le norme costituzionali interne, è la sostanza a prevalere.

Proprio in riferimento alla legittimazione processuale, sul punto, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo in seduta plenaria ha recentemente ribadito che *“La mancata adozione di misure idonee a impedire il surriscaldamento globale e gli effetti negativi dei cambiamenti climatici costituisce una violazione dell’articolo 8 della Convenzione che assicura il diritto al rispetto della vita privata in quanto compromette il benessere degli individui. Un’as-*



*sociazione ambientalista ha diritto ad agire dinanzi alla CEDU se dimostra, con specifico riguardo ai cambiamenti climatici, di agire per conto dei suoi membri perché il criterio dello status di vittima non deve essere applicato in modo rigido, meccanico e inflessibile, ma considerato in modo evolutivo, alla luce delle condizioni della società contemporanea*” (Corte europea diritti dell'uomo sez. grande chambre, 09/04/2024, n.53600; enfasi aggiunte).

La prevalenza della sostanza sulla forma è però un principio che – ad avviso di questo giudice – non sembra potersi affermare in termini così netti e dogmatici come la formula di sintesi suggerirebbe. Al contrario, dall’attenta lettura delle pronunce giurisprudenziali che si sono passate in rassegna, emerge piuttosto la chiara indicazione della Corte Europea a ricercare, nella adeguata, meditata e motivata, ponderazione dei diversi interessi in conflitto, **un punto di equilibrio che risulti, rispetto al passato, maggiormente tutelante** nei confronti del bene giuridico ambiente, tradizionalmente – al di là dei proclami e delle nobili dichiarazioni di intenti – nei fatti ampiamente negletto e recessivo.

Riservando al prosieguo della trattazione l’approfondimento specifico del possibile (e ciò nondimeno evitabile e in ogni caso componibile) conflitto con due pilastri del nostro ordinamento (l’iniziativa economica, da un lato; la certezza dei rapporti giuridici, dall’altro), e prima di affrontare l’altro profilo specifico dello strumento processuale prescelto (l’inibitoria ex art. 700 c.p.c.), vale a dire la sua diversa connotazione *ratione materiae* (i.e. in ragione della tutela ambientale: v. *infra*, § 6), occorre chiarire, con il dovuto approfondimento, la rilevanza sistematica del bene giuridico per cui si procede.

#### **4.1. Fumus boni iuris. L’ambiente e il diritto alla salute (artt. 9 e 32 Cost.)**

Come già evidenziato (*retro*, §3.1.), la domanda cautelare è rivolta alla tutela dell’ambiente nella sua triplice declinazione: *i)* naturalistica, riferibile al paesaggio, al territorio, ai beni artistici e culturali (questione della natura degli alberi, monumentali



o meno; della loro collocazione; dell'illiceità dell'abbattimento per violazione della legislazione speciale che impone di proteggerli e preservarli: L. 10/2013); *ii*) ecologico-sanitaria, riferibile alla salute, all'inquinamento dell'aria e delle risorse naturali (questione dell'inquinamento atmosferico; questione dell'alterazione climatica; questione dell'illiceità dell'abbattimento come atto determinante tali effetti lesivi); *iii*) urbani-stico-amministrativa, (questione dell'ambiente come oggetto e limite dell'azione amministrativa).

Questi tre profili connotano, intersecandosi, la disciplina unitaria e sistematica delineata inizialmente dalla legge 349/1986 e, successivamente, portata a compimento dal D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) nonché dal D.Lgs. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali) che nel caso che ci occupa, a loro volta, interferiscono e si sovrappongono unitamente ad altre leggi speciali (L. 10/2013).

In particolare si deve alla giurisprudenza della Corte Costituzionale la ricostruzione del bene giuridico ambiente in termini unitari, elevato a bene meritevole di tutela in sé, e rilevante non solo e non tanto come bene giuridico autonomo, ma – ciò che più conta, anche in questa sede – come valore trasversale, che trova in più disposizioni della Costituzione fondamento e tutela, e che implica – toccando plurimi ambiti disciplinari – plurime necessità di bilanciamento con gli altri interessi di rango costituzionale.

Così, valorizzando in combinato disposto gli artt. 9 e 32 Cost., la Corte Costituzionale ha sottolineato come il bene ambiente comprenda *“la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte la specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed, in definitiva, la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni”* (C. Cost. 210/1987); ha riconosciuto all'ambiente valore primario ed assoluto (C. Cost. 151/1986; 641/1987; 356/1994), cui va garantito un adeguato – dunque elevato – livello di tutela, tale da non (semplicemente) suggerire, bensì imporre, una sua interpretazione estensiva, comprensiva della tutela del paesaggio, dell'ecologia, della conservazione dell'ambiente naturale (C. Cost. 391/1989 e



430/1990), nonché – in intrinseca ed inscindibile connessione funzionale con il diritto alla salute, ex art. 32 Cost. – della salubrità del luogo ove l'uomo vive (C. Cost. 127/1990). Si è rimarcata «*la necessità di cura e salvaguardia di interessi di livello nazionale e di valori costituzionali primari - quali l'ambiente e la salute (artt. 9 e 32 Cost.) - alla cui stregua è in atto una riconsiderazione unitaria della tutela ambientale come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività*» (Corte cost., n. 210/1987, enfasi aggiunte). «*Il paesaggio, unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principi fondamentali dell'ordinamento (art. 9, secondo comma, Cost.). [...] Basta rilevare come, in forza di esso, il perseguimento del fine della tutela del paesaggio [...] sia imposto alla Repubblica, vale a dire allo stato-ordinamento e perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano. Ed è di piana evidenza che [...] la tutela del paesaggio non può venire realisticamente concepita in termini statici, [...] ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese...*» (Corte Cost., n. 94/1985).

#### **4.2. La tutela dell'ambiente come limite all'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.)**

Questo processo di evoluzione anche culturale – di cui sono sintomatici il mutato assetto delle competenze di *governance* del territorio, nella riforma del Titolo V della Costituzione; nonché i due testi unici citati (42/2004 e 152/2006) – è giunto a compimento con la riforma costituzionale ad opera della L. 1/2022, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost. Nell'art. 9 Cost. si è aggiunto il principio per cui la Repubblica "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni". Nel novellato art. 41 Cost., si dispone che, oltre che in contrasto con l'utilità sociale, l'iniziativa economica privata non possa svolgersi con modalità tali da recare danno alla salute e all'ambiente, con specifica previsione di tale (solo formalmente nuovo) limite che si affianca a quelli, tradizionali, della sicurezza, libertà e dignità umana. Al terzo comma, poi, si è inserita la previsione per cui l'attività economica –



pubblica e privata – possa essere dalla legge indirizzata e coordinata ai fini non solo sociali, ma anche ambientali.

La rilevanza dell'ambiente come valore costituzionale, e l'inserimento della sua tutela nelle norme più importanti, diremmo identitarie, dell'ordinamento costituzionale (art. 9), lo configura non più quale (semplice) bene-interesse tutelato, bensì quale **valore** di riferimento per l'ordinamento **anche in prospettiva futura. Ne esce rinnovata e valorizzata la sua già tradizionale rilevanza (ed efficacia) di limite** all'iniziativa economica (art. 41 Cost.) e alla proprietà privata (art. 42 Cost.), di cui forse non è ultroneo parlare di esplicita **funzionalizzazione**: in questa prospettiva ermeneutica, alla **funzione sociale** della proprietà (tema a tutti noto) e dell'iniziativa economica (v. a tale ultimo riguardo l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, almeno all'inizio di questo secolo, su impresa etica e responsabilità sociale dell'impresa), si affianca la **funzione ecologico-ambientale** di entrambe, nonché dell'azione amministrativa (come si tenterà di illustrare in prosieguo), se non altro quale corollario e logica implicazione della funzione sociale in senso ampio.

La tesi che valorizza la rilevanza super-primaria dell'ambiente (per la intrinseca connessione con il diritto alla salute) assegna cuna tendenziale prevalenza rispetto ai predetti ultimi due diritti (*“La tutela dell'ambiente, preordinata alla salvaguardia dell' habitat nel quale l'uomo vive, è imposta da precetti costituzionali ed assurge a valore primario ed assoluto, con la conseguenza che il diritto all'ambiente, quale espressione della personalità individuale e sociale, costituisce un limite ai principi d'iniziativa privata previsti dagli art. 41 e 42 cost.”*: Cons. Stato 09.06.2014 n. 2938); tesi la cui posizione minoritaria può oggi, dopo la riforma costituzionale del 2022, ben essere rimessa in discussione.

In ogni caso, la diversa (e più tradizionale) tesi che li pone tutti sullo stesso piano implica che – non sussistendo una (così netta) gerarchia tra i valori fondamentali – la ricerca di un continuo equilibrio tra gli stessi debba avvenire secondo un'opportuna ponderazione e comparazione, basata sul principio di ragionevolezza, atteso che *“tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri, e*



*premesse altresì che la tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro, giacché se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona" (C. Cost. 85/2013). Come vedremo, proprio il principio di ragionevolezza è il parametro alla stregua del quale verificare la legittimità del bilanciamento tra l'ambiente (come bene-interesse *rectius* valore) e gli altri interessi in conflitto.*

V'è dunque una netta presa di coscienza, da parte del legislatore, della necessità di accordare la massima rilevanza possibile all'ambiente, tanto da modificare, nei veduti modi e termini, la Costituzione, introducendo un vincolo espresso; intervento riformatore la cui necessità è derivata anche dalla più che radicata tendenza, di interpreti ed operatori, a sminuire i precetti costituzionali declassandoli a "norme programmatiche". Impostazione questa radicalmente inconciliabile con il quadro eurounitario, come si illustrerà.

Trova così conforto sul piano positivo anche l'orientamento dottrinale e della giurisprudenza costituzionale sin qui maggiormente accreditato, secondo cui l'interesse alla conservazione e alla salvaguardia del patrimonio culturale (tutelato come valore assoluto dall'art. 9 Cost.) deve sempre prevalere rispetto all'interesse economico dell'imprenditore privato (art. 41 Cost.) (v. ad es. C. Cost. 96/2012 e, sul piano legislativo, il D.L. 103/2021 sull'interdizione del traffico navale nelle acque di Venezia, dichiarate beni monumentali).

#### **4.3. Le fonti internazionali.**

Molteplici sono, altresì, le fonti internazionali che vengono in rilievo. **Si pensi in primo luogo all'art. 191 del Trattato (di Lisbona) sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) (ex articolo 174 Trattato della Comunità Europea : "1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:**

**— salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,**



- *protezione della salute umana,*
- *utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,*
- *promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.*

*2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga». In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione". (ma sul principio "chi inquina paga" v. *infra*, §6).*

Si pensi altresì, senza pretesa di completezza, al Regolamento (UE) n. 2021/1119 – Parlamento europeo e Consiglio del 30 giugno 2021 – volto ad istituire il quadro per il conseguimento della neutralità climatica. Si pensi ancora al Green deal europeo contenuto nella Comunicazione della Commissione di dicembre 2019; al Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla Giustizia climatica (2018/C 081/04). Tra i trattati internazionali, il primo riferimento è la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata nel 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994, la quale riconosce l'esistenza di un nesso di causalità tra i comportamenti antropogenici ed il riscaldamento globale (dovendosi così puntare alla riduzione delle emissioni di gas serra). Seguono il Protocollo di Kyoto, trattato internazionale ratificato in Italia nel 2002 ed entrato in vigore nel 2005; la Convenzione di Aarhus firmata e ratificata dall'UE con la decisione 2005/370/CE; l'Accordo di Parigi nel 2015; l'art. 37 della Carta europea dei diritti fondamentali (Cdfue), secondo cui «*un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e*



**garantiti** conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Si consideri, ancora, la Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) essa, "letta alla luce dell'art. 191 tFu e degli artt. 35 e 37 CdFu, deve essere interpretata nel senso che: gli Stati membri sono tenuti a prevedere che una previa valutazione degli impatti dell'attività dell'installazione interessata tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana costituisca atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione all'esercizio di una tale installazione ai sensi di detta direttiva. [...] ai fini del rilascio o del riesame di un'autorizzazione all'esercizio di un'installazione ai sensi di tale direttiva, l'autorità competente deve considerare, oltre alle sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale di cui trattasi, tutte quelle oggetto di emissioni scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione interessata, comprese quelle generate da tale attività che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale di tale installazione. [...] essa osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il termine concesso al gestore di un'installazione per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio di tale installazione è stato oggetto di ripetute proroghe, sebbene siano stati individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana. **Qualora l'attività dell'installazione interessata presenti tali pericoli, l'art. 8, par. 2, secondo comma, di detta direttiva esige, in ogni caso, che l'esercizio di tale installazione sia sospeso** (la Corte si è così pronunciata nell'ambito della richiesta avanzata da alcuni cittadini nei confronti dello stabilimento Ilva in merito all'inquinamento causato dall'attività di tale stabilimento e ai danni che ne derivano per la salute umana). (C. Giust. UE Grande Sezione, 25.06.2024, n. 626). In precedenza, rilevava altresì la direttiva 92/43/CEE, c.d. "direttiva habitat", il cui art. 6, part. 3, "letto alla luce del principio di leale cooperazione, deve essere interpretato nel senso che esso obbliga lo Stato membro interessato, in particolare le sue autorità competenti, a adottare misure per rimediare all'eventuale incidenza significativa sull'ambiente di lavori eseguiti senza l'opportuna valutazione preventiva di tale incidenza, prevista da tale disposizione, e a riparare il danno causato da tali lavori. Per contro, esso non obbliga lo Stato membro a esigere dai singoli la riparazione



di un tale danno, nel caso in cui quest'ultimo sia loro imputabile". (Corte giustizia UE sez. IX, 07/12/2023, n.434).

