



PROCURA DELLA REPUBBLICA
presso il Tribunale di Palermo

Proc. n. 7979/07 R.G. N.R.
Proc. n. 1756/09 R.G. Trib.

IL PUBBLICO MINISTERO

con il presente atto propone

RICORSO PER CASSAZIONE

Avverso la sentenza emessa dal Tribunale di Palermo III sez. penale, in composizione collegiale, in data 14 luglio 2011 (e depositata entro il termine di giorni 90 indicato per il deposito della sentenza) con la quale gli imputati venivano assolti dalle imputazioni loro ascritte perché i fatti non sussistono; ricorso proposto nei confronti di tutti gli imputati e di tutte le imputazioni contestate (da ultimo modificate in sede dibattimentale all'udienza del 28.3.2011) come di seguito riportate

1. **CAMMARATA Diego**, nato il 27.03.1951 a Palermo
2. **AVANTI Giovanni**, nato il 14.11.1961 a Belmonte Mezzagno (PA)
3. **CERAULO Lorenzo**, nato il 12.01.1948 a Palermo

IMPUTATI

TUTTI

a1) del reato p. e p. dagli artt. 110 e 328 I e II comma c.p. perché, agendo in concorso tra loro, nelle rispettive qualità sotto-indicate:

- CAMMARATA Diego n.q. di Sindaco del Comune di Palermo dal 2001 ad oggi e di Commissario straordinario per l'attuazione degli "Interventi necessari a fronteggiare l'emergenza determinatasi a Palermo a causa del superamento delle soglie di attenzione dell'inquinamento atmosferico con conseguenti gravi ripercussioni nel settore del traffico e della mobilità" dal 2002 e fino al 31.12.2006
- CERAULO Lorenzo n.q. di Assessore all'Ambiente del Comune di Palermo dal 29.12.2005 al 7.9.2006 e di Assessore alle Infrastrutture, Mobilità e Traffico del Comune di Palermo dal 14.12.2001 al 2008
- AVANTI Giovanni n.q. di Assessore all'Ambiente del Comune di Palermo dal 19.12.2001 al 28.12.2005 e dal 8.9.2006 al 21.5.2007

e quindi quali responsabili del governo locale del territorio anche in ordine alla salute dell'ambiente, essendo i Sindaci responsabili della salute dei cittadini residenti in virtù delle competenze generali attribuite loro dalla legge ;

- essendo i Sindaci e gli assessori all'ambiente altresì specificamente obbligati ad adottare doverosi provvedimenti per impedire il deterioramento della qualità dell'aria o quanto meno essendo obbligati ad attenuarne gli effetti e l'entità ai sensi del [Decreto Ministeriale 163 /1999 art 1 comma 2](#);
- essendo i Sindaci in particolare direttamente investiti del potere-dovere di impedire o di attenuare gli effetti del deterioramento della qualità dell'aria ambiente fino alla emanazione da parte della Regione del piano di risanamento per l'area territoriale omogenea ;
- avendo tutti piena consapevolezza delle gravi e attuali conseguenze per la salute umana, dovute alla prolungata esposizione della popolazione a valori di inquinanti dell'aria superiori ai limiti

fissati dalla normativa comunitaria,, anche alla luce del contenuto dei piani sanitari nazionali emanati dal Ministero della Sanità negli ultimi anni (piani 2003-2005, 2006-2008), che recepiscono recenti studi epidemiologici ;

- avendo tutti piena conoscenza, in quanto giornalmente informati dai risultati delle centraline di rilevamento, dell'andamento della qualità dell'aria - ambiente sul proprio territorio, del persistere dei fenomeni negativi di inquinamento con superamento dei limiti di legge e della completa incoerenza tra gli obiettivi di qualità imposti dalla legge e il programma di interventi adottati e concordati di anno in anno, sia con riferimento ai limiti per i superamenti dei picchi giornalieri , sia con riferimento agli andamenti delle medie su base annua;

indebitamente rifiutavano di adottare atti del loro ufficio che, per ragioni di igiene e sanità, dovevano essere compiuti senza ritardo; in particolare a fronte del superamento dei limiti di legge posti a tutela della qualità dell'aria nelle aree urbane dal D.Lgs. 4 agosto 1999 n. 351 (in attuazione della Direttiva 96/62/CE) e dal D.M. 60/02 (che recepisce le disposizioni delle Direttive 99/30/CE e 00/69/CE) con conseguente causazione di emissioni moleste nel territorio del Comune di Palermo, derivanti anche da traffico veicolare, degli inquinanti atmosferici ossido di azoto, biossido di azoto e polveri sottili (PM10) **negli anni dal 2001 al 31.12.2004** nella misura dettagliatamente specificata nei capi di imputazione che seguono, rifiutando appunto, di porre in essere provvedimenti amministrativi che portassero al miglioramento della qualità dell'aria ambiente per i parametri delle polveri sottili (particolato PM 10) e degli ossidi di azoto (NOX, NO2) tra i quali la limitazione del traffico veicolare e finanche il blocco integrale del traffico veicolare, finalizzati al mantenimento degli standard di qualità dell'aria previsti dalla normativa; limitandosi a eseguire interventi programmati palesemente inutili e irrilevanti rispetto alle finalità di tutela della salute imposte dalla legge, in quanto le ordinanze sindacali che imponevano alcune limitazioni del traffico non incidevano, se non in parte trascurabile, sul parco macchine circolante e sull'inquinamento provocato;

nonché omettevano di adottare i provvedimenti di comunicazione e diffusione al pubblico dello stato della qualità dell'aria attraverso la esposizione sui monitor cittadini e con la comunicazione agli organi di stampa, in presenza dell'urgenza sostanziale di evitare gravi conseguenze sul bene primario della salute dei cittadini, e ciò facendo in violazione degli atti normativi sotto indicati costitutivi nei loro confronti di una specifica posizione di garanzia a tutela della salute e della incolumità di tutte le persone presenti sul territorio del Comune:

- art 32 della Costituzione che riconosce e garantisce come bene primario per i cittadini che vivono nel territorio dei Comuni e della Regione il diritto alla salute e a vivere in un ambiente salubre;
- la [direttiva 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996](#), in materia di valutazione, e di gestione della qualità dell'aria ambiente;
- la [Direttiva 22 aprile 1999, n. 30 del Consiglio](#) Europeo, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente con particolare riferimento al biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (G.U.C.E. 29 giugno 1999 n. L 163) - Testo coordinato con la Decisione della Commissione 17 ottobre 2001 n. 744;
- la [legge 24 aprile 1998, n. 128](#), recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria 1995-1997)", e in particolare l'allegato B) con cui si attua la direttiva comunitaria 96/62;
- il [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#), recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" come specificato in termini generali all'art 1 e con particolare riferimento alla materia dell'ambiente artt. 51 e ss e in particolare art. 74 (Disciplina delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale con obbligo in capo alla Regione , sentiti gli enti locali di redazione di piano di risanamento, comma 2 e 4); alla materia dell'inquinamento dell'aria artt. 82 e ss; alla materia della tutela della salute , artt. 112 e ss e in particolare art. 117;
- la [legge 4 novembre 1997, n. 413](#) relativa a "Misure urgenti per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene, in cui all'art 3 vengono attribuiti ai Sindaci poteri di limitazione della circolazione stradale in materia di prevenzione dell'inquinamento della qualità dell'aria ;

-il [Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada"agli artt. 6 e 7](#) , in cui nei centri abitati ai Sindaci sono attribuiti poteri di ordinanza per limitare la circolazione stradale per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti (art. 7 lett b) , o per motivi di incolumità pubblica (art 6 comma 4 e 5) o per motivi di tutela della salute (art. 6 comma 1 in relazione all'art. 7 comma 1) ;

- il [decreto legislativo 351/99](#) che impone alla Regione in collaborazione con i Comuni lo studio preliminare della qualità dell'aria ambiente (art. 5) e la valutazione della qualità dell'aria ambiente (art. 6) , il rispetto dei valori limite degli inquinanti e della tempistica nel raggiungere tali obiettivi , fissati da apposito decreto ministeriale (dm 60/02) (art. 3) , la adozione dei piani di azione con individuazione dei soggetti responsabili e con gli obiettivi da raggiungere nel breve periodo (art. 7) , le Misure da applicare nelle zone in cui i livelli sono più alti dei valori limite (art. 8) , la diffusione delle informazioni ai cittadini sulle problematiche inerenti l'inquinamento dell'aria chiare accessibili e comprensibili (art. 11);

- il [decreto ministeriale 21 aprile 1999 n. 163 in cui all'art 1 comma 2](#) con cui è attribuito ai Sindaci dei Comuni appartenenti agli agglomerati ed alle zone di cui agli articoli 7 e 8 del decreto legislativo n. 351/99, in cui sussiste il superamento ovvero il rischio di superamento dei valori limite previsti dalla vigente normativa, il potere di adottare, sulla base dei piani e dei programmi di cui ai medesimi articoli, le misure di limitazione della circolazione di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;

- il [decreto ministeriale 21 aprile 1999 n. 163, in cui all'art. 3](#) si stabilisce che fino all'attuazione, da parte delle Regioni, degli adempimenti previsti dall'articolo 7, commi 1 e 2, e dall'articolo 8, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo n. 351/99, continuano ad applicarsi le misure precedentemente adottate dai Sindaci. Tali misure possono essere rimodulate, ai fini del rispetto dei valori limite previste dalla vigente normativa, sulla base delle previsioni di miglioramento o di peggioramento dello stato della qualità dell'aria, alla luce delle informazioni rese disponibili ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 351/99;

- il [Decreto Ministeriale n. 60 del 2 aprile 2002](#) , in cui all'art 1 comma 1 lett. a) vengono stabiliti i valori limite per gli inquinanti di ossido e biossido di azoto e materiale particolato (PM10), valori limite meglio precisati per gli ossidi di azoto agli artt. da 13 a 16 in relazione all'allegato II sezione I e per il materiale particolato agli artt. da 17 a 24 in relazione all'allegato III.

- il [Decreto Ministeriale n. 261 del 1 ottobre 2002](#) , che prevede il Regolamento recante le direttive tecniche per la valutazione preliminare della qualità dell'aria ambiente, i criteri per l'elaborazione del piano e dei programmi di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 351

- il [decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203](#), recante "Attuazione delle direttive 80/779/CEE, 82/884/CEE, 84/360/CEE e 85/203/CEE, concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali", in cui all'art. 4 è rimesso alla competenza delle Regioni: la formulazione dei piani di rilevamento, prevenzione, conservazione e risanamento del proprio territorio, nel rispetto dei valori limite di qualità dell'aria (art. 4 lett. A) e la fissazione di valori limite di emissione più restrittivi per zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale, nell'ambito dei piani di cui al punto a), di valori limite delle emissioni più restrittivi dei valori minimi di emissione definiti nelle linee guida, nonché per talune categorie di impianti la determinazione di particolari condizioni di costruzione o di esercizio;

- il [Testo Unico ambientale n. 152/2006 all'art. 271 comma 3 e 4](#) in cui , riprendendo la disciplina prevista dal Dpr 203/88 (art 4 lett.a) , la Regione può stabilire limiti di emissione più restrittivi ove ciò risulti necessario al conseguimento dei valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria.