#### 4.4. La giurisprudenza comunitaria

L'illegittimità dell'azione amministrativa è stata più volte sancita dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che ha ravvisato violazioni degli artt. 2, 6, 8 e 13 del Trattato CEDU. *"La protezione della vita privata e familiare, nonché del domicilio, assicurata dall'art. 8 Cedu include il diritto ad una tutela effettiva da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi dei cambiamenti climatici sulla vita, sulla salute, sul benessere e qualità della vita."* (Corte europea diritti dell'uomo sez. grande chambre, 09/04/2024, n.53600)

*"L'assenza di rimedi predisposti dalle autorità nazionali in grado di arginare l'emergenza rifiuti [...] è una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare di coloro che abitano nella zona inquinata. La mancata adozione, da parte dello Stato, di misure volte a evitare che un inquinamento ambientale provocato dall'accumulo di rifiuti dimostra l'assenza della diligenza dovuta e procura una violazione dell'articolo 8 della CEDU che assicura il diritto al rispetto della vita privata. Gli Stati, per realizzare l'indicato diritto, hanno obblighi positivi e sono tenuti ad adottare una regolamentazione che si adatti alle specificità di queste attività, valutando il rischio che potrebbe derivarne e agendo in tempi rapidi"* (Corte europea diritti dell'uomo sez. I, 19/10/2023, n.35648).

L'equo bilanciamento degli interessi in conflitto, è stato rilevato dalla Corte, implica *"l'obbligo, per le autorità nazionali, di compiere un'adeguata valutazione preventiva sui rischi per l'ambiente derivanti da un'attività di tipo industriale, ponendo in essere le misure idonee a evitare la compromissione del benessere psico-fisico della persona caratterizzante il godimento del domicilio e della sfera privata"* (sentenza Tatar c. Romania, del 2009; conforme la sentenza Cordella e altri c. Italia, del 24 gennaio 2019, nella nota vicenda Ilva, che ha ritenuto violato l'art. 8 in quanto «la persistenza di una situazione di inquinamento ambientale mette in pericolo la salute dei richiedenti e, più in generale, quella dell'intera popolazione che vive nelle aree a rischio» e «le autorità nazionali non hanno adottato



tutte le misure necessarie per garantire una protezione efficace del diritto dei richiedenti al rispetto della loro vita privata».

Come ben rilevato in Dottrina, *“altro aspetto che rende configurabile la violazione dell’art. 8 nel caso di inquinamento industriale è quello dell’omessa informazione dei rischi potenziali dipendenti dal continuare a vivere in un luogo esposto a pericolo di inquinamento o contaminazione, come riconosciuto fin dalle sentenze Guerra e altri c. Italia, del 1998 e Taskin e altri c. Turchia, del 2004, in quanto elemento che incide negativamente sul godimento del domicilio, a prescindere dalla effettività del danno alla salute. A questo aspetto si collega la violazione dell’art. 13 Cedu, quando l’omessa informazione sullo stato dell’ambiente e sulle misure di prevenzione e riparazione che il sistema pubblico attua – o ha in programma di attuare – impediscano ai cittadini di ricorrere davanti a un giudice «contro l’impossibilità di ottenere misure anti-inquinamento, violando quindi il loro diritto a un ricorso effettivo» (sentenza Cordella e altri c. Italia, cit., con riferimento alla mancanza di informazioni sulle operazioni di bonifica del territorio). Al diritto di informazione è altresì collegato quello delle associazioni ambientaliste all’accesso alla giustizia, riconosciuto dalla Corte con riferimento all’art. 6 Cedu (sentenza L’Erablière ASBL c. Belgio, del 2009).”*

Altrettanto incisiva la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE. *“La Grande Sezione della Corte Ue ha sottolineato lo stretto collegamento tra la protezione dell’ambiente e quella della salute umana, che costituiscono obiettivi chiave del diritto UE, garantiti nella Carta dei diritti fondamentali UE. I giudici hanno chiarito che la direttiva contribuisce al conseguimento di tali obiettivi e alla salvaguardia del diritto di vivere in un ambiente atto a garantire la salute e il benessere. Il Governo italiano ha fatto invece rilevare che la direttiva non contiene alcun riferimento alla valutazione del danno sanitario. Ma la Corte Ue boccia tale lettura affermando che la nozione di «inquinamento» ai sensi della direttiva “emissioni” include sia i danni all’ambiente sia quelli alla salute umana. Pertanto, la valutazione dell’impatto dell’attività di un’installazione come l’acciaieria Ilva su tali due aspetti deve costituire atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame dell’autorizzazione all’esercizio. La Corte afferma che, contrariamente a quanto sostenuto dall’Ilva e dal Governo italiano, il procedimento di riesame non*



può limitarsi a fissare valori limite per le sostanze inquinanti la cui emissione era prevedibile. Occorre tener conto anche delle emissioni effettivamente generate dall'installazione nel corso del suo esercizio e relative ad altre sostanze inquinanti. In caso di violazione delle condizioni di autorizzazione all'esercizio dell'installazione, il gestore deve adottare immediatamente le misure necessarie per garantire il ripristino della conformità della sua installazione a tali condizioni nel più breve tempo possibile." (Corte giustizia UE grande sezione, 25/06/2024, n.626). "Il superamento per un decennio del valore limite annuale fissato per il NO2 nell'aria ambiente dalla direttiva n. 50/2008/CE indica che le misure adottate e attuate dalle autorità di uno Stato membro (Portogallo) manifestamente non hanno consentito di garantire che il periodo di superamento dei valori limite fissati per l'inquinante di cui trattasi fosse il più breve possibile. L'esistenza di iniziative intraprese a livello nazionale che potrebbero, indirettamente, migliorare la qualità dell'aria nelle zone interessate non può rimediare alle carenze, e ancor meno all'assenza, di piani per la qualità dell'aria per le zone di cui trattasi. Risulta infatti chiaramente dall'articolo 23 e dall'allegato XV della direttiva n. 50/2008/CE che **lo Stato membro interessato deve predisporre un piano per la qualità dell'aria, comprendente misure appropriate, per ciascuna zona interessata.**" (Corte giustizia UE sez. VI, 29/06/2023, n.220 e ulteriore giurisprudenza ivi richiamata).

#### **4.5. La tutela dell'ambiente come limite all'azione amministrativa (artt. 3 e 97 Cost.)**

La tutela dell'ambiente costituisce altresì un fondamentale limite all'azione amministrativa, che deve essere sempre orientata alla sua salvaguardia e alla sua valorizzazione (**funzionalizzazione dell'azione amministrativa**). La rilevanza di detto limite è, pertanto, duplice.

In primo luogo, incide sul piano procedimentale, determinando una deroga alle regole ordinarie: non opera il principio di semplificazione (l'art. 14, commi 3 e 4, L. 241/1990 prescrive l'indizione di una conferenza di servizi preliminare, per i progetti di particolare complessità e per gli insediamenti produttivi di beni e servizi, trattan-



dosi di attività che incidono notevolmente sull'ambiente; conferenza di servizi finalizzata ad indicare al richiedente, prima della presentazione del progetto definitivo, le condizioni per ottenere gli atti di assenso comunque denominati. In particolare, per quanto riguarda i progetti sottoposti a Valutazione di Impatto Ambientale v. gli artt. 14-ter L. 241/1990 e 27-bis D.Lgs. 152/2006); non opera il meccanismo agevolativo della SCIA; l'iter procedimentale è più articolato, essendo necessario – e imprescindibile – acquisire i pareri e le determinazioni di tutte le Autorità ed amministrazioni a vario titolo coinvolte. Il principio di massima acquisizione impone infatti – in una prospettiva di piena ed effettiva attuazione del principio di legalità, buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (artt. 3 e 97 Cost.) – che la P.A. procedente possa (*rectius*, debba) disporre di tutti, ma proprio tutti, gli elementi di valutazione prescritti dalle molteplici norme di legge applicabili: perché quelle norme, nel fissare come meritevoli di tutela determinati interessi, li costituiscono come altrettanti limiti al potere amministrativo. Ciò significa, restando sul piano procedimentale, che l'azione amministrativa non può omettere la valutazione di alcun elemento (cfr. ad es., in materia di contratti pubblici, T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VI, 16/02/2022, n.1042; Cons. Stato, sez. VI, 23/06/2016, n. 2800; Cons. Stato, sez. IV, 19/10/2015, n. 4778; Cons. Stato, sez. V, 29/05/2019, n. 3581).

Ne consegue che ciascun provvedimento ed atto endoprocedimentale da adottare di volta in volta, se espressivo delle predette valutazioni, sarà soggetto ad un corrispondente obbligo di adeguata motivazione, che dovrà essere specifica, chiara, esaustiva, per consentire il controllo sull'iter logico-argomentativo (al fine di garantire che l'esercizio del potere non trasmodi in arbitrio). Questo significa che – come puntualmente sottolineato dalla stessa resistente in sede di costituzione – una valutazione di impatto ambientale deve essere seriamente e specificamente motivata mediante il riferimento a dati scientifici oggettivi valutati con metodo scientifico, e prendendo puntuale posizione su tutti gli aspetti rilevanti: le clausole di stile o apodittiche integrano il vizio di motivazione apparente e restano *small talk*.



In secondo luogo, la tutela dell'ambiente costituisce un limite all'azione amministrativa sotto l'ulteriore, e consequenziale, profilo del giudizio: cioè dell'oggetto, e della conclusione, dell'iter procedimentale; vincola, in altri termini, anche sul piano *sostanziale* la valutazione che l'Amministrazione deve compiere. Operando sul piano assiologico, condiziona le *scelte* dell'Amministrazione (indipendentemente dalla veste giuridica di tali scelte, e cioè se si tratti di discrezionalità, discrezionalità tecnica, merito amministrativo: *vexata quaestio* che però non rileva più di tanto in questa sede) che – nella prospettiva eurounitaria, vincolante per lo Stato italiano – devono essere improntate tanto al principio di precauzione (ove vi sia il dubbio che un'attività umana possa recare pregiudizio all'ambiente) quanto al principio di prevenzione (che opera invece quando il pregiudizio non sia dubbio, bensì certo o prossimo alla certezza secondo le conoscenze scientifiche del momento), in entrambi i casi precludendo l'autorizzazione al compimento di atti dannosi ed esponendo lo Stato e i suoi organi – oltre al privato concorrente nel danneggiamento – alle conseguenti responsabilità (civile, penale, amministrativa, contabile).

*“Il principio di precauzione implica che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possano essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di detti rischi. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito, a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute pubblica nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive.”* (Corte giustizia UE sez. IV, 16/06/2022, n.65). Sempre in applicazione del principio di prevenzione si è affermato che *“Il carattere preventivo di una valutazione di impatto ambientale di un progetto urbanistico è giustificato dalla necessità che, durante il processo decisionale, l'autorità competente tenga conto il prima possibile dell'impatto ambientale di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, al fine di evitare fin dall'inizio inquinamenti e altre perturbazioni piuttosto che combatterne successivamente gli effetti”* (Corte giustizia UE sez. II, 25/05/2023, n.575)



Alla luce di queste coordinate ermeneutiche ben si comprende il superamento del dogma dell'insindacabilità delle scelte amministrative ancorché discrezionali, viceversa conoscibili e valutabili anche incidentalmente se e nella stretta misura in cui sia necessario per valutare ammissibilità e fondatezza della domanda giudiziale: *“Nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti; il sindacato giurisdizionale, al fine di assicurare il rispetto del principio costituzionale di separazione dei poteri, è consentito soltanto quando risulti violato il principio di ragionevolezza” (Consiglio di Stato sez. II, 02/08/2024, n.6947)*. Posto pertanto che *“Nel processo di valutazione di impatto ambientale, è fondamentale condurre un'analisi dettagliata e comparativa per valutare il bilancio tra l'impatto ambientale derivante dal progetto e i benefici socio-economici ad esso collegati. Poiché l'amministrazione pubblica detiene un ampio margine di discrezionalità nell'esercizio di tale giudizio, la valutazione di impatto ambientale non si limita ad un esame puramente tecnico, ma implica una considerevole discrezionalità amministrativa e istituzionale riguardo alla ponderazione degli interessi pubblici e privati in questione”* (Consiglio di Stato sez. IV, 16/07/2024, n.6387), il giudice – amministrativo ed ordinario – potrà e dovrà verificare se tale ponderazione risponda a criteri di ragionevolezza.

Ancor più *tranchant* la Corte di Giustizia UE: *“L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43 dev'essere interpretato nel senso che anche se, qualora un'autorità competente di uno Stato membro decida di autorizzare un piano o un progetto che può avere ripercussioni su un sito protetto ai sensi di tale direttiva senza richiedere un'opportuna valutazione, ai sensi di tale disposizione, tale autorità non è tenuta a rispondere, nella motivazione della sua decisione, a tutti i punti di diritto e di fatto sollevati nel corso del procedimento amministrativo, essa deve tuttavia indicare adeguatamente le ragioni che le hanno consentito, prima di concedere tale*



autorizzazione, di acquisire la certezza, nonostante i pareri contrari e i ragionevoli dubbi eventualmente ivi espressi, che sia stato escluso ogni ragionevole dubbio scientifico circa la possibilità che detto progetto incida significativamente su tale sito.” (Corte giustizia UE sez. II, 15/06/2023, n.721).