- il [Decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 2003 Approvazione del Piano sanitario nazionale 2003-2005](#) (GU n. 139 del 18-6-2003- Suppl. Ordinario n.95) con particolare riferimento al punto 4.2 (tutela della salute in relazione all'inquinamento atmosferico) ove vengono sottolineati i gravi problemi sanitari in termini di aumento di gravi patologie e di incremento dei decessi causati dall'inquinamento dell'aria ambiente;

- il [Piano sanitario nazionale 2006-2008 con particolare riferimento al punto 5.12](#) (tutela della salute in relazione all'inquinamento atmosferico) ove vengono ribadite le emergenze sanitarie del piano sanitario precedente connesse con la qualità dell'aria ambiente e in particolare si legge al paragrafo intitolato "inquinamento atmosferico e qualità dell'aria" che "Sulla base degli studi epidemiologici condotti in ambito internazionale ed italiano, si può affermare con assoluta certezza che all'inquinamento atmosferico è attribuibile oggi una quota rilevante di morbosità acuta e cronica, la diminuzione della speranza di vita dei cittadini che vivono in aree con livelli di inquinamento elevato, e che non sembra esserci una soglia al di sotto della quale non si osservano danni" e ancora in un passo immediatamente successivo "... la gravità degli effetti sulla salute umana, sia a breve che a lungo periodo, di questi inquinanti è direttamente proporzionale alla concentrazione degli inquinanti, al tempo e/o modalità di esposizione e la associazione con ulteriori fattori di rischio può rafforzare considerevolmente l'entità dei singoli rischi";

- la Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa poi recepita nel D. Lgs. 13 agosto 2010 n. 155 "Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa";

in Palermo dal 2001 al 31.12.2004;

TUTTI

a) del reato p. e p. dagli artt. 110, **81 cpv.** e **328 I e II comma c.p.** perché, agendo in concorso tra loro, con più omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, nelle rispettive qualità sotto-indicate:

- CAMMARATA Diego n.q. di Sindaco del Comune di Palermo dal 2001 ad oggi e di Commissario straordinario per l'attuazione degli "Interventi necessari a fronteggiare l'emergenza determinatasi a Palermo a causa del superamento delle soglie di attenzione dell'inquinamento atmosferico con conseguenti gravi ripercussioni nel settore del traffico e della mobilità" dal 2002 e fino al 31.12.2006
- CERAULO Lorenzo n.q. di Assessore all'Ambiente del Comune di Palermo dal 29.12.2005 al 7.9.2006 e di Assessore alle Infrastrutture, Mobilità e Traffico del Comune di Palermo dal 14.12.2001 al 2008
- AVANTI Giovanni n.q. di Assessore all'Ambiente del Comune di Palermo dal 19.12.2001 al 28.12.2005 e dal 8.9.2006 al 21.5.2007

e quindi quali responsabili del governo locale del territorio anche in ordine alla salute dell'ambiente, essendo i Sindaci responsabili della salute dei cittadini residenti in virtù delle competenze generali attribuite loro dalla legge ;

- essendo i Sindaci e gli assessori all'ambiente altresì specificamente obbligati ad adottare doverosi provvedimenti per impedire il deterioramento della qualità dell'aria o quanto meno essendo obbligati ad attenuarne gli effetti e l'entità ai sensi del [Decreto Ministeriale 163 /1999 art 1 comma 2](#);
- essendo i Sindaci in particolare direttamente investiti del potere-dovere di impedire o di attenuare gli effetti del deterioramento della qualità dell'aria ambiente fino alla emanazione da parte della Regione del piano di risanamento per l'area territoriale omogenea ;
- avendo tutti piena consapevolezza delle gravi e attuali conseguenze per la salute umana, dovute alla prolungata esposizione della popolazione a valori di inquinanti dell'aria superiori ai limiti fissati dalla normativa comunitaria,, anche alla luce del contenuto dei piani sanitari nazionali emanati dal Ministero della Sanità negli ultimi anni (piani 2003-2005, 2006-2008), che recepiscono recenti studi epidemiologici ;
- avendo tutti piena conoscenza, in quanto giornalmente informati dai risultati delle centraline di rilevamento, dell'andamento della qualità dell'aria - ambiente sul proprio territorio, del persistere dei fenomeni negativi di inquinamento con superamento dei limiti di legge e della completa incoerenza tra gli obiettivi di qualità imposti dalla legge e il programma di interventi

adottati e concordati di anno in anno, sia con riferimento ai limiti per i superamenti dei picchi giornalieri, sia con riferimento agli andamenti delle medie su base annua;

indebitamente rifiutavano di adottare atti del loro ufficio che, per ragioni di igiene e sanità, dovevano essere compiuti senza ritardo; in particolare a fronte del superamento dei limiti di legge posti a tutela della qualità dell'aria nelle aree urbane dal D.Lgs. 4 agosto 1999 n. 351 (in attuazione della Direttiva 96/62/CE) e dal D.M. 60/02 (che recepisce le disposizioni delle Direttive 99/30/CE e 00/69/CE) con conseguente causazione di emissioni moleste nel territorio del Comune di Palermo, derivanti anche da traffico veicolare, degli inquinanti atmosferici ossido di azoto, biossido di azoto e polveri sottili (PM10) **negli anni dal 1.1.2005 al 31.12.2009** nella misura dettagliatamente specificata nei capi di imputazione che seguono, rifiutando appunto, di porre in essere provvedimenti amministrativi che portassero al miglioramento della qualità dell'aria ambiente per i parametri delle polveri sottili (particolato PM 10) e degli ossidi di azoto (NOX, NO2) tra i quali la limitazione del traffico veicolare e finanche il blocco integrale del traffico veicolare, finalizzati al mantenimento degli standard di qualità dell'aria previsti dalla normativa; limitandosi a eseguire interventi programmati palesemente inutili e irrilevanti rispetto alle finalità di tutela della salute imposte dalla legge, in quanto le ordinanze sindacali che imponevano alcune limitazioni del traffico non incidevano, se non in parte trascurabile, sul parco macchine circolante e sull'inquinamento provocato;

nonché omettevano di adottare i provvedimenti di comunicazione e diffusione al pubblico dello stato della qualità dell'aria attraverso la esposizione sui monitor cittadini e con la comunicazione agli organi di stampa, in presenza dell'urgenza sostanziale di evitare gravi conseguenze sul bene primario della salute dei cittadini, e ciò facendo in violazione degli atti normativi sotto indicati costitutivi nei loro confronti di una specifica posizione di garanzia a tutela della salute e della incolumità di tutte le persone presenti sul territorio del Comune:

- art 32 della Costituzione che riconosce e garantisce come bene primario per i cittadini che vivono nel territorio dei Comuni e della Regione il diritto alla salute e a vivere in un ambiente salubre;
- la [direttiva 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996](#), in materia di valutazione, e di gestione della qualità dell'aria ambiente;
- la [Direttiva 22 aprile 1999, n. 30 del Consiglio](#) Europeo, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente con particolare riferimento al biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (G.U.C.E. 29 giugno 1999 n. L 163) - Testo coordinato con la Decisione della Commissione 17 ottobre 2001 n. 744;
- la [legge 24 aprile 1998, n. 128](#), recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria 1995-1997)", e in particolare l'allegato B) con cui si attua la direttiva comunitaria 96/62;
- il [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#), recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" come specificato in termini generali all'art 1 e con particolare riferimento alla materia dell'ambiente artt. 51 e ss e in particolare art. 74 (Disciplina delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale con obbligo in capo alla Regione , sentiti gli enti locali di redazione di piano di risanamento, comma 2 e 4); alla materia dell'inquinamento dell'aria artt. 82 e ss; alla materia della tutela della salute , artt. 112 e ss e in particolare art. 117;
- la [legge 4 novembre 1997, n. 413](#) relativa a "Misure urgenti per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene, in cui all'art 3 vengono attribuiti ai Sindaci poteri di limitazione della circolazione stradale in materia di prevenzione dell'inquinamento della qualità dell'aria ;
- il [Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada"agli artt. 6 e 7](#), in cui nei centri abitati ai Sindaci sono attribuiti poteri di ordinanza per limitare la circolazione stradale per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti (art. 7 lett b) , o per motivi di incolumità pubblica (art 6 comma 4 e 5) o per motivi di tutela della salute (art. 6 comma 1 in relazione all'art. 7 comma 1) ;
- il [decreto legislativo 351/99](#) che impone alla Regione in collaborazione con i Comuni lo studio preliminare della qualità dell'aria ambiente (art. 5) e la valutazione della qualità dell'aria ambiente (art. 6) , il rispetto dei valori limite degli inquinanti e della tempistica nel raggiungere tali obiettivi , fissati da

apposito decreto ministeriale (dm 60/02) (art. 3) , la adozione dei piani di azione con individuazione dei soggetti responsabili e con gli obiettivi da raggiungere nel breve periodo (art. 7) , le Misure da applicare nelle zone in cui i livelli sono più alti dei valori limite (art. 8) , la diffusione delle informazioni ai cittadini sulle problematiche inerenti l'inquinamento dell'aria chiare accessibili e comprensibili (art. 11);

- il [decreto ministeriale 21 aprile 1999 n. 163 in cui all'art 1 comma 2](#) con cui è attribuito ai Sindaci dei Comuni appartenenti agli agglomerati ed alle zone di cui agli articoli 7 e 8 del decreto legislativo n. 351/99, in cui sussiste il superamento ovvero il rischio di superamento dei valori limite previsti dalla vigente normativa, il potere di adottare, sulla base dei piani e dei programmi di cui ai medesimi articoli, le misure di limitazione della circolazione di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;

- il [decreto ministeriale 21 aprile 1999 n. 163, in cui all'art. 3](#) si stabilisce che fino all'attuazione, da parte delle Regioni, degli adempimenti previsti dall'articolo 7, commi 1 e 2, e dall'articolo 8, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo n. 351/99, continuano ad applicarsi le misure precedentemente adottate dai Sindaci. Tali misure possono essere rimodulate, ai fini del rispetto dei valori limite previste dalla vigente normativa, sulla base delle previsioni di miglioramento o di peggioramento dello stato della qualità dell'aria, alla luce delle informazioni rese disponibili ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 351/99;

- il [Decreto Ministeriale n. 60 del 2 aprile 2002](#) , in cui all'art 1 comma 1 lett. a) vengono stabiliti i valori limite per gli inquinanti di ossido e biossido di azoto e materiale particolato (PM10), valori limite meglio precisati per gli ossidi di azoto agli artt. da 13 a 16 in relazione all'allegato II sezione I e per il materiale particolato agli artt. da 17 a 24 in relazione all'allegato III.

- il [Decreto Ministeriale n. 261 del 1 ottobre 2002](#), che prevede il Regolamento recante le direttive tecniche per la valutazione preliminare della qualità dell'aria ambiente, i criteri per l'elaborazione del piano e dei programmi di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 351

- il [decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203](#), recante "Attuazione delle direttive 80/779/CEE, 82/884/CEE, 84/360/CEE e 85/203/CEE, concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali", in cui all'art. 4 è rimesso alla competenza delle Regioni: la formulazione dei piani di rilevamento, prevenzione, conservazione e risanamento del proprio territorio, nel rispetto dei valori limite di qualità dell'aria (art. 4 lett. A) e la fissazione di valori limite di emissione più restrittivi per zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale, nell'ambito dei piani di cui al punto a), di valori limite delle emissioni più restrittivi dei valori minimi di emissione definiti nelle linee guida, nonché per talune categorie di impianti la determinazione di particolari condizioni di costruzione o di esercizio;

- il [Testo Unico ambientale n. 152/2006 all'art. 271 comma 3 e 4](#) in cui , riprendendo la disciplina prevista dal Dpr 203/88 (art 4 lett.a) , la Regione può stabilire limiti di emissione più restrittivi ove ciò risulti necessario al conseguimento dei valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria.

- il [Decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 2003 Approvazione del Piano sanitario nazionale 2003-2005](#) (GU n. 139 del 18-6-2003- Suppl. Ordinario n.95) con particolare riferimento al punto 4.2 (tutela della salute in relazione all'inquinamento atmosferico) ove vengono sottolineati i gravi problemi sanitari in termini di aumento di gravi patologie e di incremento dei decessi causati dall'inquinamento dell'aria ambiente;

- il [Piano sanitario nazionale 2006-2008 con particolare riferimento al punto 5.12](#) (tutela della salute in relazione all'inquinamento atmosferico) ove vengono ribadite le emergenze sanitarie del piano sanitario precedente connesse con la qualità dell'aria ambiente e in particolare si legge al paragrafo intitolato "inquinamento atmosferico e qualità dell'aria" che "Sulla base degli studi epidemiologici condotti in ambito internazionale ed italiano, si può affermare con assoluta certezza che all'inquinamento atmosferico è attribuibile oggi una quota rilevante di morbosità acuta e cronica, la diminuzione della speranza di vita dei cittadini che vivono in aree con livelli di inquinamento elevato, e che non sembra esserci una soglia al di sotto della quale non si osservano danni" e ancora in un passo immediatamente successivo "... la gravità degli effetti sulla salute umana, sia a breve che a lungo

periodo, di questi inquinanti è direttamente proporzionale alla concentrazione degli inquinanti, al tempo e/o modalità di esposizione e la associazione con ulteriori fattori di rischio può rafforzare considerevolmente l'entità dei singoli rischi”;

- la Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa poi recepita nel D. Lgs. 13 agosto 2010 n. 155 “Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa”;

in Palermo dal 1.1.2005 al 31.12.2009;

TUTTI

b1) del reato p. e p. dagli artt. 110, 40 comma II, 81 cpv., 674 c.p. perché, agendo in concorso tra loro e con più omissioni esecutive del medesimo disegno criminoso, avendo l'obbligo giuridico di impedire l'evento, in relazione alla posizione di garanzia come specificata nel capo a) e in relazione alle condotte attive e omissive ivi descritte, nelle rispettive qualità sotto indicate

- CAMMARATA Diego n.q. di Sindaco del Comune di Palermo dal 2001 ad oggi e di Commissario straordinario per l'attuazione degli "Interventi necessari a fronteggiare l'emergenza determinatasi a Palermo a causa del superamento delle soglie di attenzione dell'inquinamento atmosferico con conseguenti gravi ripercussioni nel settore del traffico e della mobilità" dal 2002 e fino al 31.12.2006
- CERAULO Lorenzo n.q. di Assessore all'Ambiente del Comune di Palermo dal 29.12.2005 al 7.9.2006 e di Assessore alle Infrastrutture, Mobilità e Traffico del Comune di Palermo dal 14.12.2001 al 2008
- AVANTI Giovanni n.q. di Assessore all'Ambiente del Comune di Palermo dal 19.12.2001 al 28.12.2005 e dal 8.9.2006 al 21.5.2007

non impedivano il superamento dei limiti di legge stabiliti dal D.Lgs. 4 agosto 1999 n. 351 (emanato in attuazione della Direttiva 96/62/CE) e dal D.M. 60/02 (che recepisce le disposizioni delle Direttive 99/30/CE e 00/69/CE) e dall'ulteriore normativa di settore indicata nei capi a1) ed a) e che qui si intende integralmente richiamata, nel territorio del Comune di Palermo in ordine agli inquinanti atmosferici indicati nelle tabelle sotto riportate consentendo così che le emissioni, derivanti anche da traffico veicolare, determinassero un superamento dei limiti stabiliti dalla legge per la qualità dell'aria nelle aree urbane con conseguente causazione di emissioni atte ad offendere e molestare una pluralità di persone

OSSIDI DI AZOTO (valori medi annuali in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)

Stazioni	2001	2002	2003	2004
			$\mu\text{g}/\text{m}^3$	
Boccadifalco	14	20	16	21
Indipendenza	68	92	88	93
Giulio Cesare	149	144	144	134
Castelnuovo	92	106	89	98
Unità d'Italia	82	104	97	85
Torrelunga	80	77	67	63
Belgio	96	106	87	83
Di Blasi	-	148	163	164
CEP	-	-	-	-

Per l'intero periodo 2001-2004 per gli ossidi azoto (NO_x) non è stato rispettato il valore limite della media annuale per la protezione della vegetazione ($30 \mu\text{g}/\text{m}^3$) in tutte le stazioni della rete di monitoraggio della qualità dell'aria con esclusione di quella di Boccadifalco.

BIOSSIDI DI AZOTO

Stazioni	2001	2002	2003	2004
Boccadifalco	12	19	15	19
Indipendenza	42	59	57	58
Giulio Cesare	73	73	84	71
Castelnuovo	57	67	58	62
Unità d'Italia	51	70	70	55
Torrelunga	50	45	41	40
Belgio	54	60	55	48
Di Blasi	-	67	73	71
CEP	-	-	-	-
media	48,2	57,5	56,6	53,0

- i valori annuali evidenziati in grassetto sono superiori a quelli previsti dai margini di tolleranza.
- i valori limite annuali del Biossido di Azoto per la protezione della salute umana con il margine di tolleranza previsti dal DM 2/4/2002 n. 60 sono i seguenti:

Anni	1.01.2001	1.01.2002	1.01.2003	1.01.2004	dal 1/1/2010
Valore limite $\mu\text{g}/\text{m}^3$	58	56	54	52	40

Dalla tabella emerge che per il biossido di azoto (NO_2) sono stati rilevati valori superiori al limite annuale per la protezione della salute umana di $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, con il relativo margine di tolleranza (VL + MDT):

- nelle stazioni di Indipendenza e Castelnuovo negli anni 2002, 2003 e 2004;
- nella stazione di Belgio negli anni 2002 e 2003;
- nelle stazioni Unità D'Italia e Di Blasi negli anni 2002, 2003 e 2004;
- nella stazione Giulio Cesare per l'intero periodo 2001-2004.

Polveri fini PM10

Valori medi annuali (in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)

stazioni	2001	2002	2003	2004
Boccadifalco	26	28	29	28
Indipendenza	33	38	34	32
Giulio Cesare	40	45	45	42
Castelnuovo	45	44	41	39
Unità D'italia	45	43	41	40
Torrelunga	34	32	31	29
Belgio	34	32	39	38
Di Blasi	-	49	46	43
Cep	-	-	-	-

- i valori annuali evidenziati in grassetto sono superiori a quelli previsti dai margini di tolleranza.
- i valori limite annuali del PM_{10} per la protezione della salute umana con il margine di tolleranza previsti dal DM 2/4/2002 n. 60 sono i seguenti:

Anni	1.01.2001	1.01.2002	1.01.2003	1.01.2004	1.01.2005
Valore limite $\mu\text{g}/\text{m}^3$	46,4	44,8	43,2	41,6	40

Dalla tabella emerge che per le polveri fini PM₁₀ sono stati rilevati valori superiori al limite annuale per la protezione della salute umana di 40 µg/m³, con il relativo margine di tolleranza (VL + MDT) nelle stazioni di Giulio Cesare e Di Blasi negli anni 2002, 2003 e 2004.

Polveri fini PM10

Numero di superamenti del valore limite giornaliero per la protezione della salute umana (max 35 volte)

stazioni	2001	2002	2003	2004
Boccadifalco	3	13	12	12
Indipendenza	9	16	16	13
Giulio Cesare	11	28	43	45
Castelnuovo	25	30	30	41
Unità d'Italia	27	36	33	44
Torrelunga	9	11	8	8
Belgio	8	12	31	41
Di Blasi	0	33	50	47
CEP	-	-	-	-

- i valori sono i superamenti verificati rispetto al limite previsto per le 24 ore (50µg/m³ + M.d.T.); quelli evidenziati in grassetto rappresentano i superamenti oltre le 35 volte consentite per anno civile.

- i valori limite giornalieri del PM₁₀ per la protezione della salute umana con il margine di tolleranza previsti dal DM 2/4/2002 n. 60 sono i seguenti:

Anni	1.01.2001	1.01.2002	1.01.2003	1.01.2004	1.01.2005
Valore limite ug/m ³	70	65	60	55	50 *

* (da non superare più di 35 volte per anno civile)

Dalla tabella emerge che il numero dei superamenti del valore limite giornaliero con riferimento alla concentrazione delle polveri sottili o particolato PM₁₀, pari a 50 µg/m³ con il relativo margine di tolleranza (VL + MDT) da cui derivano, alla luce dei più recenti studi epidemiologici, danni all'apparato respiratorio ed all'apparato cardiovascolare, è risultato superiore alle 35 volte consentite per anno civile:

- nella stazione Unità D'Italia negli anni 2002 e 2004;
- nelle stazioni Castelnuovo e Belgio nell'anno 2004;
- nelle stazioni Giulio Cesare e Di Blasi negli anni 2003 e 2004.

Commessi in Palermo dal 2001 al 31.12.2004.

TUTTI

b1) del reato p. e p. dagli artt. 110, 40 comma II, 81 cpv., 674 c.p. perché, agendo in concorso tra loro e con più **omissioni** esecutive del medesimo disegno criminoso, avendo l'obbligo giuridico di impedire l'evento, in relazione alla posizione di garanzia come specificata nel capo a) e in relazione alle condotte attive e omissive ivi descritte, nelle rispettive qualità sotto indicate

- CAMMARATA Diego n.q. di Sindaco del Comune di Palermo dal 2001 ad oggi e di Commissario straordinario per l'attuazione degli "Interventi necessari a fronteggiare l'emergenza determinatasi a Palermo a causa del superamento delle soglie di attenzione dell'inquinamento atmosferico con conseguenti gravi ripercussioni nel settore del traffico e della mobilità" dal 2002 e fino al 31.12.2006
- CERAULO Lorenzo n.q. di Assessore all'Ambiente del Comune di Palermo dal 29.12.2005 al 7.9.2006 e di Assessore alle Infrastrutture, Mobilità e Traffico del Comune di Palermo dal 14.12.2001 al 2008

- AVANTI Giovanni n.q. di Assessore all'Ambiente del Comune di Palermo dal 19.12.2001 al 28.12.2005 e dal 8.9.2006 al 21.5.2007

non impedivano il superamento dei limiti di legge stabiliti dal D.Lgs. 4 agosto 1999 n. 351 (emanato in attuazione della Direttiva 96/62/CE) e dal D.M. 60/02 (che recepisce le disposizioni delle Direttive 99/30/CE e 00/69/CE) e dall'ulteriore normativa di settore indicata nei capi a1) ed a) e che qui si intende integralmente richiamata, nel territorio del Comune di Palermo in ordine agli inquinanti atmosferici indicati nelle tabelle sotto riportate consentendo così che le emissioni, derivanti anche da traffico veicolare, determinassero un superamento dei limiti stabiliti dalla legge per la qualità dell'aria nelle aree urbane con conseguente causazione di emissioni atte ad offendere e molestare una pluralità di persone

BIOSSIDO DI AZOTO (NO₂)

Valori medi annuali (in µg/m³)

stazioni	2005	2006	2007	2008	2009
Boccadifalco	21	14	17	11	13
Indipendenza	50	42	49	39	41
Giulio Cesare	67	64	67	59	66
Castelnuovo	56	47	54	44	47
Unità D'Italia	46	52	53	53	44
Torrelunga	43	46	37	24	-
Belgio	53	52	45	41	50
Di Blasi	77	78	75	69	79
CEP	34	23	30	27	29

- i valori annuali evidenziati in grassetto sono superiori a quelli previsti dai margini di tolleranza.