### **5.1. Profili problematici. Tutela inibitoria e pregiudiziale amministrativa, con particolare riferimento alla certezza del diritto e all'inoppugnabilità**

Sul tema incide la questione della definitività degli atti amministrativi presupposti. L'aggiudicazione, il progetto esecutivo, i piani integrativi, i pareri delle autorità di settore, insomma tutti i singoli atti endoprocedimentali potenzialmente lesivi dell'ambiente (se ed in quanto non ne assicurino la miglior protezione, sacrificandolo sbrigativamente rispetto agli interessi economici) possono e debbono essere impugnati in sede amministrativa, sicché la mancata attivazione di tale rimedio ne determina la definitività. Per costante insegnamento giurisprudenziale, infatti, *“la ”piena conoscenza” - il verificarsi della quale determina il dies a quo per il computo del termine decadenziale per la proposizione del ricorso giurisdizionale - si ha quando la parte interessata percepisce l'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la lesività della sua sfera giuridica, in modo da rendere distinguibile l'attualità e la concretezza dell'interesse ad agire contro di esso. Potrà, dunque, parlarsi di piena conoscenza quando la parte interessata individua l'atto e il suo contenuto essenziale, non essendo necessaria la conoscenza di tutti i suoi elementi, essendo invece sufficiente che la stessa sia stata edotta di quelli essenziali, quali l'Autorità amministrativa che l'ha emanato, la data, il contenuto dispositivo ed il suo effetto lesivo (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza n. 925/2013, in linea, peraltro, con un consolidato indirizzo giurisprudenziale: ex plurimis, Cons. Stato, sez. III, 19 settembre 2011 n. 5268; Cons. Stato, sez. VI, 28 aprile 2010 n. 2439; Cons. Stato, sez. IV, 19 luglio 2007 n. 4072 e 29 luglio 2008n. 3750). Il principio, che presiede alla individuazione del dies a quo del termine per impugnare, non può non essere calato nella dinamica procedimentale che connota la vicenda espropriativa, ove, com'è noto, l'autorizzazione unica costituisce anche dichiarazione di pubblica utilità e di indifferibilità ed urgenza delle opere, ai sensi dell'art. 12 DPR 8 giugno*



2001 n. 327. Come è stato infatti precisato [...] "ai fini della decorrenza del termine d'impugnazione dell'approvazione del progetto di un'opera pubblica, avente valore di dichiarazione di pubblica utilità, non è sufficiente la mera pubblicazione dell'atto ma è necessaria la notifica o, almeno, la piena conoscenza dello stesso, quante volte esso abbia effetti specifici e circoscritti all'area da espropriare per l'esecuzione dell'opera e, quindi, sia rivolto a soggetti determinati anche se non esplicitamente nominati, e fa decorrere dalla piena conoscenza il termine di proposizione del gravame" (cfr. per tutte, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. IV, 06/06/2017, n. 2700)." (così, ex multis, Consiglio di Stato sez. IV, 12/03/2018, n.1532, in motivazione).

Se non che, "Alla luce della relazione causale tra le azioni e/o le omissioni dello Stato sul cambiamento climatico e i danni, o il rischio di danni, che colpiscono gli individui, la Corte ha accertato la violazione dell'articolo 8 che comprende il diritto degli individui a una protezione efficace da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere e qualità della vita, nonché dell'articolo 6, **a causa dell'impossibilità di accedere ai tribunali nazionali**" (Corte europea diritti dell'uomo sez. grande chambre, 09/04/2024, n.53600); ipotesi questa in cui sono ricompresi tanto il mancato esperimento dell'impugnazione, quanto la sua consumazione. Il problema giuridico che si pone, pertanto, è se la definitività dell'atto amministrativo implichi necessariamente l'irretrattabilità dei suoi effetti, così impedendo qualsiasi tutela dell'ambiente pur a fronte di un bilanciamento degli interessi, in ipotesi, subottimale da parte dell'Amministrazione.

Occorre al riguardo precisare che l'effetto dell'omessa impugnazione degli atti amministrativi è, tecnicamente, la c.d. inoppugnabilità. Il termine designa, sul piano processuale, ciò che sul piano sostanziale la Teoria generale del diritto definisce come inefficacia relativa. L'atto rimane stabile e consolidato tra i soggetti del rapporto giuridico cui attiene; rimane improduttivo di effetti verso i terzi. La mancata impugnazione degli atti procedurali dell'annosa vicenda da cui è scaturito questo giudizio si risolve pertanto, sul piano sistematico, in un vincolo di ordine processuale per il giudice funzionalmente competente a conoscere e sindacare quella vicenda procedi-



mentale, e cioè il giudice amministrativo; la giurisdizione, come detto, rimane del giudice ordinario: “...in materia di danno ambientale sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 310, le controversie derivanti dall’impugnazione, da parte dei soggetti titolari di un interesse alla tutela ambientale di cui al precedente art. 309, dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell’ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale, restando invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà,” (Cassazione civile Sez. Un., 23/02/2023, n.5668). Giudice ordinario investito, dalla legge n. 2248/1865, all.E, artt. 4 e 5, del potere di disapplicazione degli atti amministrativi formalmente consolidati ma incidentalmente valutati come illegittimi; vi si tornerà in prosieguo (*infra*, § 6).

Posto pertanto che il livello di protezione richiesto dalla Costituzione e dalle fonti comunitarie ed internazionali è elevatissimo, tale da imporre un mutamento culturale e di prospettiva (da cui il diffondersi su larga scala delle *climate change litigations*), richiamando (anche imperiosamente: vedi le procedure di infrazione comunitarie e la giurisprudenza comunitaria richiamata) gli Stati nazionali e le loro istituzioni ad un atteggiamento di maggior attenzione e salvaguardia dell’ambiente, è compatibile con questo quadro un diniego di protezione giustificato – in tesi – da un bilanciamento di interessi penalizzante per l’ambiente e indiscutibile perché “indietro non si torna”?

Indietro si è tornati, e imperiosamente, travolgendo anche il principio – fin qui sacro nel nostro ordinamento – del giudicato, quando la CEDU prima, e le Sezioni Unite della Cassazione poi in doveroso adeguamento, hanno sancito che la tutela del consumatore supera anche il giudicato civile del decreto ingiuntivo non opposto, imponendo al giudice della fase monitoria un ruolo sostanzialmente di “difensore d’ufficio” (dovendo rilevare di sua iniziativa la eventuale abusività delle clausole contrattuali invitando il debitore a fare opposizione) e consentendo che l’opposizione (più



che) tardiva venga sollevata davanti al giudice dell'esecuzione (dunque a titolo esecutivo già definitivo perché non opposto) (Cass. Sez. Un. 06.04.2023 n. 6479).

Se dunque la tutela rafforzata di un interesse meramente economico (il patrimonio del debitore consumatore) è tale da travolgere persino gli effetti del giudicato civile e da ridisegnare i poteri del giudice della fase monitoria, imponendo di rimettere tutto in discussione persino davanti al giudice dell'esecuzione forzata, come si può fondatamente ritenere che debba essere meno tutelato un interesse come l'ambiente, di rango superiore in Costituzione e nelle fonti sovranazionali, a fronte di una ipotesi più semplice e meno dirompente, cioè quando vi sia un atto amministrativo semplicemente consolidato e che la pubblica amministrazione potrebbe – sol che lo volesse – rimettere in discussione non essendo vincolata da alcun giudicato?

Tale era la questione, rilevata d'ufficio e su cui si è sollecitato il contraddittorio all'udienza del 10.09.2024, della compatibilità con l'ordinamento eurounitario – in relazione agli artt. 6, 8 e 13 trattato CEDU – di un ordinamento nazionale che precluda il ricorso alla tutela cautelare atipica ex art. 700 c.p.c. per finalità di tutela dell'ambiente qualora l'atto asseritamente lesivo assuma quale proprio presupposto una manifestazione di volontà e/o un giudizio di merito della Pubblica Amministrazione divenuto definitivo per omessa o infruttuosa attivazione del relativo rimedio giurisdizionale.

## **5.2. Regime giuridico dell'atto amministrativo contrario al diritto europeo per il- legittimità originaria o sopravvenuta**

Al riguardo sono stati sollevati due problemi: 1) regime giuridico dell'atto amministrativo non conforme al diritto dell'Unione Europea; 2) violazione del principio del (legittimo affidamento sulla) certezza del diritto e dei rapporti giuridici.

In ordine al primo, costituisce principio sufficientemente consolidato quello per cui *“fermo restando che il contrasto tra un provvedimento amministrativo nazionale e il diritto dell'Unione europea debba generare qualche forma d'invalidità dell'atto in questione, il Consiglio di Stato, almeno a far tempo dalla sentenza di questa Sezione 31 marzo 2011, n. 1983, ha*



*affermato che l'atto amministrativo che viola il diritto dell'Unione europea è affetto da annullabilità per vizio di illegittimità sotto forma di violazione di legge e non da nullità, atteso che l'art. 21 septies della l. 7.8.1990, n. 241, ha codificato in numero chiuso le ipotesi di nullità del provvedimento amministrativo e tra queste ipotesi non rientra il contrasto con il diritto dell'Unione europea. Ne consegue che la nullità è configurabile nella sola ipotesi in cui il provvedimento amministrativo nazionale sia stato adottato sulla base di una norma interna attributiva del potere incompatibile con il diritto europeo e quindi disapplicabile, la cui ipotesi non ricorre nella fattispecie in esame. La violazione del diritto europeo, quindi, implica un vizio d'illegittimità con conseguente annullabilità dell'atto amministrativo con esso contrastante e da ciò discende un duplice ordine di conseguenze: sul piano processuale l'onere dell'impugnazione del provvedimento contrastante con il diritto europeo davanti al giudice amministrativo entro il termine di decadenza di sessanta giorni, pena l'inoppugnabilità del provvedimento stesso; sul piano sostanziale, l'obbligo per l'amministrazione di dar corso all'applicazione dell'atto, fatto salvo l'esercizio del potere di autotutela. La natura autoritativa di un provvedimento amministrativo, infatti, non viene meno se la disposizione attributiva di potere è poi dichiarata incostituzionale o si manifesta in contrasto con il diritto europeo (Cons. St., sez. III, 29 settembre 2022, n. 8380; Cons. St., sez. II, 7 aprile 2022, n. 2580; id. 25 marzo 2022, n. 2194; id. 16 marzo 2022, n. 1920) [...] La giurisprudenza europea, nell'esercizio della sua funzione nomofilattica, ha posto ugualmente in rilievo che la certezza del diritto è inclusa tra i principi generali riconosciuti nel diritto comunitario, sicché "il carattere definitivo di una decisione amministrativa, acquisito alla scadenza dei termini ragionevoli di ricorso in seguito all'esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale, contribuisce a tale certezza e da ciò deriva che il diritto comunitario non esige che un organo amministrativo sia in linea di principio, obbligato a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquisito tale carattere definitivo" (cfr. sentenza Kuhne & Heitz del 13 gennaio 2004) [...] [...sicché l'atto continuerà a] "spiegare i propri effetti, in disparte i possibili profili risarcitori)" (Cons. Stato, Sez. VI, 7 agosto 2023 n. 7609)." (per questi rilievi v. in motivazione Consiglio di Stato sez. VI, 15/11/2023, n.9770).*



**Resta pertanto affidata all'esclusiva responsabilità dell'amministrazione la scelta di confermare ed eseguire provvedimenti illegittimi perché incompatibili con il diritto unionale e forieri di possibili obbligazioni risarcitorie.**

### **5.3. Certezza del diritto e disapplicazione ex artt. 4 e 5 L.A.C.**

Il secondo profilo problematico, sollevato da parte resistente, è la pretesa violazione del principio di certezza dei rapporti giuridici, sempre in riferimento alla definitività (*rectius*, inoppugnabilità) degli atti amministrativi procedurali da cui la assoluta obbligatorietà (in tesi) del taglio degli alberi.

Come già si è accennato, l'effetto di inefficacia relativa tipico della c.d. inoppugnabilità, ed in particolare la salvezza dei diritti dei terzi (quali i ricorrenti), è un dato sistematico che ha radici risalenti nel tempo, e vanno individuate negli artt. 4 e 5 della L.A.C. (legge n. 2248 del 1865, all. E), che segnano i c.d. limiti interni della giurisdizione, i.e. i poteri del giudice ordinario in relazione agli atti amministrativi. Tali norme prevedono che il giudice non possa annullare o revocare gli atti amministrativi illegittimi (*rectius*: quelli la cui illegittimità emerga in esito alla cognizione incidentale), ma soltanto disapplicarli. Il giudice ordinario può, in altri termini, decidere la controversia tra i privati come se l'atto amministrativo viziato non esistesse, dunque prescindendo totalmente dagli effetti che dovrebbe, in tesi, produrre (e che, come abbiamo visto, non pregiudicano i diritti dei terzi). *"Nei casi di competenza c.d. occasionale, il giudice ordinario ha il potere di disapplicare l'atto amministrativo riscontrato illegittimo, cioè di non tenere conto degli effetti da esso prodotti, e di decidere la controversia tamquam non esset. Vale a dire che l'esistenza, o la mera eventualità, di un giudizio amministrativo tra un privato e una Pubblica Amministrazione, vertente sulla legittimità di un certo provvedimento amministrativo, non preclude affatto, di per sé (proprio ai sensi dell'art. 5, l.n. 2248 del 1865), il potere del giudice ordinario di esaminare incidentalmente, ai fini della sua eventuale non applicazione, quel provvedimento amministrativo, che sia presupposto da altro atto lesivo di diritto soggettivo."* (T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 04/12/2019, n.13898)



Questo principio, assolutamente pacifico, è stato ancor recentemente ribadito persino per le manifestazioni di volontà imperative della Pubblica Amministrazione – le ordinanze contingibili e urgenti – che *“il giudice ordinario può conoscer[1]e non già principalmente, non potendo venire in considerazione come fatto costitutivo del diritto azionato, ma solo incidenter tantum, quando siano presupposto o antecedente logico della fattispecie, e disapplicarle, ove ritenute illegittime, nei soli giudizi tra privati e non in quelli in cui sia parte la pubblica amministrazione”* (Cass. 06/03/2024 n. 5988; Cassazione civile Sez. Un., 12/04/2021, n.9543).