- i valori limite annuali del Biossido di Azoto per la protezione della salute umana con il margine di tolleranza previsti dal DM 2/4/2002 n. 60 sono i seguenti:

Anni	1.01.05	1.01.06	1.01.07	1.01.08	1.01.20	dal 1/1/2010
Valore limite µg/m ³	50	48	46	44	42	40

Dalla tabella emerge che per il biossido di azoto (NO₂) sono stati rilevati valori superiori al limite annuale per la protezione della salute umana di 40 µg/m³, con il relativo margine di tolleranza (VL + MDT):

- nella stazione Castelnuovo negli anni 2005, 2007 e 2009;
- nella stazione Indipendenza nell'anno 2007;
- nella stazione Belgio negli anni 2005, 2006 e 2009;
- nella stazione Unità D'Italia per il periodo 2006-2009;
- nelle stazioni Di Blasi e Giulio Cesare per l'intero periodo 2005-2009.

Polveri fini PM10

Valori medi annuali (in µg/m³)

stazioni	2005	2006	2007	2008	2009
Boccadifalco	22	23	23	22	24
Indipendenza	28	34	39	32	35
Giulio Cesare	40	40	44	40	41
Castelnuovo	34	41	37	35	35
Unità D'Italia	37	42	43	34	33
Torrelunga	28	33	34	31	32
Belgio	35	43	35	37	37
Di Blasi	43	58	45	42	41

CEP	29	32	32	29	29
------------	----	----	----	----	----

- i valori annuali evidenziati in grassetto sono superiori al limite annuale previsto dal DM 2/4/2002 n. 60 pari a $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (valore entrato a regime il 1° gennaio 2005 senza più alcun margine di tolleranza).

Dalla tabella emerge che per le polveri fini PM_{10} sono stati rilevati valori superiori al limite annuale per la protezione della salute umana di $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$:

- nella stazione Giulio Cesare negli anni 2007 e 2009;
- nella stazione Unità D'Italia negli anni 2006 e 2007;
- nelle stazioni Castelnuovo e Belgio nell'anno 2006;
- nella stazione Di Blasi per l'intero periodo 2005-2009.

Polveri fini PM10

Numero di superamenti del valore limite giornaliero per la protezione della salute umana (max 35 volte)

stazioni	2005	2006	2007	2008	2009
Boccadifalco	10	18	14	7	6
Indipendenza	13	38	65	29	29
Giulio Cesare	65	65	76	62	55
Castelnuovo	37	57	41	40	35
Unità D'Italia	54	80	81	33	23
Torrelunga	9	27	39	25	25
Belgio	48	89	42	50	44
Di Blasi	80	210	109	69	51
CEP	31	49	27	24	23

- i valori sono i superamenti verificati rispetto al limite giornaliero previsto dal DM 2/4/2002 n. 60 pari a $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (valore entrato a regime il 1° gennaio 2005 senza più alcun margine di tolleranza); quelli evidenziati in grassetto rappresentano i superamenti oltre le 35 volte consentite per anno civile.

Dalla tabella emerge che il numero dei superamenti del valore limite giornaliero per le polveri fini PM_{10} , pari a $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, è risultato superiore alle 35 volte consentite per anno civile:

- nella stazione Unità D'Italia negli anni 2005, 2006 e 2007;
- nella stazione Castelnuovo nel periodo 2005-2008;
- nella stazione Belgio nel periodo 2005-2009;
- nella stazione Indipendenza negli anni 2006 e 2007;
- nella stazione Torrelunga nell'anno 2007;
- nelle stazioni di Giulio Cesare e Di Blasi per l'intero periodo 2005-2009.

Commissi in Palermo dal 1.1.2005 al 31.12.2009;

MOTIVI DELL'IMPUGNAZIONE

Inosservanza o erronea applicazione della legge penale e delle norme giuridiche integratrici della norma penale nonché mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione e travisamento dei fatti (Art. 606 lett. b) ed e) c.p.p.).

PREMESSA

La vicenda processuale oggetto della presente impugnazione ha ad oggetto i livelli di inquinamento dell'aria nel territorio della città di Palermo, i conseguenti rischi per la salute umana derivanti da tale fenomeno, e la responsabilità di coloro su cui gravava l'obbligo – costituente una posizione di garanzia - che avrebbero dovuto assicurare la qualità dell'aria e tutelare la salute dei cittadini, in conformità alla normativa nazionale e comunitaria, e non lo hanno fatto.

Tale vicenda, pur se tecnicamente molto complessa, parte da alcuni dati fattuali certi, riconosciuti come tali dalla stessa sentenza assolutoria oggetto del ricorso ed in parte ammessi dagli stessi imputati, che per una migliore comprensione appare opportuno riportare schematicamente prima di approfondire gli specifici motivi di doglianza nei confronti del provvedimento impugnato.

La normativa vigente in materia di qualità dell'aria – e richiamata nei capi di imputazione e nella stessa sentenza - impone tuttora, anche nella sua più recente evoluzione (D.L.vo 155/2010), determinati valori limite, fissati al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti principalmente dalle emissioni di polveri sottili (PM10, ma anche di biossidi), che non possono essere superati oltre un certo numero di volte nell'anno solare e che non possono oltrepassare il limite annuale posto a tutela della salute umana (tali limiti sono pari rispettivamente a 35 superamenti nell'anno solare per ogni singola centralina di rilevamento ed a $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ come previsto dal DM 2/4/2002 n. 60 entrato a regime dal 1° gennaio 2005 senza più alcun margine di tolleranza); tali parametri sono peraltro previsti con riferimento ad ogni singola stazione di rilevamento dei dati (c.d. centralina di monitoraggio) installata in un determinato ambito territoriale.

In altri termini, come confermato dallo stesso organo giudicante nel provvedimento oggetto del ricorso, il primo dato certo è che *al di là di più o meno legittime osservazioni, allo stato, l'unico metodo per la valutazione della qualità dell'aria in un determinato territorio è quello, indicato negli atti normativi nazionali e comunitari, dei superamenti giornalieri e della media annuale – limiti posti entrambi a presidio della salute umana – e che altri metodi (ad es. il metodo c.d. della “stazione virtuale” o quello dell'Indice per la Qualità dell'Aria - IQA) non sono contemplati dalla normativa di settore.*

Sul punto, dunque, in linea con le univoche indicazioni normative, e con riferimento allo specifico profilo del superamento dei valori-soglia sul quale sono state costruite le contestazioni dei reati omissivi, il Collegio ha ritenuto che *l'impostazione accusatoria appare ineccepibile, non essendovi spazio alcuno, nel contesto di un processo penale in cui si discute di una ipotetica violazione rispetto al modello normativo, per l'introduzione di metodi alternativi di valutazione dei livelli di concentrazione di inquinanti nell'aria ambiente che, al di là della loro verosimile attendibilità scientifica, non siano quelli previsti dalle norme vigenti nella prospettiva della protezione della salute umana* (pagg. 154-155 sentenza Trib. Impugnata).

Ciò premesso in linea generale, venendo al caso specifico oggetto del presente ricorso il secondo dato certo – come confermato nel provvedimento impugnato e riconosciuto dagli stessi imputati (seppure alcuni di loro hanno cercato, come detto non riuscendovi, di introdurre metodi di valutazione diversi) –

è che nella città di Palermo sono stati registrati dagli stessi organi deputati a tali controlli gravi livelli d'inquinamento dell'aria per la salute umana, ed in particolare ripetuti superamenti del numero di volte nell'anno civile degli sforamenti consentiti dalla legge (35) di determinati massimi di presenza di inquinanti nell'aria, con il conseguente superamento della media annuale tollerata per la protezione della salute umana (dati analiticamente riportati nelle tabelle in rubrica); situazione che si è protratta ininterrottamente dal 2002 fino ad oggi (*rectius* fino al momento della contestazione) e per la cui risoluzione, già nel 2002, stante il livello di allarme suscitato da tale situazione, una apposita Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri ha attribuito al Sindaco della città di Palermo poteri straordinari di intervento, nominandolo Commissario Straordinario, fondati proprio sulla constatazione documentata dagli appositi organismi tecnici della grave dannosità per la salute umana dei livelli di inquinamento dell'aria registrati a Palermo e della situazione di allarme dagli stessi derivante.

Un altro elemento ormai assodato è che gli sforamenti dei limiti stabiliti dalla legge sono pressoché interamente addebitabili ad attività umane. In particolare, si è dimostrato in sede dibattimentale (cfr. rapporti del Ministero dell'Ambiente e dell'OMS riportati nella relazione di CT acquisiti in atti e non contestati dagli imputati) che il problema delle polveri sottili e dei biossidi di azoto oggi nelle città è quasi esclusivamente addebitabile al traffico veicolare, in particolare in una città come Palermo ove mancano serie e rilevanti attività industriali.

All'opposto, la rilevanza dei fenomeni atmosferici nella produzione di tali livelli di inquinamento – pure sostenuta dal CT della difesa – oltre a non avere una solida rilevanza scientifica è stata specificamente esclusa (come riconosciuto parzialmente nella sentenza impugnata che poi si contraddice sul punto, come si vedrà *infra*), proprio con riferimento alla città di Palermo, dalla stessa procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea contro l'Italia ove si legge testualmente che *la Commissione ritiene opportuno sollevare obiezioni contro la deroga all'obbligo di applicare i valori limite giornalieri e/o annuali indicati in allegato, poiché non è stato dimostrato né che il valore limite non può essere rispettato a causa di condizioni climatiche avverse, di caratteristiche specifiche del sito o di apporto di inquinanti transfrontalieri, né che il rispetto dei valori limite potrà essere conseguito entro la scadenza del periodo di deroga nel 2011.*

Peraltro, sul punto, merita sin da ora essere sottolineato che la sentenza omette di valutare gli effetti derivanti dal fatto che – come emerso in sede dibattimentale – la Commissione Europea non si è fermata alla fase precontenziosa della procedura di infrazione ma in data 24.11.2010 ha espressamente deferito in questa materia l'Italia alla Corte di Giustizia per non avere adempiuto agli obblighi nascenti dalla diffida e messa in mora emanata dopo il rigetto della richiesta di deroga (sul punto vedi meglio *infra*).

In sostanza, dunque, risulta indubbio che le emissioni derivano da più fonti determinate, naturali o antropiche e sono quantificate a livello locale secondo stime statistiche di significativa attendibilità, che aggregano le quantità emesse nel territorio di interesse, in ragione dei dati quantitativi a disposizione per ciascuna attività sensibile considerata. La conoscenza dei dati di emissione è di fondamentale importanza poiché consente agli organi deputati al controllo del fenomeno di capire quali sono le fonti locali che provocano emissioni e quali sono i margini di miglioramento e intervento.

Le concentrazioni di polveri PM10 e di biossidi sono i valori monitorati e registrati dalle centraline posizionate in un determinato territorio cui si fa riferimento per comprendere se i limiti legislativi sono stati, o meno, rispettati.

Salvo fenomeni eccezionali da dimostrare adeguatamente (dando prova alla Commissione europea competente per il rilascio delle deroghe, come si dirà *infra*) si tratta di un fenomeno che è possibile e doveroso governare e regolamentare a livello di macroaree locali.

Per dare un quadro riassuntivo dei dati delle concentrazioni registrati dalle centraline nell'area di Palermo appare opportuno riportare i valori registrati ed elaborati dai consulenti del P.M. sulla base dei dati forniti dagli organi pubblici delegati al monitoraggio del fenomeno (Comune di Palermo, A.M.I.A., ARPA) e, di fatto, non contestati nel merito né dagli imputati né nella sentenza impugnata.

Tali dati fotografano un quadro chiaro, costante e non contestabile dei livelli di inquinamento dell'aria a Palermo

In particolare, le tabelle 1 e 2 riportano le medie annuali e il numero dei superamenti giornalieri delle polveri fini PM₁₀ registrati nella rete comunale di Palermo per il periodo 2002- 2009.

Tabella 1 Polveri fini PM₁₀ - Concentrazione media annuale (µg/m³)

Stazioni	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Boccadifalco	28	29	28	22	23	23	22	24
Indipendenza	38	34	32	28	34	39	32	35
Giulio Cesare	45	45	42	40	40	44	40	41
Castelnuovo	44	41	39	34	41	37	35	35
Unità D'Italia	43	41	40	37	42	43	34	33
Torrelunga	32	31	29	28	33	34	31	32
Belgio	32	39	38	35	43	35	37	37
Di Blasi	49	46	43	43	58	45	42	41
CEP	-	-	-	29	32	32	29	29

– i valori annuali evidenziati in grassetto e corsivo sono superiori a quelli previsti dai margini di tolleranza.

– i valori limite annuali del PM₁₀ per la protezione della salute umana con il margine di tolleranza previsti dal DM 2/4/2002 n. 60 sono i seguenti:

Anni	1.01.2002	1.01.2003	1.01.2004	1.01.2005	1.01.2006	1.01.2007	1.01.2008	1.01.2009	dal 1/1/2010
Valore limite µg/m ³	44,8	43,2	41,6	40	40	40	40	40	40

Dalla Tabella emerge che per le polveri fini PM₁₀ sono stati rilevati valori superiori al limite annuale per la protezione della salute umana di 40 µg/m³, con il relativo margine di tolleranza (VL + MDI):

- alla stazione di Giulio Cesare negli anni 2002, 2003, 2004, 2007 e 2009;
- alla stazione Unità D'Italia negli anni 2006 e 2007;
- alle stazioni di Castelnuovo e Belgio nell'anno 2006;
- alla stazione Di Blasi per l'intero periodo 2002-2009.

Tabella 2 Polveri fini PM₁₀ –

Superamenti del valore limite giornaliero per la protezione della salute umana (max 35 volte)

Stazioni	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Boccadifalco	13	13	12	10	18	14	7	6
Indipendenza	16	16	13	13	38	65	29	29
Giulio Cesare	28	43	45	65	65	76	62	55
Castelnuovo	30	30	41	37	57	41	40	35
Unità D'Italia	36	33	44	54	80	81	33	23
Torrelunga	11	8	8	9	27	39	25	25
Belgio	12	31	41	48	89	42	50	44
Di Blasi	33	50	47	80	210	109	69	51
CEP	-	-	-	31	49	27	24	23

- i valori sono i superamenti verificati rispetto al margine di tolleranza previsto per le 24 ore; quelli evidenziati in grassetto e corsivo rappresentano i superamenti oltre le 35 volte consentite per anno civile per ogni singola centralina di riferimento.
- i valori limite giornalieri del PM₁₀ per la protezione della salute umana con il margine di tolleranza previsti dal DM 2/4/2002 n. 60 sono i seguenti:

Anni	1.01.2002	1.01.2003	1.01.2004	1.01.2005	1.01.2006	1.01.2007	1.01.2008	1.01.2009	dal 1/1/2010
Valore limite µg/m ³	65	60	55	50	50	50	50	50	50 *

* (da non superare più di 35 volte per anno civile)

Dalla Tabella emerge che il numero dei superamenti del valore limite giornaliero per le polveri fini PM₁₀, pari a 50 µg/m³ con il relativo margine di tolleranza (VL + MDT), è risultato superiore alle 35 volte consentite per anno civile:

- alla stazione Unità D'Italia negli anni 2002, 2004, 2005, 2006 e 2007;
- alla stazione Castelnuovo nel periodo 2004-2008;
- alla stazione Belgio nel periodo 2004-2009;
- alla stazione Indipendenza negli anni 2006 e 2007;
- alla stazione di Torrelunga nell'anno 2007;
- alle stazioni di Giulio Cesare e Di Blasi per l'intero periodo 2003-2009.

La tabella 3 riporta le medie annuali del biossido di azoto NO₂ registrate nella rete comunale di Palermo per il periodo 2002- 2009.

Tabella 3 Biossido di Azoto (NO₂) – Concentrazione media annuale (µg/m³)

stazioni	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Boccadifalco	19	15	19	21	14	17	11	13
Indipendenza	59	57	58	50	42	49	39	41
Giulio Cesare	73	84	71	67	64	67	59	66
Castelnuovo	67	58	62	56	47	54	44	47
Unità D'Italia	71	70	55	46	52	53	53	44
Torrelunga	45	41	40	43	46	37	24	-
Belgio	60	55	48	53	52	45	41	50
Di Blasi	67	73	71	77	78	75	69	79
CEP	-	-	-	34	23	30	27	29

-i valori annuali evidenziati in grassetto e corsivo sono superiori a quelli previsti dai margini di tolleranza.

-i valori limite annuali del Biossido di Azoto per la protezione della salute umana con il margine di tolleranza previsti dal DM 2/4/2002 n. 60 sono i seguenti:

Anni	1.01.2002	1.01.2003	1.01.2004	1.01.2005	1.01.2006	1.01.2007	1.01.2008	1.01.2009	dal 1/1/2010
Valore limite µg/m ³	56	54	52	50	48	46	44	42	40

Dalla Tabella emerge che per il biossido di azoto (NO₂) sono stati rilevati valori superiori al limite annuale per la protezione della salute umana di 40 µg/m³, con il relativo margine di tolleranza (VL + MDT):

- alla stazione di Castelnuovo negli anni 2002, 2003, 2004, 2005, 2007 e 2009;
- alla stazione di Indipendenza negli anni 2002, 2003, 2004 e 2007;
- alla stazione di Belgio negli anni 2002, 2003, 2005, 2006 e 2009;
- alla stazione Unità D'Italia nei periodi 2002-2004 e 2006-2009;
- alle stazioni Di Blasi e Giulio Cesare per l'intero periodo 2002-2009.

In sostanza, dati per certi tali livelli di inquinamento, deve sottolinearsi che il reale fattore causale che da contrastare per il raggiungimento di livelli di qualità dell'aria adeguati alla normativa nazionale ed

europea – cosa che non è mai stata fatta nella città di Palermo – è quello delle emissioni da traffico veicolare che, da una parte, è progressivamente aumentato e, dall'altra, si è progressivamente rinnovato ma con soluzioni tecnologiche che non hanno portato a significativi abbattimenti delle polveri e dei biossidi, ma anzi ne hanno favorito l'aumento.

Le imputazioni, dunque, correttamente contestano che il traffico veicolare locale sia la causa preponderante dell'inquinamento atmosferico e sia rimasto del tutto non governato, proprio muovendo dalla constatazione che nel periodo oggetto di indagine – dal 2002 al 2009 - i valori dell'inquinamento atmosferico non sono diminuiti in maniera significativa, ma sono rimasti pressochè invariati, con la conseguenza che proprio nel momento in cui diventano cogenti i valori limite delle direttive comunitarie, la P.A. competente (il Comune di Palermo) è rimasta inerte nel contrastare ormai l'unico vero fattore causale dei superamenti delle concentrazioni di inquinanti rilevate dalle centraline.

Il traffico locale è rimasto in questi anni fuori controllo e le misure adottate sono stati meri palliativi di facciata, privi di alcuna capacità di incidere realmente sul fenomeno, solo che si fosse fatta una adeguata valutazione degli effetti che tali misure erano capaci di produrre.

Si ritiene, pertanto, e si spiegherà meglio in seguito, che misure che non hanno portato alcun risultato utile di miglioramento sono misure che devono essere ritenute inesistenti rispetto agli obblighi imposti dalla legge a coloro che rivestono una posizione di garanzia per la protezione della salute della popolazione.

La posizione di garanzia ricoperta dagli imputati è espressamente disciplinata dalla legge, come si desume dalla normativa richiamata nel capo di imputazione, e del resto sul ruolo assunto dagli imputati in relazione al tempo in cui ciascuno ha ricoperto la sua carica istituzionale non vi sono dubbi né sono stati sollevati dallo stesso Tribunale.

Dunque, risulta accertato che

- Cammarata Diego, in qualità di sindaco del Comune di Palermo e di Commissario Straordinario (con ordinanza n. 3255 del 29 novembre 2002 del Presidente del Consiglio dei Ministri, il sindaco del comune di Palermo è stato nominato **commissario delegato per l'attuazione degli "Interventi necessari a fronteggiare l'emergenza determinatasi a Palermo a causa del superamento delle soglie di attenzione dell'inquinamento atmosferico con conseguenti gravi ripercussioni nel settore del traffico e della mobilità"** {ripetutamente prorogata fino al 31.12.2006})

- Avanti Giovanni in qualità di Assessore all'Ambiente del Comune di Palermo in diversi periodi dal 19.12.2001 al 21.5.2007

- Ceraulo Lorenzo in qualità di Assessore all'Ambiente, alle Infrastrutture, Mobilità e Traffico del Comune di Palermo in diversi periodi dal 31.12.2001 e fino ad oggi

certamente rivestivano la posizione di garanzia prevista dal combinato disposto degli artt. 110 e 328 c.p. e dagli artt. 110, 40 cpv. e 674 c.p. poichè avevano l'obbligo di impedire il superamento dei limiti di legge stabiliti in ordine agli inquinanti atmosferici posti dal D.Lgs. 351/1999 e dal D.M. 60/2002.

Alla luce di quanto detto, nell'*iter* di verifica della sussistenza dei reati in contestazione, per pervenire ad una pronuncia di condanna, il Collegio giudicante avrebbe dovuto concludere nel senso di ritenere:

- la punibilità penale dell'inazione amministrativa nell'ipotesi in cui questa si dimostra del tutto assente o in concreto inefficace alla tutela di valori primari quali quelli posti a tutela della salute umana;

- violati gli interessi ed i valori tutelati dalla specifica disposizione dell'art. 328 c.p. ed i conseguenti obblighi di agire nascenti sugli amministratori pubblici individuabili sia nelle fonti di diritto nazionale che in quelle sovranazionali – incluse quelle di diritto comunitario come recentemente interpretate in numerose decisioni della Corte di Giustizia e della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo;
- la natura molesta ed idonea a cagionare offesa alle persone delle emissioni da traffico veicolare e la conseguente sussistenza di responsabilità, *ex art. 674 c.p.*, dei soggetti che avevano omesso l’adozione dei provvedimenti finalizzati a ridurre tali emissioni moleste riconducendole nei limiti previsti dalla legge.

Il Tribunale, al termine di un confuso e non condivisibile percorso motivazionale, in cui vengono sovrapposte valutazioni giuridiche e teniche di tipo diverso ed in cui, peraltro, non vi neppure una chiara presa di posizione su molte delle risultanze istruttorie poste a fondamento della tesi accusatoria, le quali, come emerge dalla semplice lettura del provvedimento, vengono in genere riportate asetticamente e senza alcuna valutazione (positiva o negativa, di condivisione o meno delle stesse), è pervenuto a conclusioni diametralmente opposte.