È questo un logico corollario del principio per cui la giurisdizione si determina in ragione ed in funzione *“non della prospettazione della domanda, ovvero del tipo di pronuncia richiesta al giudice, bensì alla stregua del criterio c.d. del petitum sostanziale, ossia considerando l'intrinseca consistenza della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo alla sostanziale protezione accordata a quest'ultima dall'ordinamento giuridico”* (Cass., Sez. Unite, 08/11/2005 n. 21592). V'è poi da rimarcare che la disapplicazione – finora si è esaminata quella c.d. incidentale – viene consentita anche in via principale e diretta a fronte dei c.d. diritti indegradabili, quelli che resistono anche all'esercizio del potere della P.A.: v., per i provvedimenti discriminatori, Cass. Sez. Unite 3670/2011.

La disapplicazione – principale o incidentale che sia – supera pertanto la questione della decadenza dai termini di impugnazione e della formale definitività **dell'atto amministrativo illegittimo**. L'effetto è, funzionalmente, limitato alla controversia civile. *“L'esercizio del potere di disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo da parte del giudice civile ai sensi dell'art. 5 della l. n. 2248/1865, all. E, esplica i propri effetti ai soli fini della decisione della controversia civile e con effetti limitati al relativo giudizio; e ciò in quanto la cognizione incidentale dell'atto amministrativo da parte del G.O., competente a decidere su questioni di diritto soggettivo, esclude che le parti abbiano il potere di trasformare tale questione in una causa pregiudiziale da decidersi con effetti di giudicato.”* (T.A.R. Trento, (Trentino-Alto Adige) sez. I, 15/11/2022, n.193)



Né in senso contrario può invocarsi la definitività del rapporto sottostante: il richiamo, nelle difese di parte resistente, alla salvezza dei “rapporti esauriti”, oltre a destare perplessità in ordine alla possibilità di dire esaurito un appalto non ancora eseguito, più volte rimaneggiato nei suoi termini (come risulta dalla tutt’altro che lineare concatenazione delle fasi procedurali attraversate), di cui la stessa committenza ventila eventuali varianti (spostamento in piazza Casali), e su cui grava l’incognita (tipica di tutte le fattispecie analoghe se non dell’attività edilizia in sé) delle sopravvenienze (sono solo indicativamente e genericamente fissati i tempi di esecuzione), cozza frontalmente con l’istituto della disapplicazione che verrebbe, di conseguenza e scusando il bisticcio, a sua volta disapplicato *de facto*. A tacere della singolare ultrattività degli effetti dell’atto amministrativo in tal modo configurata, poiché diverrebbe vincolante, autoritativo ed esecutivo anche per i terzi.

Il principio della disapplicazione è, d’altra parte, perfettamente coerente con le indicazioni della Corte di Giustizia UE, secondo cui “*conformemente al principio di certezza del diritto, il diritto comunitario non esige che un organo amministrativo sia obbligato a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquisito carattere definitivo alla scadenza di termini ragionevoli di ricorso o in seguito all’esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale. Il rispetto di tale principio permette di evitare che atti amministrativi produttivi di effetti giuridici vengano rimessi in discussione all’infinito (v., per analogia, sentenza 14 settembre 1999, causa C-310/97 P, Commissione/AssiDomän Kraft Products e a., Racc. pag. I5363, punto 61)*” (Corte di giustizia UE 19 settembre 2006, cause riunite C-392/04 e C-422/04, i-Germany e Arcor): la stabilità dell’atto rimane, ovviamente, tra le parti di quel rapporto (nella specie tributario: la Corte si pronunciava su atti impositivi, dunque nell’ambito della obbligazione tributaria tra Stato e singolo contribuente); l’Amministrazione non è “obbligata” a riesaminare la propria decisione, ma resta ovviamente libera di procedere in tal senso di sua iniziativa, trattandosi di valutazioni discrezionali (il principio di autotutela resta salvo, e, a voler essere precisi, anche i principi di precauzione e prevenzione, vincolanti per l’Amministrazione e che ben la legittimano ad ogni opportuno o necessario *revirement*); l’ordinamento comunitario non “esige” un obbligo di



revisione perché ciò che interessa in sede comunitaria è l'adeguatezza della tutela degli interessi, cui deve essere apprestata efficace protezione, liberi gli Stati di individuare i relativi strumenti e modalità.

Proprio la relatività del principio di certezza dei rapporti giuridici si coglie anche negli esempi e nei precedenti riportati dalla resistente nella memoria del 21.09.2024, che riguardano contratti sinallagmatici o comunque rapporti contrattuali funzionalmente limitati sul piano soggettivo ai contraenti, dunque con esclusione di atti e decisioni di portata generale; il che esclude la sussistenza di interessi giuridicamente rilevanti in capo al terzo che nutra un "legittimo affidamento" sulla stabilità di quel rapporto: anche perché ciò si porrebbe in irrimediabile contraddizione con la salvezza dei diritti dei terzi e la possibilità di attivare gli strumenti di tutela giurisdizionale (del che s'è detto ampiamente).

A ciò si aggiunga che, per quanto sin qui esposto, semplicemente non è vero quanto affermato dalla resistente, secondo cui "*L'emissione di un provvedimento cautelare di accoglimento nel caso di specie, avrebbe invero l'effetto devastante di far decadere una procedura amministrativa decennale, i cui atti sono tutti definitivi e non più impugnabili da anni (il progetto definitivo è stato approvato nel 30 marzo 2017)*": sia perché è documentato che l'iter procedimentale sia integrato da atti successivi, sia perché, in ogni caso, la procedura amministrativa resta in piedi anche dopo questo giudizio, in cui l'Amministrazione non è parte, e di cui non costituisce oggetto, come si è più volte evidenziato. L'effetto conformativo dell'emanando provvedimento riguarda solo e soltanto la tutela degli alberi per cui si procede, non anche l'impatto ambientale dell'opera: se, in ipotesi più che paradossale, amministrazione e appaltatore decidessero di eseguire le altre attività di cantiere in modo estremamente inquinante, sversando sostanze tossiche, utilizzando amianto, non smaltendo correttamente i rifiuti, ciò resterebbe comunque fuori da questo procedimento. Nessun "effetto devastante" per l'esecuzione del contratto né per l'azione amministrativa potrà dunque derivare da questo giudizio.



## 6. Profili strutturali dell'azione inibitoria nelle *private climate litigations*.

Le considerazioni sin qui svolte consentono di affrontare adesso la specificità dell'azione inibitoria incardinata. Come si vede – ed è questo il tema di indagine demandato dal ricorso cautelare – qualora le modalità di esecuzione di un'opera pubblica possano recare un pregiudizio all'ambiente (nelle sue diverse declinazioni) occorre che ciò sia conseguenza di un equo bilanciamento degli interessi in gioco, e che – per evitare di esporre lo Stato e le sue Istituzioni a responsabilità sia verso i privati sia verso le Istituzioni sovranazionali – non emergano profili di negligenza, trascuratezza, superficialità nell'azione amministrativa su cui grava non una mera raccomandazione o auspicio non vincolante, bensì un preciso **obbligo** – sancito a livello internazionale e costituzionale – di assicurare una **adeguata ed effettiva** protezione dell'ambiente, superando la logica stantia – e frutto della diversa coscienza sociale ed istituzionale del II dopoguerra – della tutela meramente risarcitoria asseritamente dovuta (secondo la tesi richiamata velatamente anche dalla resistente) in forza del principio *“chi inquina paga”*.

In Dottrina si è efficacemente osservato che *“il pericolo di danni irreversibili sul clima impone di concentrare l'attenzione sugli strumenti volti ad evitare il verificarsi dei danni stessi. La tutela risarcitoria, dunque – impostata sul principio «chi inquina paga» – può subentrare quale rimedio successivo, o anche contestuale a quello inibitorio, ma comunque incapace di assorbire tutte le espressioni della giurisdizione. Occorre superare la «necessaria complementarietà del rimedio inibitorio rispetto al risarcimento, poiché soltanto svincolando il fondamento dell'azione inibitoria dalla configurazione di un fatto illecito è possibile offrire effettiva tutela al diritto alla salute di fronte agli usi di nuove tecnologie caratterizzate da un alto grado di incertezza scientifica». Diviene quindi recessiva la tutela risarcitoria e si supera il principio «chi inquina paga», creando un ordine logico che collochi in posizione prioritaria l'inibitoria (tenuto conto anche delle maggiori difficoltà nella prova del nesso di causalità e della quantificazione del danno che contraddistingue l'azione risarcitoria). In altri termini – con riguardo alla tutela dell'ambiente e della salute, ma non diversamente a protezione del clima – «il più recente trend legislativo ed una “giurisprudenza valutativa” dimostrano così che gli interessi relativi alla*



protezione dell'ambiente richiedono una tutela preventiva e specifica e non una tutela surrogatoria, finalizzata ad assicurare l'integrità patrimoniale dell'interesse leso». D'altra parte, è questa l'impostazione che meglio risponde al ruolo che nel contesto rimediale va accordato alla tutela inibitoria. [...] «una lettura in chiave teleologico funzionale del sistema rimediale implica la considerazione della tutela inibitoria come tecnica che interviene non soltanto nel momento patologico della lesione, ma soprattutto in via preventiva, cioè nella fase fisiologica della realizzazione degli interessi rilevanti». Il che, a sua volta, impone di dirottare l'attenzione non tanto sull'esistenza dell'illecito, quanto sul pericolo di danno (che l'intervento autoritativo di tipo inibitorio dovrebbe perciò evitare). «L'esperibilità dell'azione inibitoria, va, quindi, affermata non soltanto quando vi sia una illecita violazione di una situazione giuridica soggettiva, ma anche quando un interesse giudicato meritevole secondo l'ordinamento giuridico sia esposto al pericolo di un danno». Più che incentrare il focus sull'illecito – il cui accertamento in sede giurisdizionale, peraltro, implica un'indagine duratura nel tempo e dunque probabilmente incompatibile con la celerità (anche cautelare) che caratterizza l'intervento inibitorio – occorre avere riguardo al pericolo di danno che quest'ultimo dovrebbe prevenire (regola che vale vieppiù nel caso di situazioni soggettive emergenti, quale proprio il diritto ad un clima incontaminato). L'assumere come punto di riferimento il pericolo di danno – con conseguente funzione preventiva dell'inibitoria – così riducendo la centralità dell'illecito, impone anche di guardare l'elemento soggettivo in una prospettiva molto diversa da come è nella tutela risarcitoria. Si ritiene infatti che fra i presupposti dell'azione inibitoria manchi quello del dolo o della colpa da parte di colui che ha commesso o sta per commettere l'illecito che si vuole inibire (il che ulteriormente la differenzia dalla tutela risarcitoria), mentre centrale è l'accertamento del pericolo o della continuazione della condotta, ovvero il pericolo della sua commissione”.

Gli elementi strutturali dell'azione inibitoria vengono declinati in modo leggermente diverso dal solito, *ratione materiae* (in funzione cioè dell'esigenza di quella piena ed effettiva protezione del bene giuridico tutelato).

Il *fumus boni iuris* è, alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte, praticamente *in re ipsa* posto che il diritto sottostante (del singolo e della collettività) ad un ambiente salubre non è negabile in tesi. Il fatto costitutivo è la semplice esistenza dell'



individuo e lo svolgimento della propria vita nel luogo interessato dalla azione lesiva. Mentre dunque nell'azione cautelare atipica "classica" la prova del *fumus boni iuris* è da darsi principalmente ed essenzialmente in positivo, occorrendo allegare un principio di prova della verosimile esistenza del diritto fatto valere, nell'azione inibitoria a tutela dell'ambiente – ove il relativo diritto è, come detto, immanente alla persona e a qualunque persona – la prova verte su un fatto negativo: non solo e non tanto sull'assenza di un valido limite all'esplicazione di tale diritto, perché tutti i diritti tutelati e garantiti dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali sono idonei a porsi come limiti alla tutela ambientale; quanto piuttosto sulla assenza di vizi nell'iter logico-argomentativo seguito dall'Autorità chiamata alla difficile opera di bilanciamento tra gli interessi confliggenti. Ed assenza di vizi significa assenza di lacune procedurali, assenza di carenze strutturali dell'atto (es. relative alla motivazione), controllo di ragionevolezza (congruità normativa, logicità) del bilanciamento operato.