Ed invero, in termini generalissimi, il Collegio

- ha ritenuto che gli imputati, pur rivestendo la posizione di garanzia sopra citata, non abbiano concretamente consentito quelle emissioni da traffico veicolare, che nella quasi totalità determinano i superamenti suddetti e che cosituiscono elementi idonei ad offendere e molestare una pluralità di persone;
- ha rilevato che il fenomeno dell’inquinamento dell’aria nelle città è un fenomeno troppo complesso per potere essere regolamentato e limitato e che, addirittura, fattori esterni quali la opposizione di associazioni di categoria, di altri settori dell’amministrazione pubblica, l’assenza di risorse o la stessa conformazione topografica del tessuto viario o particolari condizioni atmosferiche sono tutti elementi che, posti sul piatto della bilancia con gli interessi posti a tutela della salute umana ed al diritto a vivere in un ambiente salubre, fanno pendere il piatto, paradossalmente, in senso contrario a quello della tutela degli interessi primari determinando una sorta di inesigibilità della condotta in capo ai soggetti che rivestono tale posizione di garanzia;
- ha considerato che, in ogni caso, la semplice adozione di provvedimenti amministrativi inefficaci, non attuati, inadeguati, di efficacia solo “cartolare” è di per sé sufficiente ad escludere qualunque forma di responsabilità penale.

Per i motivi che si esporranno in seguito tali assunti non possono in alcun modo essere condivisi.

Fondamentalmente, i più rilevanti principi di diritto che possono trarsi e schematizzarsi (seppure con una certa difficoltà) dalla sentenza impugnata che il Tribunale ha ritenuto di formulare – e che si contestano in dettaglio analiticamente nelle tre diverse parti in cui si articola il presente ricorso - sono i seguenti:

IN ORDINE ALLA CONTESTAZIONE DI CUI ALL’ART. 328 C.P.

- Il sindacato del giudice penale sul provvedimento amministrativo discrezionale e, conseguentemente, la configurabilità della condotta omissiva integrante il delitto di cui

all'art. 328 c.p. anche in ipotesi di inerzia dei pubblici amministratori nell'adozione di atti amministrativi discrezionali, non e' ammissibile. In tale prospettiva, la "doverosità" dell'atto da compiere esclude dall'ambito di applicazione della norma gli atti rientranti nell'ambito della discrezionalità amministrativa e tecnica.

- Sussiste un principio di insindacabilità della efficacia delle misure adottate poiché non è penalmente rilevante, in quanto conseguenza di un uso improprio della discrezionalità tecnico-amministrativa, l'insuccesso delle misure adottate, anche se a tutela di un bene primario come la salute umana, risultate in concreto inadeguate ad arginare il fenomeno dell'inquinamento atmosferico nella città di Palermo, non avendo ottenuto il risultato di ridurre entro i limiti di legge i valori degli inquinanti dispersi in atmosfera.
- La accertata e conclamata inadeguatezza delle condotte degli imputati a fronteggiare il fenomeno dell'inquinamento dell'aria non integra una omissione penalmente rilevante anche nell'ipotesi in cui si registrano ripetuti superamenti dei parametri di legge poiché la semplice adozione dei provvedimenti, anche se in concreto rimasti ineseguiti o risultati assolutamente inadeguati rispetto alla tutela di un bene di rilevanza primaria come la salute umana, determina una esclusione *in re ipsa* della sussistenza dei reati omissivi, anche con riferimento al difetto di elemento psicologico, residuando al limite una ipotesi di responsabilità a titolo di colpa in caso di ipotetiche conseguenze lesive.
- L'adozione di misure che si sono dimostrate idonee a contenere l'inquinamento (istituzione delle ZTL video-sorvegliate) e la successiva revoca delle stesse esclude comunque la responsabilità omissiva dei pubblici amministratori.
- La complessità della materia dell'inquinamento dell'aria nelle città, la resistenza all'adozione di provvedimenti restrittivi della circolazione da parte delle associazioni di categoria o di altre istituzioni comunali (Polizia Municipalizzata, Azienda per il trasporto pubblico), la mancanza di adeguate risorse economiche, la stessa conformazione della città e le condotte irrispettose delle regole della circolazione stradale poste in essere dai cittadini, sono tutti elementi che rendono inesigibili le condotte che dovrebbero essere adottate dai pubblici amministratori in forza della posizione di garanzia dagli stessi rivestita a tutela della salute pubblica e dunque escludono la loro responsabilità penale.
- La semplice formulazione di proposte da parte dell'Assessore all'Ambiente al Sindaco (anche nella sua qualità di Commissario Straordinario all'emergenza per la qualità dell'aria) esclude la responsabilità di entrambi anche se tali proposte non sono state concretamente ne' recepite ne' attuate.
- Non risulta scientificamente dimostrato che le emissioni di PM10 oltre i limiti stabiliti dalla normativa nazionale ed europea siano nocive per la salute umana.
- Non risulta provato che se misure più incisive fossero state attuate, si sarebbe raggiunto il risultato della riduzione dei livelli di inquinanti entro i limiti previsti dalla normativa comunitaria per la protezione della salute umana.

IN ORDINE ALLA CONTESTAZIONE DI CUI ALL'ART.674 C.P.

- Le emissioni nocive derivanti dai veicoli a motore non rientrano nella nozione di "versamento di cose", ai sensi della prima ipotesi dell'art. 674 c.p., ma in quella di "emissione di fumo" contemplata dalla seconda ipotesi della medesima norma.
- La configurabilità del reato di getto pericoloso di cose è esclusa in caso di emissioni provenienti da attività autorizzata o disciplinata dalla legge e contenute nei limiti previsti

dalle leggi di settore o dagli specifici provvedimenti amministrativi che le riguardano, in quanto il rispetto dei predetti limiti implica una presunzione di legittimità del comportamento per entrambe le ipotesi previste dall'art. 674 c.p..

- Poiché in relazione alla natura delle emissioni da gas di scarico dei veicoli a motore la fattispecie concreta rientra nella seconda ipotesi prevista dalla norma incriminatrice, ne deriva che la condotta in esame può assumere rilevanza penale solo se l'emissione avviene *in casi non consentiti dalla legge*.
- In forza di tale principio, poiché non vi è dubbio che le emissioni provenienti dai veicoli a motore (responsabili della eccessiva concentrazione di inquinanti in atmosfera) non sono vietate dalla legge, non esistendo alcuna previsione normativa che inibisca l'emissione di fumi dagli scappamenti dalle automobili, non può integrarsi la fattispecie di cui all'art. 674 c.p..
- Non è ammissibile il concorso mediante omissione in un fatto commesso da altri che non costituisce reato.
- In base ai tradizionali canoni ermeneutici della causalità nel reato omissivo improprio non può muoversi alcun addebito nei confronti dei singoli comportamenti umani produttivi di smog, in quanto solo la somma di innumerevoli azioni frazionate, di per sé penalmente irrilevanti, determina il superamento dei valori-limite previsti dalla normativa vigente; tuttavia, nel caso delle emissioni provenienti da veicoli a motore la violazione dell'art. 674 c.p. è configurabile in forma omissiva solo nel caso in cui vi sia una speculare fattispecie commissiva attribuibile ad un singolo agente.

**IN ORDINE AGLI OBBLIGHI NASCENTI DALLA NORMATIVA
COMUNITARIA E DALLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE E DELLE
CORTI SOVRANAZIONALI**

- Il Tribunale ha ritenuto che nessun diritto per i cittadini né corrispondentemente alcun obbligo nasce in capo alle P.A. competenti dalle decisioni della Commissione Europea di avvio della procedura di infrazione per inadempimento della normativa posta a tutela della qualità dell'aria.
- Il Tribunale ha ritenuto che seppure possono sorgere dei diritti soggettivi per i cittadini europei dalle decisioni della Corte di Giustizia tuttavia tali diritti non sono direttamente azionabili verso le P.A. che non si adoperano per tutelarli né fanno sorgere alcun obbligo in capo alle stesse.
- Il Tribunale ha ommesso qualunque considerazione sulla tesi accusatoria della immediata refluenza delle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo all'interno dell'ordinamento nazionale in materia di diritto all'ambiente salubre ed alla inviolabilità del domicilio.

Ebbene tutti i principi sopra esposti sono a vario titolo, come si vedrà in dettaglio in relazione ad ogni singolo motivo, frutto di una inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, appaiono in contrasto con le risultanze processuali, illogici rispetto al quadro normativo e, in taluni casi, sono frutto di un evidente travisamento dei fatti, e rendono, peraltro, contraddittoria e manifestamente illogica la motivazione a fondamento della pronuncia assolutoria per i seguenti motivi.

PARTE PRIMA

Violazione della legge penale per avere erroneamente applicato e interpretato la norma di cui all'articolo 328 del codice penale.

Primo motivo - violazione della legge penale - travisamento del fatto contestato: è erroneo ritenere che nella imputazione sia contestato il merito delle scelte discrezionali della PA nella azioni di contrasto all'inquinamento dell'aria. L'imputazione in realtà contesta che questo contrasto non c'è mai stato, con una valutazione ex ante della inefficacia causale delle misure previste tali da essere del tutto incoerenti con gli obblighi previsti dalla normativa nazionale e comunitaria e con le esigenze di salvaguardia della salute umana sottesa a tali normative.

Il Tribunale ha erroneamente ritenuto che oggetto delle imputazioni è la sfera discrezionale della P.A.. In particolare, secondo il Collegio, *agli amministratori sarebbe addebitata non già la omissione totale di misure volte ad impedire la concentrazione di inquinanti in atmosfera superiore ai limiti, ma di ulteriori misure oltre quelle già adottate.* Tale sindacato si estenderebbe, dunque, all'ambito proprio del provvedimento amministrativo discrezionale e, conseguentemente, si è ritenuto che la configurabilità della condotta omissiva integrante il delitto di cui all'art. 328 c.p. anche in ipotesi di inerzia dei pubblici amministratori nell'adozione di atti amministrativi discrezionali, non è ammissibile.

Si legge nella sentenza che il Tribunale ha ritenuto espressamente di aderire a quell'orientamento giurisprudenziale secondo cui *“ai fini della configurabilità del reato di rifiuto di atti di ufficio, non basta che l'atto rientri in una delle categorie tipiche indicate dalla norma, né che sussistano le previste condizioni di urgenza, ma occorre che l'atto sia dovuto, e, dunque, non rientri nell'ambito della discrezionalità del pubblico ufficiale”* (Cass., sez. IV, n.19358, 6.3.2007). *La "doverosità" dell'atto che deve essere eseguito deve dunque essere correlata al carattere "indebito" del rifiuto di eseguirlo; in altri termini, per rilevare penalmente ex art. 328 co. 1 c.p., il rifiuto deve risultare "indebito", cioè contrario ad una norma imperativa, di rango costituzionale o comunque primario, che imponga in via immediata e diretta al pubblico funzionario l'adozione dell'atto, e deve quindi riguardare un "atto dovuto". Pertanto, la "doverosità" dell'atto da compiere escluderebbe dall'ambito di applicazione della norma gli atti rientranti nell'ambito della discrezionalità amministrativa e tecnica.*

Tale prospettazione appare il frutto di un evidente travisamento dei fatti processuali.