Il *periculum in mora* è anch'esso oggetto di una *semiplena probatio*, poiché la condizione di grave ed irreparabile pericolo per il bene giuridico è, su scala planetaria, tecnicamente un fatto notorio (art. 115 comma 2 c.p.c.), tante e tali essendo le dimostrazioni quotidiane (gli eventi climatici estremi, il surriscaldamento globale, l'esiziale concentrazione di sostanze inquinanti nell'atmosfera della pianura padana, e di Piacenza in particolare: v. *infra*, §7.2.). In altri termini, la paventata lesione per cui è causa, indipendentemente dal modo in cui è prospettata, è naturalisticamente un evento lesivo che andrebbe ad incidere su un quadro ambientale già ampiamente compromesso, sicché la dimostrazione dell'entità del pregiudizio (se non anche della sua irreparabilità) parte già in un certo senso agevolata dalla gravità delle condizioni climatiche ed atmosferiche notoriamente caratterizzanti il luogo. Il *periculum* e il danno sono dunque presuntivamente affermabili: lo comprova, se non altro, proprio il fatto che nel presente giudizio non si è discusso, in riferimento al taglio degli alberi, di un pregiudizio all'ambiente evitabile, bensì di un pregiudizio assolutamente certo, che l'azione concorde di P.A. committente e privato appaltatore ha mirato a mitigare e compensare (questo il lessico, appropriato, utilizzato nei documenti dell'appalto). In



altri termini, della pericolosità nessuno discute; si è ragionato e argomentato sulla accettabilità o meno di una lesione data per scontata (come è nell'ordine delle cose).

Quanto al nesso di causalità, la veduta pregnanza del bene giuridico tutelato è tale da legittimare l'interprete a valutare in termini più attenuati *“(magari residuando ad una valutazione sommaria di fumus boni iuris) i presupposti dell'illecito, nei termini, tanto dell'illiceità della condotta, quanto del nesso causale, quanto ancora dell'elemento soggettivo (dolo o colpa). A giustificare un tale arretramento della tutela – nonché l'allentamento del carico probatorio per l'accoglimento della domanda – soccorre proprio l'art. 41 Cost., nella sua nuova formulazione, il quale impone una diversa valutazione comparativa tra illiceità della condotta, interessi protetti e meritevolezza della tutela (non solo dell'iniziativa economica, ma anche di tutti gli altri interessi individuali o superindividuali che ruotano attorno al diritto ad un clima sano e incontaminato). È oggi proprio il precetto costituzionale a spostare l'ago della bilancia, inclinandolo verso interventi che evitino danni alla salute e all'ambiente (ma non diversamente al clima), seppure a scapito di un'iniziativa economica che finisce per subire una compressione nella sua «libertà», rivelandosi lecita (e dunque esercitabile) nei limiti in cui non leda ulteriori fondamentali interessi protetti”* (così la più recente e avveduta Dottrina processualcivile).

## 7. La valutazione di impatto ambientale nei documenti prodotti

Alla luce di quanto sin qui esposto, dovendo procedere allo scrutinio di antigiusridicità della condotta lesiva, occorre – richiamate tutte le considerazioni svolte in ordine alla necessità che l'azione amministrativa, per accordare efficace tutela al bene protetto, si articoli in atti degnamente ed adeguatamente motivati, al fine di consentire il vaglio incidentale di legittimità, congruità e ragionevolezza del relativo bilanciamento di interessi – esaminare i documenti prodotti in atti dai quali risulti la valutazione, svolta dalla P.A., relativa al se, in che misura, ed entro quali limiti, proteggere l'ambiente. Più precisamente, occorre verificare se e quanto l'azione amministrativa abbia considerato, e come abbia motivato in merito, i tre fronti di possibile pregiudizio



per l'ambiente derivanti dall'abbattimento degli alberi, così come emersi in atti: *i)* perdita di beni di rilevanza paesaggistica e in ogni caso protetti; *ii)* maggior inquinamento atmosferico; *iii)* peggioramento delle condizioni climatiche in loco.

Questo era il senso dell'integrazione documentale chiesta alle parti, al fine di valutare "l'impatto ambientale" della condotta lesiva paventata.

Vengono in rilievo i seguenti documenti, in ordine cronologico:

1. Elenco alberi monumentali Comune di Piacenza 03.12.2015 (*all. 7 parte resistente*)
2. Parere Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per le province di Parma e Piacenza 25.01.2016 (*all. C parte resistente 21.09.2024 16:03*)
3. Parere ARPAE 20.09.2016 (*all. 2 parte resistente, all. 27 parte ricorrente*)
4. Parere Servizio Ambiente e Parchi 22.09.2016 (*all. 3 parte resistente*)
5. Relazione generale al progetto esecutivo luglio 2017 (*all. 32 parte ricorrente*)
6. Studio Fattibilità Ambientale arch. Baracchi luglio 2017 (*all. 33 parte ricorrente, all. parte resistente 20.09.2024 ore 16:09*)
7. Progetto esecutivo arch. Baracchi aprile 2019 (*all. 31 parte ricorrente*)
8. Parere Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Parma e Piacenza del 10.09.2019 (*doc. 23 parte ricorrente*)
9. Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima del Comune di Piacenza del febbraio 2021 (*all. 5 parte resistente*)
10. Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima del Comune di Piacenza del marzo 2021 (*all. 4 parte ricorrente*)
11. Stralcio computo metrico progetto esecutivo maggio 2023 (*all. 4 parte resistente*)

Non c'è una valutazione di impatto ambientale compendiata in unico atto. Come è emerso a seguito della sollecitazione del contraddittorio in merito, ciò si deve all'iter procedimentale determinato, in deroga alla normativa nazionale, dalla Legge Regionale Emilia Romagna n. 4/2018. Contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente, tuttavia, la realizzazione di parcheggi, quale quello in oggetto, inferiori a 500 posti auto era comunque soggetta a "Verifica di impatto ambientale" (VIA). Vero è che la citata Legge Regionale così dispone all'art. 5: "1. Al fine di verificare se possano produrre impatti



significativi e negativi per l'ambiente e vadano sottoposti a VIA, sono assoggettati alla verifica di assoggettabilità a VIA (screening), i seguenti progetti: a) i progetti di cui agli allegati B.1, B.2, **B.3**"; il punto 6 dell'allegato B.3. si riferisce ai "**parcheggi di uso pubblico, con capacità superiore a 500 posti auto**"; b) i progetti di modifiche o estensioni di progetti di cui agli allegati A.1, A.2, A.3, B.1, B.2 e B.3, la cui realizzazione potenzialmente possa produrre impatti ambientali significativi e negativi. 2. Ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto legislativo n. 152 del 2006 per i progetti elencati negli allegati B.1, B.2 e B.3 la verifica di assoggettabilità a VIA (screening) è effettuata applicando i criteri e le soglie definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015 (Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle regioni e province autonome, previsto dall'articolo 15 del decreto- legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116). [3. Su istanza del proponente sono, inoltre, assoggettati a verifica di assoggettabilità a VIA (screening) i progetti sotto le soglie dimensionali di cui agli allegati B.1, B.2 e B.3 e agli allegati A.1, A.2 e A.3 e che non siano ricompresi negli allegati B.1, B.2 e B.3.]” Tale terzo comma è stato abrogato nel 2023 ed era dunque vigente all'epoca, sicché il parcheggio, sotto la soglia dimensionale di 500 posti, poteva essere assoggettato a VIA solo su istanza del proponente, evidentemente non presentata.

Ma è pur vero che in senso contrario a tale previsione di legge regionale si pone la norma, nazionale, del D.Lgs. 152/2006, parte II, Allegato IV, punto 7, così come integrata dall'Allegato, punto 5, al D.M. Ambiente 30.3.2015: “5. Effetti dell'applicazione delle linee guida. Qualora sussista almeno una delle condizioni derivanti dall'applicazione dei criteri dell'allegato V alla parte seconda del decreto legislativo n. 152/2006 individuati come rilevanti e pertinenti al paragrafo 4 delle presenti linee guida” (e cioè: “4.3.6. Zone nelle quali gli standard di qualità ambientale fissati dalla normativa dell'Unione europea sono già stati superati; 4.3.8. Zone di importanza storica, culturale o archeologica”), le soglie dimensionali, ove previste nell'allegato IV della parte seconda del decreto legislativo n. 152/2006 [NB: 500 posti auto: la norma nazionale riproduce la soglia dimensionale della L.R. 4/2018], **sono ridotte del 50%.**, **scendendo così a 250 posti auto.** Il parcheggio, che ne conta



261, andava pertanto sottoposto a VIA: *“La riduzione del 50% delle soglie si applica ai progetti, relativi ad opere o interventi di nuova realizzazione, e fa salvo quanto già previsto dall’articolo 6, comma 6, lettera b), del decreto legislativo n. 152/2006 per i nuovi progetti ricadenti, anche parzialmente, in aree naturali protette come definite dalla legge n. 394/1991. La sussistenza di più criteri comporta sempre la riduzione del 50% delle soglie fissate nell’allegato IV della parte seconda del decreto legislativo n. 152/2006. Le disposizioni contenute nelle presenti linee guida dovranno essere attuate su tutto il territorio nazionale per garantire l’applicazione di criteri omogenei e uniformi a parità di tipologia progettuale e di condizioni territoriali e ambientali.”*

L’assenza di una V.I.A. compendiata in un unico documento implica la necessità di una considerazione unitaria e di sintesi dei plurimi atti in cui si rinvencono riferimenti all’impatto ambientale dell’opera, in relazione ai profili rilevanti nel presente giudizio.

#### **8.1. Periculum in mora. Il danno ambientale sotto il profilo paesaggistico**

**Ciò posto**, può procedersi all’esame del primo profilo di pregiudizio, all’ambiente in senso paesaggistico e culturale. Il problema si pone essendo gli alberi, secondo la tesi attorea, monumentali. La qualificazione è contestata dalla resistente, che ne rileva il mancato inserimento negli elenchi regionali risultanti dagli appositi periodici censimenti (ed invero nell’*Elenco alberi monumentali Comune di Piacenza 03.12.2015* (all. 7 parte resistente) le piante di Piazza Cittadella non sono menzionate). È tuttavia esatto il rilievo dei ricorrenti per cui tale inserimento non ha carattere costitutivo, bensì dichiarativo, in quanto atto ricognitivo di dati di fatto esistenti indipendentemente da una volontà legislativa: se un albero ha le caratteristiche di cui all’art. 7 L. 10/2013 è monumentale di per sé, a prescindere dall’inclusione in elenchi che – per l’analiticità e la complessità dei censimenti periodici, dovendosi oltretutto tener conto del venir meno delle piante abbattute perché malate o pericolose; nonché, per le strutturali carenze organizzative della pubblica amministrazione – lo stesso Ministero ammette siano incompleti e non esaustivi (v. doc. 17 prod. parte ricorrente: *“Gli elenchi ad oggi*



*approvati non sono esaustivi e non includono l'intero patrimonio arboreo monumentale italiano: molti alberi dal riconosciuto valore non sono ancora iscritti, o perché non risultano essere stati ancora censiti dai Comuni o perché le Regioni non hanno ancora ultimato il lavoro di istruttoria delle proposte comunali ad esse pervenute": linee guida MIPAAF, pag. 1). In altri termini, un albero monumentale può non risultare dai registri ministeriali perché non ancora censito, per un'attività istruttoria ancora in corso, o perché – per qualsiasi ragione – l'amministrazione rimane silente o inerte sul punto; ma ciò non ne muta la natura. Né è previsto alcun meccanismo di "silenzio" (che comunque postulerebbe un'istanza a monte) o di "inerzia valutativa" tale per cui la mancata inclusione in tali elenchi possa essere considerata significativa di una valutazione a monte: l'inerzia, come risulta anche dalle linee guida ministeriali appena citate, non è comportamento significativo di alcuna valutazione, essendo sempre consentito alla P.A. di integrare quegli elenchi senza che ciò significhi smentire sé stessa. Sono considerazioni ovvie ma, visti i contorni della vicenda, purtuttavia necessarie.*

Ciò premesso, viene in rilievo l'art. 7 L. 10/2013, secondo cui *"Agli effetti della presente legge e di ogni altra normativa in vigore nel territorio della Repubblica, per «albero monumentale» si intendono: a) l'albero ad alto fusto isolato o facente parte di formazioni boschive naturali o artificiali ovunque ubicate ovvero l'albero secolare tipico, che possono essere considerati come rari esempi di maestosità e longevità, per età o dimensioni, o di particolare pregio naturalistico, per rarità botanica e peculiarità della specie, ovvero che recano un preciso riferimento ad eventi o memorie rilevanti dal punto di vista storico, culturale, documentario o delle tradizioni locali; b) i filari e le alberate di particolare pregio paesaggistico, monumentale, storico e culturale, ivi compresi quelli inseriti nei centri urbani; c) gli alberi ad alto fusto inseriti in particolari complessi architettonici di importanza storica e culturale, quali ad esempio ville, monasteri, chiese, orti botanici e residenze storiche private [...]* 4. Salvo che il fatto costituisca reato, per l'abbattimento o il danneggiamento di alberi monumentali si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 5.000 a euro 100.000. Sono fatti salvi gli abbattimenti, le modifiche della chioma e dell'apparato radicale effettuati per casi motivati e



*improcrastinabili, dietro specifica autorizzazione comunale, previo parere obbligatorio e vincolante del Corpo forestale dello Stato.”.*

Le caratteristiche fisiche che devono avere gli alberi per essere definiti monumentali sono dettagliatamente indicate dalle Linee Guida del Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (all. 17.2 parte ricorrente), dalla circolare Ministeriale Prot. 461 del 05.03.2020 <sup>(1)</sup> e dall'allegata Tabella per le circonferenze <sup>(2)</sup>. Parte ricorrente ha altresì prodotto una relazione tecnica – non oggetto di contestazione alcuna – sulle alberature di Piazza Cittadella, ove risultano indicati i diametri delle piante (all. 17 parte ricorrente). Il rispetto delle specifiche tecniche ministeriali è dunque di agevole verifica, derivando dall'applicazione della formula matematica che consente di ricavare la circonferenza dal diametro ( $C = D * \pi$ ).