Ed invero, la contestazione mossa agli imputati non attiene né è mai attenuata al merito delle misure adottate ma quel che è stato oggetto di contestazione è che le misure adottate nel corso di un lungo periodo temporale (2002-2009), e per di più in forza di poteri straordinari ed emergenziali attribuiti al Sindaco di Palermo per circa un quinquennio (circostanza questa del tutto pretermessa dal Collegio), non possono ritenersi di fatto misure idonee ed adeguate a fronteggiare il fenomeno dell'inquinamento dell'aria, e dunque erano inesistenti rispetto agli obblighi sanciti dalla legge, poiché con una valutazione sulla causalità omissiva *ex ante* esse non erano radicalmente coerenti con gli obiettivi di origine comunitaria di ridurre il più possibile, fino a farle rientrare nei limiti, le concentrazioni degli inquinanti dell'aria ambiente.

Sotto il profilo quindi della omissione contestata come rilevante, travisa il fatto il Tribunale quando ritiene che la contestazione non si riferisca a una totale omissione di misure, laddove è proprio questa la contestazione.

E del resto che sia stata questa la contestazione il Tribunale lo ha ben chiaro, anche se ritiene che solo *nella memoria di replica il P.M. ha “aggiustato il tiro”, sostenendo di non avere inteso censurare, muovendo gli addebiti per cui si procede, il merito delle scelte discrezionali della P.A. nell'azione di contrasto all'inquinamento atmosferico, ma*

di avere in realtà contestato che tale azione di contrasto vi è mai stata, atteso che le misure adottate si sarebbero rivelate, già con una valutazione ex ante propria della causalità omissiva, palesemente inefficaci e incoerenti rispetto agli obblighi posti dalla normativa comunitaria, tanto da potere essere considerate inesistenti.

In realtà è sempre stata questa l'impostazione accusatoria: le misure adottate sono state talmente ininfluenti ad evitare la concentrazione di inquinanti nell'aria da potere essere considerate, con una valutazione *ex ante, sic et simpliciter* come inesistenti.

Da questo punto di vista nella argomentazione logica della motivazione manca proprio un corretto svolgimento della ricostruzione del nesso causale, manca cioè la prognosi postuma, manca la valutazione *ex ante* se le misure adottate fossero idonee e coerenti rispetto agli obiettivi ed agli obblighi previsti dalla legge.

Infatti nella sentenza si riporta, come detto, asetticamente un lungo elenco di "misure" che sarebbero state adottate dagli imputati e si ritiene fideisticamente che tali misure fossero idonee a fronteggiare il fenomeno dell'inquinamento tralasciando il fatto che i valori hanno continuato a sfiorare i limiti legislativi per oltre un quinquennio, e nonostante i poteri straordinari attribuiti – ed i conseguenti trasferimenti economici effettuati – all'Amministrazione Comunale nella persona del Sindaco. In pratica, nella sentenza si dice che gli imputati hanno fatto tante cose e che gli si rimprovera di non avere adottato misure ulteriori, e non si effettua invece alcuna verifica su quanto evidenziato in sede dibattimentale, in ordine alla sostanziale irrilevanza delle stesse misure adottate ad incidere sul fenomeno nel breve medio e lungo termine.

In realtà, il Tribunale non ha affrontato la questione centrale del processo, ossia se anche riduzioni marginali del traffico avrebbero potuto incidere positivamente sull'evento lesivo della salute umana, posto che è dimostrato che esiste una relazione lineare tra livello di concentrazione delle polveri e molestia alla salute, e se il non averlo fatto è già, di per sé, una omissione penalmente rilevante.

Il Tribunale è andato anche oltre, con argomentazioni meta-giuridiche e di tipo sociologico, ha ritenuto che non è possibile di fatto la riduzione ed il contenimento del traffico perché si tratta di un fenomeno di tale complessità da renderlo ingovernabile ed un ipotetico blocco del traffico, o serie limitazioni dello stesso, a tutela della salute umana sono viste come una sorta di punizione divina per gli inermi cittadini privati del diritto alla mobilità, quale che essa sia, destinata a prevalere su tutto e tutti così come le esigenze delle varie associazioni di categoria i cui interessi, secondo il Collegio, devono essere tutelati anche qualora possano condurre alla lesione di interessi primari.

All'opposto, una attenta lettura della normativa ambientale nel suo complesso – e soprattutto quella della direttiva comunitaria sull'aria ambiente – avrebbe portato a ben altre conclusioni poiché la stessa espressamente impone agli amministratori di adottare strategie efficaci e sostenibili purchè coerenti.

Le misure strutturali indicate dal pm, che secondo il Tribunale sarebbero la prova che la contestazione è nel merito della azione discrezionale della Pa (tra cui quelle che si sono rivelate efficaci, come la istituzione della ZTL videosorvegliata per cui la stessa P.A. ha speso una cifra di circa 80 milioni di euro per poi abbandonarla, sebbene il Sindaco nell'ambito dei suoi poteri di Commissario Straordinario avrebbe potuto adottarla anche senza preventiva adozione di Piano Urbano del Traffico, circostanza del tutto omessa di valutazione da parte del Tribunale -), in realtà non sono altro che mere esemplificazioni per dimostrare che rispetto a quello che non gli imputati non hanno concretamente fatto, avrebbero avuto la possibilità di adottare una rosa di possibili scelte tecnicamente fattibili, di diversa gradualità e rimesse alla scelta discrezionale della PA.

Del resto, la assoluta illogicità del ragionamento seguito nella sentenza impugnata si rileva *ictu oculi* nel principio secondo cui già la semplice formulazione di proposte da parte dell'Assessore all'Ambiente al

Sindaco (anche nella sua qualità di Commissario Straordinario) escluderebbe la responsabilità di entrambi anche se tali proposte non sono concretamente né recepite né attuate (si legge testualmente *Si intende fare riferimento ... allo "scollamento" talora verificatosi fra le proposte dell'Assessore Avanti e le conseguenti determinazioni del Sindaco Cammarata quanto alle politiche di contenimento del fenomeno. Va ricordato, al riguardo, quanto riferito dal teste Romano, a proposito del fatto che nella visione dell'Assessore all'Ambiente, in linea con le istanze delle categorie rappresentate da Adiconsum, era importante individuare le diverse fonti di inquinamento atmosferico, mentre il Sindaco, invece, era concentrato sui provvedimenti di limitazione del traffico veicolare; la teste Livreri, dal canto suo, ha rammentato l'esito infruttuoso dell'iniziativa dell'Assessore Avanti relativa ad un progetto che avrebbe potuto essere finanziato dalla Comunità Europea, arenatosi per l'atteggiamento del Sindaco che non se ne fece portavoce. Non vi è dubbio che le misure poste in essere dall'Amministrazione Comunale di Palermo e dal Sindaco, anche nella sua veste qualificata di Commissario straordinario al Traffico, si rivelarono di fatto inadeguate o, comunque, insufficienti a raggiungere l'obiettivo di un significativo abbattimento della concentrazione di inquinanti in atmosfera.*

In realtà, il Tribunale ha omesso del tutto di considerare che nei reati omissivi a evento di pericolo del tipo di quelli in contestazione deve essere effettuata una prognosi postuma sulla idoneità *ex ante* delle misure adottate che devono essere coerenti e conferenti rispetto al fenomeno da contrastare.

L'evento tipico cagionato è l'evento antiggiuridico tipico e esigibile, ossia quella parte dell'evento riconducibile alla omissione umana, in quanto trattasi di fenomeno dovuto ad agenti governabili da parte degli imputati. Non vi è un obbligo di risultato, ma vi è un obbligo di attivarsi per evitare che l'evento molesto si verifichi nelle dimensioni e con la estensione che altrimenti si determinerebbe.

Il giudice deve prefigurarsi secondo lo schema della *condicio sine qua non* e valutare se, con una valutazione *ex ante*, al momento in cui l'azione poteva essere posta in essere, l'evento non si sarebbe verificato o si sarebbe verificato diversamente e in forme meno aggressive e pericolose (in tal senso Fiandaca Musco: *"Nei reati omissivi, per determinare il nesso omissione-evento, si emette dunque un giudizio ipotetico o prognostico: cioè l'organo giudicante suppone mentalmente come realizzata l'azione doverosa omessa e si chiede se, in presenza di essa, l'evento lesivo sarebbe venuto meno. Per effettuare una simile prognosi, il giudice non potrà però basarsi soltanto sulle sue personali conoscenze: anche questa volta, i criteri di giudizio da adottare non possono che essere quelli del modello della sussunzione sotto leggi..."* e quindi *"... dopo avere individuato la legge di copertura, in virtù della quale sia consentito affermare che al verificarsi di certi antecedenti vengono generalmente meno determinate conseguenze, si potrà anche questa volta usare, come "test di controllo", la formula della condicio sine qua non; la quale, riferita all'illecito omissivo improprio, va così articolata: l'omissione è causa dell'evento quando non può essere mentalmente sostituita dalla azione doverosa, senza che l'evento venga meno"*).

La legge di copertura sottoposta al collegio giudicante evidenzia una correlazione diretta tra una quota percentuale preponderante delle concentrazioni di inquinanti (praticamente la quasi totalità nel caso della città di Palermo stante l'assenza di rilevanti impianti industriali e l'uso più ridotto del riscaldamento rispetto ad altre realtà) e le emissioni da traffico veicolare locale. Conseguentemente, ogni azione che avesse sostituito l'inerzia totale dei pubblici amministratori volta a diminuire il traffico veicolare locale, avrebbe fatto venire meno l'evento, nel senso che le concentrazioni delle polveri sarebbero sicuramente diminuite con un immediato beneficio per la salute dei cittadini.

La valutazione della causalità omissiva *ex ante* nella specifica vicenda dell'inquinamento dell'aria ambiente, impone che si verifichi se le misure adottate dagli amministratori erano coerenti, appunto *ex ante*, con gli obiettivi di riduzione delle concentrazioni e qualora fosse evidente che l'entità delle misure e i possibili effetti erano tali da non modificare la situazione attuale, sono da considerarsi come inesistenti rispetto agli obblighi imposti, soprattutto se tale incoerenza si è reiterata nel corso degli anni a fronte del permanere invariato dell'evento pericoloso nel corso del tempo.

Conclusivamente, erra il Tribunale, travisando il fatto contestato che viene trasformato in una omissione di ulteriori misure, laddove quello che si è addebitato agli imputati è la carenza totale di adozione di misure rilevanti, ossia causalmente efficaci con una valutazione *ex ante* a impedire l'evento antiggiuridico, così come si è poi in concreto verificato.

Si chiede pertanto alla Suprema Corte di annullare la sentenza con rinvio formulando il seguente principio di diritto a cui la Corte di appello dovrà attenersi:

La valutazione della inidoneità delle misure adottate a tutela della salute umana non costituisce un sindacato della discrezionalità amministrativa della p.a., nell'ipotesi in cui le stesse non hanno mai ottenuto, nel corso di un lunghissimo periodo di tempo sottoposto ad analisi, di ridurre entro i limiti di legge i valori degli inquinanti dispersi in atmosfera.

La accertata e conclamata inadeguatezza delle condotte degli imputati a fronteggiare il fenomeno dell'inquinamento dell'aria integra una omissione penalmente rilevante nell'ipotesi in cui si registrano ripetuti superamenti dei parametri di legge poiché la semplice adozione dei provvedimenti, anche se in concreto rimasti ineseguiti o risultati assolutamente inadeguati rispetto alla tutela di un bene di rilevanza primaria come la salute umana.