Nel caso di specie, la Tabella ministeriale indica 250cm come circonferenza delle piante di cedro, e 350cm come circonferenza delle piante di tiglio. Dalla relazione tecnica, che indica un valore di cm 177 come diametro delle piante di cedro, e 136 cm come diametro delle piante di tiglio, risultano, rispettivamente, una circonferenza media delle piante di tiglio di cm 427,04 ( $=136*3,14$ ), e delle piante di cedro di cm. 555,78 ( $=177*3,14$ ). Le altezze sono comprese tra 12 e 16 metri. I requisiti dimensionali, pertanto, sembrano rispettati. Non sono tuttavia l'unico parametro rilevante ai fini della qualifica di monumentalità, concorrendo anche il contesto di ubicazione.

Sembra al riguardo molto difficile escludere la previsione di cui alla lettera c), relativa agli *“alberi ad alto fusto inseriti in particolari complessi architettonici di importanza storica e culturale”* essendo documentato anche fotograficamente che si tratti di alberi alti almeno 10-12 metri ciascuno, inseriti in un contesto architettonico di particolare importanza storica e culturale – ancorché in stato di conservazione non ottimale, per usare un eufemismo – comprendente, oltre al frontistante Palazzo Farnese (XVI-XVII

---

<sup>1</sup> <https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/parchi-natura2000/sistema-regionale/alberi-monumentali/allegati/circolare-ami-2020-1.pdf/@download/file>

<sup>2</sup> [https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/parchi-natura2000/sistema-regionale/alberi-monumentali/allegati/copy\\_of\\_tabella-circonferenze-ami\\_mar2020.pdf/@download/file](https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/parchi-natura2000/sistema-regionale/alberi-monumentali/allegati/copy_of_tabella-circonferenze-ami_mar2020.pdf/@download/file)



sec.), le Scuderie Ducali di Maria Luigia (XIX sec.), la Chiesa del Carmine (XIV sec.), la Chiesa di San Sisto (IX sec.), nonché la parte terminale dell'asse via Risorgimento-via Cavour, edificato ad inizio del Novecento (istituti scolastici Romagnosi, Gioia, Mazzini) in contemporanea con il recupero (e valorizzazione) della chiesa di San Francesco (XIII-XIV sec.) e dei portici di Palazzo dei Mercanti (XVII sec.), nella Piazza dei Cavalli su cui si affacciano Palazzo Gotico (XIII sec.) e il Palazzo del Governatore (XVIII sec.), tutti prospicienti in linea d'aria. Lo Studio di Fattibilità Ambientale redatto dall'arch. Giuseppe Baracchi nel dicembre 2015 (prod. parte resistente 20.09.2024 16:09) definisce Piazza Cittadella, appunto, come area di *"rilevante importanza di carattere storico Ambientale"* (ivi, pag. 3, §1.2.), anzi decisamente di *"alto profilo storico"* (come risulta dal ritrovamento, durante i lavori di manutenzione della scuola Mazzini negli anni '80, di *"reperiti di origine romana e parte del corpo di fabbrica della chiesa di San Gregorio"*) (ivi, pag. 7, §2.1.5); area per la quale non sussistono (a dicembre 2015) vincoli paesaggistici o idrogeologici ma vincolo architettonico come da Decreto 26.06.1998 Ministero per i Beni Culturali e Ambientali.

Ciò posto, va evidenziato che l'abbattimento dei predetti alberi – ancorché in tesi funzionale alla riqualificazione della piazza – determinerebbe una modificazione dei luoghi in senso peggiorativo essendo prevista, in sostituzione delle alberature esistenti, una pavimentazione priva di significative e comparabili presenze vegetali e dunque con impatto visivo di non poco momento, oltre che poco coerente con le caratteristiche dei luoghi (proprie di altri stili architettonici: il carattere ultra-moderno delle nuove opere – che giustifica, in tesi, la riduzione del quantitativo di verde nei veduti modi e termini – è espressamente attestato nel citato Studio di Fattibilità Ambientale quando evidenzia la natura *"futuribile"*, da *"piazza 2050"*, del progetto, e la natura modulare delle nuove costruzioni; si veda altresì l'inequivocabile *rendering* fotografico prodotto in atti e del pari non contestato: relazione tecnica parte ricorrente, doc. 37; si vedano, ancora una volta, il progetto del 2019 e la relazione tecnica del 2017 ).



Ai sensi della legge 10/2013, art. 7, comma 4, l'abbattimento di tali alberi non è antigiuridico bensì lecito quando vi sia *“specifica autorizzazione comunale, previo parere obbligatorio e vincolante del Corpo forestale dello Stato”*.

L'autorizzazione comunale, intesa in senso ampio, è da rinvenirsi nei plurimi atti procedurali e di indirizzo politico prodotti in cui si autorizza l'abbattimento dei predetti alberi in funzione della realizzazione dell'opera pubblica appaltata alla odierna resistente. Il parere del Corpo forestale dello Stato non si rinviene in atti né è richiamato in quelli prodotti; il che già integra di per sé un vizio di legittimità. Occorrerebbe a questo punto verificare se vi siano altri atti nei quali la P.A. possa aver compiuto tale valutazione: atti della cui ricerca e produzione le parti erano state onerate in esito all'udienza del 10.09.2024 e che sono stati elencati più volte.

Dalla loro analitica consultazione emerge che in nessuno si fa cenno alla natura monumentale degli alberi e alla legge 10/2013 che li tutela, di tal che la motivazione che li sorregge appare senz'altro insufficiente, incompleta e inidonea ad evidenziare quell'attento, approfondito ed equo bilanciamento dei contrapposti interessi che, come si è tentato di illustrare, la Costituzione e le fonti sovranazionali esigono.

Sussiste dunque una prima ragione ostativa all'abbattimento degli alberi, da ravvisarsi nella violazione dell'art. 7 L. 10/2013 sia da parte dell'amministrazione, che ha formato atti in contrasto con tali previsioni, sia da parte del privato che dovesse, in esecuzione di tali atti, tagliarli.

## **8.2. Il danno ambientale sotto il profilo della salubrità dell'aria**

Il secondo profilo di danno paventato è alla qualità dell'aria. Sul punto va osservato come l'Unione Europea abbia ritenuto responsabile lo Stato Italiano *“per il superamento sistematico e continuativo dei valori limite applicabili alle concentrazioni di particelle PM10, dovuto alla violazione degli obblighi sanciti, da un lato, dall'art. 13 e dall'allegato XI della Direttiva 2008/50/CE, non avendo adottato misure appropriate a garantire il rispetto dei valori limite e, dall'altro, dall'art. 23, paragrafo 1, comma 2, e dall'allegato XV, parte A,*



della predetta Direttiva, non avendo previsto, nei piani per la qualità dell'aria, misure appropriate affinché il periodo di superamento dei valori limite fosse il più breve possibile" (Corte giustizia UE grande sezione, 10/11/2020, n.644). Specificamente, Piacenza ha il poco invidiabile primato di seconda città più inquinante d'Italia, dopo Torino; di ventiduesima **a livello mondiale** <sup>(3)</sup>; e tra le più inquinate d'Europa (per qualità dell'aria risulta 307ma su 323 città) <sup>(4)</sup>. Sul punto va osservato che la rimozione degli alberi determinerebbe, secondo un rapporto di causalità assolutamente pacifico nella letteratura scientifica (e nelle fonti internazionali citate), il peggioramento della qualità dell'aria dal momento del taglio per tutta la durata delle opere.

Richiamato pertanto il principio di diritto per cui *"il giudice ordinario può conoscere e sindacare tutti i vizi dell'atto, ivi comprese le figure sintomatiche di eccesso di potere, ai fini dell'eventuale disapplicazione del provvedimento per decidere sulla domanda"* (così da ultimo Cassazione civile sez. lav., 03/07/2024, n.18204 e 05/12/2023, n.33975) e che *"nell'ipotesi in cui l'attività lesiva derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi che ne rendono possibile l'esercizio, provvederà a sanzionare, inibendola o riportandola a conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, mentre, nell'ipotesi in cui risulti tale conformità, dovrà disapplicare la predetta regolazione ed imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminarne le conseguenze dannose (ordinanza 23 aprile 2020, n. 8092)"* (Cassazione civile Sez. Un., 23/02/2023, n.5668; **enfasi aggiunte**), va osservato come anche in relazione a tali profili la valutazione da parte dell'Amministrazione appaia più che carente.

Alcuni dei documenti esaminati non sono adeguatamente motivati. **Il Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima del Comune di Piacenza del febbraio 2021**

---

<sup>3</sup> Fonte: <https://finanza.lastampa.it/News/2024/07/02/torino-tra-le-citta-piu-inquinanti-deuropa-piacenza-al-ventiduesimo-posto-globale/MjlfMjAyNC0wNy0wMI9UTEI#:~:text=Nella%20graduatoria%20stilata%20da%20Multicompel,ventiduesimo%20posto%20nella%20graduatoria%20mondiale>.

<sup>4</sup> Dati del 2021. Fonte: <https://www.ilpiacenza.it/attualita/qualita-dell-aria-piacenza-tra-le-20-citta-piu-inquisite-europa.html>



(all. 5 parte resistente) e del marzo 2021 (all. 4 parte ricorrente), praticamente sovrapponibili, si risolvono nell'enunciazione di linee programmatiche assolutamente generiche, prive di qualsiasi riferimento all'area di Piazza Cittadella e agli alberi ivi insistenti. Il *Parere ARPAE 20.09.2016* (all. 2 parte resistente, all. 27 parte ricorrente) appare un caso di scuola di motivazione apparente: recepisce acriticamente le valutazioni del progettista, non contiene alcuna valutazione di tipo tecnico e scientifico seria (dopo aver incollato in copia fotostatica le dichiarazioni del progettista prosegue testualmente in calce: "*affermazione che può essere condivisa per le considerazioni proposte*" [appunto dal progettista, NDR]), non c'è alcun dato oggettivo verificabile e dunque è certamente un atto amministrativo disapplicabile dal giudice ordinario perché illegittimo per difetto di motivazione.

Nel *Parere della Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per le province di Parma e Piacenza 25.01.2016* (all. C parte resistente 21.09.2024 16:03) e nel *Parere del 10.09.2019* (doc. 23 parte ricorrente) si articola il giudizio della Soprintendenza. Il primo è più che sinteticamente motivato richiamando le norme di legge espressive dei vincoli e "*rilascia[ndo] il parere favorevole alle opere per la riqualificazione indicata in oggetto, e resta in attesa di ricevere il progetto esecutivo per il seguito di competenza*"; il secondo si sofferma soltanto sugli aspetti organizzativi ed economici relativi ai profili di tutela archeologica. Nessuno dei due contiene riferimenti, neanche indiretti, alle piante di Piazza Cittadella e alla loro possibile rilevanza come beni tutelati; nè all'impatto dell'opera su atmosfera e clima.

Il *Parere Servizio Ambiente e Parchi 22.09.2016* (all. 3 parte resistente) appare di per sé carente sul piano motivazionale. Eseguito un calcolo dettagliato dell'impatto ambientale per numero di piante, confrontando la "resa" di quelli attuali e l'ipotesi di una loro sostituzione con un maggior numero di piante (19) e più giovani conclude relegando tale ragionamento a mera ipotesi, in assenza di dati certi sulla tipologia degli alberi sostitutivi (il che di per sé inficia la bontà del calcolo poco prima eseguito) e sulla collocazione di 14 delle 19 piante, essendo prevista la piantumazione di soli 5 alberi in Piazza Casali e prospettando l'eventualità che gli altri possano essere impiantati "*in*



altre aree del territorio comunale” da individuarsi in futuro; ipotesi che definire generica ed eventuale è eufemistico, anche perché contrastante con il documento n. 4 di parte resistente (stralcio del progetto esecutivo) in cui i 5 alberi diventano 9 tigli di altezza compresa tra 4 e 9 metri.

Può essere utile osservare che “[...] per evitare che il giudizio di compatibilità paesaggistica si traduca nell’esercizio di una valutazione insindacabile o arbitraria, occorre che esso sia sorretto da un’ampia e circostanziata motivazione, dalla quale sia possibile ricostruire sia le premesse che l’iter logico seguito nel percorso valutativo che si conclude con il giudizio finale e, nel caso in cui esso sia negativo, deve esplicitare le effettive ragioni di contrasto tra l’intervento progettato e i valori paesaggistici dei luoghi compendati nel decreto di vincolo, tenendo conto delle ragioni indicate dal privato. Il parere, dunque, non sfugge al sindacato di legittimità per l’eccesso di potere, ove si riscontrino profili di difetti di motivazione, illogicità manifesta ed errori di fatto.” (T.A.R. Trieste, (Friuli-Venezia Giulia) sez. I, 03/03/2021, n.70); “Il potere valutativo riconosciuto alle competenti Amministrazioni in ordine all’apposizione di un vincolo di tutela (paesaggistico, monumentale, archeologico, ecc.) è espressione di ampia discrezionalità tecnico - specialistica ed è pertanto sindacabile nel giudizio di legittimità solo ab extrinseco, sotto il profilo della congruità e logicità della motivazione, restando precluso al G.A. un nuovo e diverso apprezzamento nel merito” (T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 14/09/2020, n.9571); “Con l’entrata in vigore, dal 1° gennaio 2010, dell’art. 146 sulla disciplina autorizzatoria prevista dal d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, la Soprintendenza esercita non più, secondo l’assetto normativo anteriore, un sindacato di mera legittimità sull’atto autorizzatorio di base adottato dalla Regione o dall’Ente locale subdelegato, con il correlativo potere di annullamento ad estrema difesa del vincolo, ma una valutazione tecnico-discrezionale sulla compatibilità dell’intervento con il vincolo paesaggistico; il parere della Soprintendenza, pertanto, è espressione di un potere ampiamente discrezionale e, di conseguenza - onde evitare che il giudizio di compatibilità paesaggistica si traduca nell’esercizio di una valutazione insindacabile - è necessario che il provvedimento dell’Autorità preposta alla tutela del vincolo sia sorretto da un’ampia e circostanziata motivazione, dalla quale sia possibile ricostruire sia le premesse che l’iter logico seguito nel percorso valutativo che si conclude



con il giudizio finale” (T.A.R. Perugia, (Umbria) sez. I, 02/03/2020, n.131; cfr. altresì, A.R. Brescia, (Lombardia) sez. I, 07/01/2020, n.1; T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. III, 16/12/2019, n.2678. Ai fini specifici del presente giudizio è altresì utile richiamare l’insegnamento della Cassazione: *“In tema di reati paesaggistici, quando il giudice abbia accertato, con logica ed adeguata motivazione, che l’intervento abbia posto in pericolo l’interesse protetto, il principio di offensività opera in relazione all’attitudine della condotta posta in essere ad arrecare pregiudizio al bene tutelato, in quanto la natura di reato di pericolo della violazione non richiede la causazione di un danno e l’incidenza della condotta medesima sull’assetto del territorio non viene meno neppure qualora venga attestata, dall’amministrazione competente, la compatibilità paesaggistica dell’intervento eseguito”* (Cassazione penale sez. III, 01/10/2019, n.370).

La *ratio* è evidente: assicurare la piena tutela dell’ambiente sotto il profilo paesaggistico, architettonico, culturale, evitando valutazioni approssimative, sbrigative, superficiali, e in quanto tali non adeguatamente motivate, da parte della P.A.. Orbene, l’iter logico-argomentativo dell’Amministrazione appare compendiato nei tre atti più pregnanti:

- 1) lo *Studio Fattibilità Ambientale arch. Baracchi luglio 2017 (all. 33 parte ricorrente, all. parte resistente 20.09.2024 ore 16:09)*;
- 2) la *Relazione generale al progetto esecutivo luglio 2017 (all. 32 parte ricorrente)*;
- 3) il *Progetto esecutivo arch. Baracchi aprile 2019 (all. 31 parte ricorrente)*.

Se ne riportano le parti più significative.

1) “3. PREVEDIBILI EFFETTI SULLE COMPONENTI AMBIENTALI E SULLA SALUTE DEI CITTADINI. 3.1. DESCRIZIONE DELLE COMPONENTI POTENZIALMENTE INTERESSATE 3.1.1. CLIMA Parlare di clima locale è alquanto difficoltoso, o meglio risulta difficile se si parla di Piazza Cittadella in modo specifico. Più in linea con le richieste se si riportano i dati ARPA per l’Emilia Romagna, che riescono ad individuare la macroarea di Piacenza con grafici ed indicazioni medie riguardanti la temperatura dell’aria nelle varie stagioni/mesi dell’anno, le precipitazioni medie, i giorni di pioggia, i giorni di sole ed altre interessanti tabelle di riferimento Si riporta di seguito la tavola esplicativa e riassuntiva dei dati citati.



[...] 3.1.2. QUALITA' DELL'ARIA. Dato fondamentale è quello della qualità dell'aria, il più importante e di riferimento per la salute dei cittadini. Anche in questo caso ci si basa sui dati a livello regionale pubblicati nel rapporto 2012 sulla qualità ambientale della Regione Emilia Romagna. I riferimenti sono per PM10, PM 2,5, ozono e biossido di azoto. Nella parziale tabella sottostante (si rimanda il report sul sito regionale ARPA) si possono consultare i dati suddetti (tav. 16) I dati che di seguito sono riportati non sono evidentemente troppo positivi e inducono a pensare a scelte di impatto per migliorare la qualità generale dell'aria e dell'ambiente. Anche la progettazione e costruzione di un parcheggio interrato, in una zona già ampiamente contaminata dalla presenza di autobus ad elevata emissione di gas inquinanti, è una scelta che avvalorata la volontà di migliorare la qualità dell'ambiente, anche attraverso la riqualificazione della piazza. [...] La vegetazione presente è rappresentata da n° 16 piante che fanno da corona all'autostazione. Sono alberi piantumati nella metà degli anni '50 in contemporanea con la costruzione della Autostazione, o meglio posti a dimora successivamente all'inaugurazione dell'autostazione insieme al piccolo giardino alle spalle della stessa sul lato sud di piazza. Si tratta di 12 tigli e 4 cedri del libano. Per ovvie ragioni di scavo si dovranno abbattere le piante, in numero di 12 per la precisione, e se ne manterranno 4 quelle sul lato sud, il lato meno compromesso dalle opere di scavo. Le piante verranno comunque riportate se non nel numero uguale a prima dell'intervento ma almeno in un numero tale da garantire parti in ombra, solamente sul lato est di piazza, quello che vedrà gli interventi di maggior rilievo in superficie, con la creazione di piani inclinati a formare piccoli rilievi ad uso vario, da sedute, a piccoli scivoli per skate boarder, sino ad angoli con arbusti, fiori e piante dell'altezza massima di 6-8 metri".

2) Osserva il Comune di Piacenza che "Dagli studi effettuati in sede di predisposizione dell'offerta di gara – tenuto conto delle dimensioni massime inderogabili assegnate all'area dell'intervento all'interno del perimetro della piazza – è emersa l'esigenza di spostare l'area di scavo il più possibile verso Via Bacciocchi, in modo da poter salvaguardare almeno alcuni degli alberi attualmente a dimora nella piazza" (pag. 4, §4.1). Sull'impatto ambientale così si esprime: "Dato che il parcheggio, nel suo complesso, deve essere realizzato nel sottosuolo di Piazza Cittadella, l'impatto ambientale sarà limitato alla fase di cantiere, in merito alla quale si rimanda a quanto esposto al successivo punto. Per quanto riguarda invece la sistemazione della



superficie e l'inserimento architettonico dei corpi emergenti si veda il progetto della superficie con elaborati a parte.

### 6.1 IMPATTO AMBIENTALE IN FASE DI CANTIERE

La presenza del cantiere e le attività ad esso collegate comportano un impatto ambientale temporaneo che interessa l'area di intervento e la collettività. Si fa riferimento sia ad impatti fisici temporanei (dovuti alla destinazione di spazi per la realizzazione del cantiere, ad interferenze con gli accessi, con le attrezzature e con gli edifici presenti, e con i flussi di traffico), sia agli effetti di inquinamento acustico ed atmosferico provocati dalle attività cantieristiche. Con particolare cura saranno seguite le problematiche connesse all'inquinamento acustico, atmosferico, ed alla presenza di vibrazioni indotte dall'attività di cantiere, presenti durante le ore lavorative della giornata, quando le macchine operatrici presenti saranno fonte di rumore. La propagazione del suono in ambiente aperto dipende da diversi fattori, i più importanti dei quali sono il coefficiente di assorbimento acustico dell'atmosfera e del terreno e la riflessione dell'ambiente circostante. Il coefficiente di assorbimento acustico dipende a sua volta dalle condizioni meteorologiche, dalla conformazione e dalle caratteristiche del terreno, dalla presenza di vegetazione e di schermi naturali e/o artificiali, mentre la riflessione dell'ambiente circostante dipende dalla distanza a cui si trovano gli elementi riflettenti. La sorgente sonora, costituita da una macchina o da un impianto, è equiparata ad una sorgente puntiforme che emette energia in tutte le direzioni, mentre l'impatto è valutato sui ricettori situati a diverse distanze dalla sorgente. Nel caso dell'edificio interrato di Piazza Cittadella i ricettori sono rappresentati da tutti gli edifici prospicienti la piazza, situati a distanza di pochi metri dalle sorgenti di emissione dei rumori presenti nel cantiere. L'attività di cantiere che genera il maggior impatto acustico è quella relativa alla fase di scavo. Per stimare l'impatto acustico generato dalle attività di cantiere nei confronti dei ricettori circostanti si fa riferimento alle principali fasi di lavorazione ed ai macchinari utilizzati. Le diverse attività sono suddivise in relazione all'entità dell'impatto sonoro, indicando se si tratta di impatto basso, medio o elevato. Si fa presente che le attività di cantiere interesseranno soltanto il periodo diurno, e che i valori stimati per le attività di scavo possono variare tra i 65 ed i 70 dBA, per superare solo occasionalmente i 70 dBA, compatibili dunque con quelli generati dai normali cantieri di edilizia urbana. Inoltre le lavorazioni saranno effettuate secondo gli orari



*da concordare con l'Amministrazione comunale e con il Consiglio di quartiere. Per quanto riguarda l'attività di trasporto del materiale da e verso il cantiere, si stima un movimento variabile di autocarri giornaliero, con possibilità di presenza contemporanea di diversi camion. L'impatto acustico prodotto da questi veicoli risulterà, in alcuni periodi, superiore a quello generato dal traffico ordinario. Gli effetti del cantiere potranno anche comportare, in determinati momenti e situazioni ambientali, l'emissione di polveri aerodisperse da parte dei mezzi operativi presenti, soprattutto durante la stagione estiva. Le fasi più critiche risultano quelle relative alle operazioni di scavo e di sbancamento, ai transiti degli automezzi necessari per la movimentazione dei materiali ed alle operazioni di carico e di scarico degli stessi. Per mitigare la diffusione delle polveri aerodisperse saranno adottate alcune misure, come ad esempio l'impiego di teloni antipolvere sui camion destinati al trasporto di inerti e materiale da cantiere, e la bagnatura frequente delle aree di carico e scarico e dei percorsi interni al cantiere, in modo da mantenere una condizione di costante umidità dei materiali di scavo e di sbancamento suscettibili di emissioni polverulente allo stato asciutto. Durante le fasi di cantiere sarà garantito il traffico veicolare nelle zone di Piazza Cittadella, oltre all'accesso veicolare e pedonale agli edifici prospicienti l'area. Eventuali misure di limitazione del traffico saranno adottate per il periodo strettamente indispensabile, e verranno presi gli accorgimenti necessari affinché i lavori siano eseguiti in tempi rapidi e senza interruzioni, in modo da limitare per quanto possibile i disagi. In base all'esperienza maturata dai responsabili del progetto nel seguire la fase di cantiere per la realizzazione di strutture di simile o anche di maggiore entità, si ritiene di poter comunque affermare che gli effetti di rumore o di inquinamento causati dal cantiere per un'opera come quella in oggetto, rientrano nella norma dei cantieri di costruzione urbana, e – pur essendo fonte di disagio per i cittadini – vengono tollerati in ragione dei vantaggi offerti dalla realizzazione dell'opera. In occasione della realizzazione di altri parcheggi interrati, si è raggiunto un buon risultato informando regolarmente la cittadinanza (tramite la stampa ed i media, ma anche con pannelli illustrativi posti all'esterno del cantiere) sullo stato di avanzamento dei lavori, sulle previsioni per la loro ultimazione, sui problemi affrontati e risolti e sulle diverse attività in corso. L'operazione di comunicazione e di coinvolgimento della cittadinanza può avere in ogni caso*



*come ritorno un certo grado di interesse ed un incremento del livello di tolleranza nei confronti dei disagi che le attività di cantiere comportano per i residenti e per gli automobilisti.”.*

Al di là delle valutazioni generiche – ed in alcuni punti tautologiche – l’atto non prende minimamente in considerazione l’impatto ambientale dell’opera, nonostante l’intitolazione. Nulla si dice non solo, e non tanto, in ordine agli effetti negativi del taglio degli alberi in punto di minor assorbimento di CO<sub>2</sub>, quanto piuttosto in merito alla persistente attività scolastica in prossimità del cantiere, con presenza di bambini e minori; sulla qualità dell’aria c’è solo un riferimento alle polveri sollevate durante i lavori, e al flusso di traffico di cui assicurare la continuità, oltre che a futuri “accorgimenti necessari” non meglio specificati. Il problema dell’aumento di temperatura (c.d. bolla di calore) non è considerato, trattandosi di tematica di più recente emersione.

3) Così si esprime infine il Progetto esecutivo arch. Baracchi aprile 2019 (*all. 31 parte ricorrente*): *“Il verde sulla piazza viene proposto esclusivamente per il reimpianto di alcune essenze, ma non viene proposto su più ampia scala, essendone stata priva per tutto questo lungo lasso di tempo. La vicinanza del Parco Daturi e la consapevole scelta che oggi “verde” significa costo, e che ricavare forme a giardino in spazi ristretti non sono vero segno di una cultura “del verde”, sono le motivazioni che hanno portato alla scelta progettuale. Il parere al progetto definitivo espresso dalla Soprintendenza in data 6 marzo 2014 P.G. 16646 e Prot. N° 1479, tra i vari punti indicava “.....il progetto pervenuto di riqualificazione di Piazza Cittadella presenta una sistemazione a verde esigua. Si ritiene pertanto che dovrà essere ampliato il numero degli esemplari arborei previsti e necessariamente anche l’area destinata alla piantumazione.....”* In merito a ciò si precisa: *Il numero delle piante esistenti va diviso tra quelle su Piazza Cittadella e quelle su Piazza Casali (quest’ultima non oggetto di intervento diretto ma area soggetta ad organizzazione di cantiere). Su piazza Cittadella : a. Lato est autostazione 5; b. Lato sud (retro autostazione) 6; c. Lato ovest 5; Su Piazza Casali n° 2 (interessate dall’impianto di cantiere) In totale si tratta di n° 18 piante. Vengono tutte sostituite con altre di minor altezza futura. La nuova collocazione è quasi obbligata avendo la Soprintendenza suggerito, (con motivazioni storiche condivise dai progettisti) una proposta di progetto*



*avente come punto di partenza la costituzione di un “cannocchiale visivo” libero da Via Citta-  
della verso Palazzo Farnese - Rocca Viscontea. Da cui nessun ostacolo visivo “ingombrante”  
sui lati est (scuola Mazzini) e nord (Palazzo Farnese). Considerando poi, che sul lato sud sarà  
collocata la piazza coperta, rimaneva il solo lato ovest “libero” per proporre piantumazioni, così  
come da progetto. In sede di progetto definitivo e di validazione dello stesso, dopo incontro con  
i tecnici IREN e quelli del Comune di Piacenza Direzione Operativa Riqualficazione e Sviluppo  
del Territorio Servizio Ambiente e Parchi, si è convenuto che sarebbe stato utile non posizionare  
più di 5/6 piante su quel lato. Visto il disegno “proporzionato” della piazza, che vede inseriti  
nella nuova pavimentazione “distanzieri” in acciaio, posizionati per delimitare campiture di  
pavimentazione ma anche come disegno pavimentale della stessa piazza, si è pensato di inserire  
fioriere delle dimensioni di metri 3x3 al termine degli stessi “segni” pavimentali e solo sul lato  
ovest. Le dimensioni delle fioriere sono state concordate con gli uffici già citati in previsione  
della messa a dimora delle essenze qui sotto indicate e secondo i suggerimenti emersi dagli in-  
contri. Altre 4 piante sono previste sul lato sud davanti a Palazzo Malaspina. In merito alle  
piante da riposizionare si è concordato il numero indicato dall’Ufficio competente e si è scelto il  
TIGLIO SELVATICO GREENSPIRE, con altezza a pianta adulta non troppo elevata 6/9 me-  
tri, con circonferenza di almeno 10/15 cm.; Il TIGLIO è consono a quanto oggi esistente sia su  
piazza che nei dintorni, non raggiungerà le dimensioni di quelli esistenti, è in sintonia con le  
indicazioni giunte da Soprintendenza ed è essenza già presente nel vicino Viale Risorgimento.  
Le fioriere saranno riempite in terra di riporto ricoperta quasi per intero da cubetti dello stesso  
materiale della piazza che, nel tempo, possono essere eliminati”.*

Le considerazioni testè riportate evidenziano plasticamente l’impianto assiolo-  
gico dell’iniziativa: il verde come costo, le piante sostituite da piantine collocate in fio-  
riere, nessuna valutazione dell’impatto sull’atmosfera né sulla temperatura. Se queste  
sono le determinazioni della Pubblica Amministrazione – e lo sono, vista la riferita  
consonanza di intenti tra i diversi Uffici a vario titolo coinvolti – il bilanciamento di  
interessi che emerge è, all’esito, da ritenersi non conforme ai canoni ermeneutici espo-  
sti in premessa.



Vi sono omissioni: non sono stati presi in esame tutti gli aspetti che potevano e dovevano essere oggetto di attenta valutazione, come l'impatto dell'attività di cantiere sull'attività scolastica, pur dandosi atto nei documenti esaminati della presenza di più istituti (Mazzini, Gioia, Romagnosi): gli studenti vengono considerati soltanto come bacino di utenza dell'opera, nel contesto di utilizzo della piazza, ovvero come fattore causale del maggiore o minore flusso di traffico atteso. Né può ritenersi, già sul piano lessicale, che la considerazione di bambini e minori possa essere implicitamente racchiusa nella locuzione "disagi per la popolazione" di cui alla relazione dell'8.07.2017, perché emergerebbe oltretutto un vizio di motivazione (omessa o comunque insufficiente). Discorso analogo per l'incremento di temperatura e per il peggioramento della qualità dell'aria, come dettagliatamente si dirà subito (*infra*, §9.2 e 9.3.), oggetto di considerazione limitatamente alla sola fase di durata del cantiere, mediante l'acritica ed asettica riproposizione delle tabelle dei valori di riferimento, senza dunque alcun giudizio né parvenza di vaglio autonomo. Nessun cenno all'impatto di tali fattori (temperature e inquinamento) sia sugli studenti delle scuole superiori (Gioia e Romagnosi) sia – ed è lacuna che inquieta, ma non sorprende – sui bambini che frequentano la scuola Mazzini, cui accedono proprio dall'area di cantiere, e sui "disagi" subendi per l'arco temporale – indefinito – di realizzazione dell'opera, posto che gli effetti di mitigazione e compensazione ambientale e climatica, così bene sottolineati dall'Amministrazione e dall'Appaltatore negli atti richiamati, inizierebbero a decorrere soltanto dalla messa a dimora delle nuove piante (*rectius* piantine), dunque a lavori ultimati. Tralasciando l'aspetto, che pur andrebbe considerato, del tempo necessario perché le piante crescano e giunga a regime la loro capacità di assorbimento degli agenti inquinanti e di mitigazione della temperatura.

Il che significa assicurare e garantire danno alla salute (non semplici "disagi") per la durata di cantiere, che – nell'ipotesi ottimistica di assenza di interruzioni – copre, vista la tempistica riferita, quasi due anni scolastici durante i quali gli "accorgimenti" di contenimento indicati in atti sono unicamente le opere di recinzione, la cui efficacia



di mitigazione su polveri e calore sembra difficilmente predicabile alla luce delle attuali conoscenze scientifiche.

Vi sono poi errori di valutazione: lo Studio di Fattibilità Ambientale redatto dall'arch. Giuseppe Baracchi nel dicembre 2015 (prod. parte resistente 20.09.2024 16:09) prevede l'abbattimento di 12 piante, "*alcune in grave stato di salute*" (così definite ivi, pag. 18, §4.1.3), con valutazione che – incidentalmente si osserva – desta perplessità perché in contrasto con la documentazione fotografica in atti, da cui non v'è evidenza di ammaloramenti o di pericoli di crollo, e con la relazione tecnica prodotta in atti.

Accanto al vizio di motivazione (insufficiente, lacunosa, contraddittoria) la valutazione svolta dalla P.A. presenta, in definitiva, plurimi profili di illegittimità per contrasto con il diritto nazionale ed eurounitario, non apprestando al bene giuridico protetto (l'ambiente) una sufficiente ed adeguata protezione: appare anzi intenzionalmente (illuminante il progetto del 2019, all. 31, per la convergenza di intenti di più amministrazioni ed enti) sottovalutato e aprioristicamente recessivo rispetto alle ragioni dell'economia o, tutelate in maniera francamente più che proporzionale (i profili economici sono quelli che esauriscono la quasi totalità delle valutazioni compendiate nelle centinaia di pagine esaminate). Si tratta pertanto di atti amministrativi certamente disapplicabili nel presente giudizio, da cui l'antigiuridicità (derivata) della condotta esecutiva e l'ammissibilità, e fondatezza, della chiesta inibitoria.

### **8.3. Il danno ambientale sotto il profilo climatico**

Sempre sotto il profilo sanitario, viene dedotto quale ulteriore elemento di pregiudizio l'effetto sul microclima dei luoghi, venendo meno la funzione di regolazione termica svolta dalle piante e realizzandosi, con il riscaldamento dei manufatti antropici sotto i raggi solari e il conseguente irraggiamento del calore, una c.d. isola di calore foriera di per sé di nocimento alla presenza dell'uomo. Circostanze, queste, solo parzialmente contestate (e non con identica specificità) da parte resistente che insiste sulla idoneità del progetto ad abbattere i livelli di inquinamento atmosferico ed acustico



mediante un meccanismo compensativo che si realizzerebbe sostituendo le piante attuali con altre di minor grandezza (necessariamente, per ragioni tecniche e naturalistiche, non essendo possibile sostituirle con piante analoghe: v. anche *infra*, § ) e in maggior numero, ancorché con ubicazione diversa.

Ora, a parte il già svolto rilievo per cui, documenti alla mano, l'aumento di temperatura sembra sia stato oggetto di considerazione da parte della P.A. limitatamente alla sola fase di durata del cantiere e nel più che sintetico paragrafo dello "Studio di Fattibilità Ambientale" a firma arch. Baracchi, mediante l'acritica ed asettica riproposizione delle tabelle di misurazione, analoga scarsa considerazione si rinviene nelle difese della resistente, che non si sofferma più di tanto sul problema e soprattutto nulla reca in termini di elementi di valutazione oggettivi e scientifici.

Poiché, alla luce delle conoscenze scientifiche disponibili, la capacità di assorbimento del calore e di abbassamento delle temperature dell'ambiente circostante propria delle piante appare senz'altro maggiore rispetto ai manufatti da realizzare, per la tipologia dei materiali impiegati (cemento, pietra, metallo, vetro) e rispetto ad un assetto programmato che vede ridotta, almeno in un primo arco temporale, la presenza di verde (v. le considerazioni svolte nel §8.2.), circostanze queste espressamente confermate dalla documentazione amministrativa i cui stralci si sono riportati, non sembra potersi mettere in discussione l'effetto pregiudizievole specifico che conseguirebbe all'abbattimento degli alberi, il cui rischio di verifica è da ritenersi provato.

Anche sotto tale specifico profilo – creazione di "isola di calore" – la valutazione amministrativa appare inficiata da omessa ed insufficiente motivazione, con conseguente (previa disapplicazione dei relativi atti) illiceità della condotta esecutiva che andrebbe posta in essere dal privato. Anche sotto tale specifico profilo, dunque, si ritiene sussistano ammissibilità e fondatezza della chiesta inibitoria.

Dall'accoglimento del ricorso discende l'inibitoria per il taglio delle piante e per ogni altra condotta idonea a recarvi pregiudizio, con particolare riferimento alle lesioni alle radici, al tronco, ai rami, prescrivendo all'impresa resistente di adottare ogni idoneo accorgimento finalizzato ad evitarle.



9. Alcune considerazioni, anche ai fini dei futuri sviluppi processuali ed extra-processuali, appaiono infine necessarie. Questo è un procedimento che in un paese normalmente civile non sarebbe stato neanche concepibile. La pubblica amministrazione, che ha creato questa vicenda oggettivamente anomala, ha avuto dodici anni per valutare se compiere scelte diverse da quelle, in vari aspetti discutibili, effettuate; per evitare, con una propria scelta, anche questo procedimento faticosamente ricondotto al suo oggetto appropriato; per risolvere, in qualsiasi modo, il problema emerso nella collettività: che non è solo il danno ambientale oggetto di questo giudizio, che doverosamente si è esplorato, e che qualsiasi provvedimento reso in questo giudizio non sarà, in ogni caso, in grado di evitare.

Il quadro normativo che si è tentato di ricostruire, valorizzandone le ricadute giurisprudenziali, segnala una scelta assiologica molto netta e precisa, oltre che vincolante per l'interprete. Se un bilanciamento degli interessi appare difforme, perché insufficiente, poco lungimirante, pericoloso, anacronistico, miope, all'esito di una diversa scelta puramente politica (nel senso etimologico del termine), è la classe politica che l'ha espressa, non già la magistratura, a doversene assumere la responsabilità anche verso le generazioni future. È il potere politico a dover decidere se, e a quali condizioni, portare avanti iniziative controverse, divisive, e in contrasto con le fonti normative richiamate. Ma non si può, né si deve, chiedere alla magistratura di sostituirsi alla politica nelle scelte discrezionali di merito; di decidere quello che la politica non sa, non può o non vuole decidere; di disporre che vengano ascoltate e recepite le istanze che la politica non sa, non può o non vuole ascoltare. La tutela dell'ambiente nell'interesse delle generazioni future, come impone (non suggerisce) la Costituzione, non dovrebbe rendere necessarie iniziative giudiziali. Così non è stato, è un segno dei tempi, e non è un bel segno.

La novità della questione, e la sua particolarità, giustificano la compensazione totale delle spese di lite.

P.Q.M.



Definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza ed eccezione assorbita o disattesa, così provvede:

in parziale accoglimento del ricorso,

**ordina** alla ditta Piacenza Parcheggio S.p.A. incaricata dell'esecuzione del progetto di autosilos sotterraneo in Piacenza, Piazza Cittadella, di astenersi dall'abbattimento delle piante di alto fusto attualmente presenti in loco, per le ragioni indicate in motivazione (in particolare §§ 8.1, 8.2, 8.3)

**ordina** alla ditta Piacenza Parcheggio S.p.A. di astenersi altresì da ogni condotta idonea a danneggiare le piante di alto fusto attualmente presenti in loco, ed in particolare le radici, i tronchi e i rami delle stesse, adottando – nell'esecuzione delle opere edili – ogni conseguente doveroso accorgimento, per le ragioni indicate in motivazione (in particolare §§ 8.1, 8.2, 8.3)

**dispone** la pubblicazione del presente provvedimento cautelare sul quotidiano la "Libertà" di Piacenza, in formato digitale scaricabile in ragione dell'estensione, non sussistendo ragioni ostative all'accoglimento della specifica domanda di parte ricorrente; **rigetta** la domanda di ogni ulteriore provvedimento per le ragioni indicate in motivazione al §3.2.;

**Fissa** il termine perentorio di giorni sessanta, ex art. 669-octies cod. proc. civ., per l'eventuale introduzione del giudizio di merito.

Si comunichi.

Piacenza, 24 settembre 2024

Il Giudice

(dott. Antonino Fazio )