L'adozione di misure che si sono dimostrate idonee a contenere l'inquinamento e la successiva revoca delle stesse determina una responsabilità omissiva dei pubblici amministratori che non hanno continuato ad adottare tali misure dimostrate efficaci.

La semplice formulazione di proposte da parte dell'Assessore all'Ambiente al Sindaco (anche nella sua qualità di Commissario Straordinario all'emergenza per la qualità dell'aria) non è suscettibile di escludere la responsabilità di entrambi nel caso in cui tali proposte non sono state concretamente recepite né attuate né eseguite.

La valutazione della causalità omissiva *ex ante* nella specifica vicenda dell'inquinamento dell'aria ambiente, impone che si verifichi se le misure adottate dagli amministratori erano coerenti *ex ante* con gli obiettivi di riduzione delle concentrazioni e qualora fosse evidente che l'entità delle misure e i possibili effetti erano tali da non modificare la grave situazione di inquinamento, esse sono da considerare come inesistenti rispetto agli obblighi imposti.

Secondo motivo – violazione della legge penale per erronea interpretazione dell'art. 328 comma primo c.p. con particolare riferimento al concetto di obbligo di intervento senza ritardo per ragioni di sanità – violazione del nesso causale nei reati omissivi puri e sovrapposizione con la valutazione dell'elemento psicologico del reato.

Il Tribunale ha ritenuto che non sussistevano le ragioni immediate di intervento per ragioni di sanità da parte degli amministratori pubblici competenti poiché non risulta provato che le emissioni oltre limite provocano danni alla salute umana.

Ed anzi ha ritenuto il Collegio, confondendo i due piani, che l'esito del processo sarebbe stato condizionato, *ab origine, dalla scelta di addebitare agli imputati un reato omissivo di natura tipicamente ed esclusivamente dolosa a fronte di condotte che, tutt'al più, avrebbero potuto essere perseguite come colpose* (laddove, si immagina, ad esempio fosse stato ipotizzato e dimostrato che in conseguenza di condotte omissive concorrenti, i soggetti fruitori dell'aria ambiente – vale a dire i cittadini palermitani - avessero riportato danni alla salute, o che si fossero verificati decessi causalmente imputabili all'omissione di cautele doverose); con la conseguenza che *l'impostazione accusatoria si è incentrata su un generico atteggiamento di inerzia comune a tutti gli imputati, desumendosi la loro responsabilità omissiva ("rifiuto") penalmente rilevante dalla verificata inadeguatezza dei provvedimenti adottati per contenere l'inquinamento atmosferico (in ragione del concreto risultato ottenuto), senza che, però, venissero individuate le singole condotte doverose, urgenti ed indifferibili, e gli specifici*

provvedimenti che ciascuno degli imputati avrebbe potuto e dovuto adottare in relazione alla rispettiva posizione di garanzia.

Entrambi tali principi non appaiono condivisibili e devono essere analizzati congiuntamente poiché strettamente interconnessi.

Ed invero, la fattispecie incriminatrice dell'art 328 c.p. impone la verifica di una situazione di pericolo sanitario, non già la certezza che un nesso di causa vi sia o meno tra l'omissione ed il pericolo sanitario medesimo. Del resto, se così non fosse, verrebbe vanificata l'intera disciplina a tutela delle esigenze sanitarie fondata sul principio di precauzione che in certe situazioni impone agli organi pubblici competenti l'adozione di interventi immediati e anche incisivi, ancorchè certezze a livello scientifico su meccanismi causali, forme di trasmissione di contagi e così via non esistano (si pensi alle varie normative adottate nei casi sospetti di epidemie, pandemie e simili).

Nella specifica vicenda agli imputati viene contestata la medesima omissione sia quale causa dell'evento tipico, sia quale rifiuto di intervenire con urgenza per far fronte al prolungarsi delle esposizioni a fattori di rischio per la salute. E' stato dimostrato che il tempo e la esposizione all'inquinante sono causa dell'aumento di patologie gravi a breve e a lungo termine e che il permanere della esposizione al medesimo livello piuttosto che decrescere anche di piccole percentuali ha conseguenze rilevanti sulla salute della popolazione.

Lo stesso Tribunale ammette tali principi citando abbondantemente - e ritenendole fondate - le risultanze del rapporto EPIAIR, cioè di uno studio condotto in dieci città italiane (Milano, Mestre-Venezia, Torino, Bologna, Firenze, Pisa, Roma, Taranto, Cagliari e Palermo), per il periodo 2001-2005, che ha evidenziato i rischi per la salute in relazione all'esposizione ai livelli attuali degli inquinanti atmosferici, confermando che in Italia l'inquinamento atmosferico urbano, in gran parte originato dal traffico veicolare, costituisce un problema ambientale di estrema rilevanza per la salute pubblica.

Tuttavia, a dire dello stesso Collegio, pur essendo dotato di elevata affidabilità scientifica, tale studio non sarebbe probante poiché condizionato dal fatto di essere improntato ad un metodo di natura statistica e si citano in tal senso quali principi che dovrebbero trovare applicazione quelli di cui alla nota Sentenza Francese della Cassazione a Sezioni Unite, in tema di colpa professionale medica.

Ebbene, nulla di tutto ciò ha a che fare con la contestazione e con la natura propria dei reati omissivi c.d. puri quale quello di cui all'art. 328 c.p.. Ed invero in questa sede non si contesta agli amministratori pubblici, all'esito di una indagine medico-legale, di avere causato specifici, concreti episodi di morte e/o malattia ricollegabili all'inalazione degli inquinanti atmosferici (che peraltro in tal caso sarebbero stati contestati espressamente in diversi capi di imputazione). All'opposto, nei reati omissivi quale quello in questione non occorre la prova della concreta serie causale tra uno specifico evento di lesioni o di morte e la esposizione al pericolo sanitario, trattandosi non già di un reato di evento, ma di un reato omissivo puro, che prescinde quindi dalla valutazione e dalla prova che dalla omissione sia derivato un danno o un pericolo di danno.

La prova in questo caso deve essere data sui presupposti tipici dell'urgenza di intervenire senza ritardo e della sussistenza di obiettive ragioni di sanità riconducibili alla situazione di pericolo che lo stesso Tribunale ha ritenuto come esistente. Questa sola circostanza, di per sé, giustifica le ragioni per cui era doveroso agire subito senza ritardo attraverso la adozione di quelle misure immediate che avrebbero comportato una riduzione dell'inquinamento, come richiesto dalla norma con il riferimento alle "ragioni di igiene e sanità".

Del resto, la norma non richiede, come vorrebbe il Tribunale, la presenza di situazioni concrete di danno (morte, lesioni, epidemie) che potrebbero, in quella ottica, essere contestate anche come colpose; molto più semplicemente la fattispecie di cui all'art. 328 c.p. si limita a configurare il caso nelle situazioni in cui per ragioni sanitarie devono essere adottate misure da coloro che sono investiti di tali

specifici obblighi e che rivestono una concreta posizione di garanzia. Proprio per questo la contestazione dell'accusa ha posto l'accento in sede di requisitoria sia sugli effetti a breve termine (eventi lesivi in danno dei soggetti più fragili – bambini, donne in stato di gravidanza, anziani - che possono verificarsi in un breve lasso temporale rispetto al picco di concentrazione degli inquinanti) sia sugli effetti a lungo termine, che si verificano nell'arco di molti anni e che riguardano l'insorgenza di malattie cronico degenerative come i tumori e le malattie respiratorie e cardiovascolari. Queste situazioni sono riconosciute a livello scientifico internazionale come pacifiche ed accolte anche dallo stesso Tribunale nella sentenza impugnata.

In presenza di tali situazioni, dunque, l'autorità pubblica ha il dovere di contrastare la possibile emergenza sanitaria, intesa in senso lato come situazione di fatto che espone a fattori di rischio concreti la popolazione e in questo senso integra un pericolo per la pubblica incolumità, e lo deve fare senza ritardo, anche con l'adozione di provvedimenti di immediata riduzione degli inquinanti come la limitazione o il blocco della circolazione.

E cheché ne possa dire il Tribunale risulta provato – ed è stato finanche riconosciuto dagli stessi imputati – che nell'unico periodo in cui una seria ed effettiva limitazione della circolazione si era avuta (con la istituzione della ZTL video-sorvegliata poi revocata), per la prima volta dalla istituzione del sistema di monitoraggio della qualità dell'aria si erano registrati sensibili miglioramenti (nel corso dell'esame reso dall'imputato Ceraulo, in data 12.2.10, e nel suo interrogatorio e nella memoria in atti, lo stesso ha testualmente ammesso che *nei pochi mesi in cui la ZTL "reale" - con il sistema di videosorveglianza attivo - aveva funzionato l'inquinamento si era dimezzato*). E si badi bene che la ZTL avrebbe potuto essere direttamente adottata dal Sindaco nell'ambito dei suoi poteri di Commissario Straordinario almeno sin dal 2006 (data ultima di scadenza della OPCM istitutiva della emergenza) senza andare incontro a quelle procedure amministrative (preventiva adozione del PUT) che hanno poi condotto all'annullamento del provvedimento istitutivo.

In via conclusiva, basta citare la stessa sentenza del Tribunale per evidenziarne la contraddittorietà sul punto: *“la ricognizione critica di un compendio probatorio quanto mai corposo ed eterogeneo ha consentito di verificare che le condotte degli imputati si rivelarono complessivamente inadeguate, dal punto di vista della concreta azione amministrativa, ad affrontare il delicato problema dell'inquinamento dell'aria ambiente”*, e che nonostante i provvedimenti adottati gli stessi non sono mai riusciti a contenere gli *oggettivi superamenti dei parametri previsti dalla normativa vigente*.

Si chiede pertanto alla Suprema Corte di annullare la sentenza con rinvio formulando il seguente principio di diritto, ovvero quello che in relazione al profilo di illegittimità contestato ritenga di formulare, a cui la Corte di appello dovrà attenersi:

Le situazioni che impongono un intervento senza ritardo per ragioni di sanità non sono solo quelle in cui si verifica una diretta correlazione con fenomeni acuti di morte e/o lesioni, ma anche quelle esposizioni a fattori di rischio che la legge ritiene in via precauzionale causativi di danni per la salute umana - sia per eventi potenzialmente lesivi a breve termine sia perché causa accertata della insorgenza a lungo termine di gravi patologie tumorali e alle vie respiratorie.

Nel reato di rifiuto di atti di ufficio per ragioni di sanità, il presupposto dell'agire deve essere una situazione di pericolo rispetto alla quale valgono le doverose azioni previste dalla legge nei casi di pericolo sanitario e non già l'intervento solo in presenza di eventi dannosi stante la natura di reato omissivo puro della fattispecie criminosa.

Sussiste il dolo omissivo di cui all'art. 328 c.p. nella ipotesi in cui i provvedimenti adottati siano stati concretamente inidonei a tutelare le esigenze della salute umana poste a fondamento della normativa soprattutto laddove risulta dimostrato che era possibile l'adozione di

provvedimenti concreti di immediato e diretto abbattimento delle emissioni nocive causative di una emergenza sanitaria.

Terzo motivo - violazione della legge penale in relazione alla errata configurazione del contenuto del comportamento alternativo lecito - errata applicazione della legge penale in tema di inesigibilità della condotta ed esclusione dell'elemento soggettivo.

Il Tribunale nella sentenza impugnata rimarca il fatto che non vi sarebbe prova alcuna nel processo che l'adozione di misure ulteriori avrebbe sicuramente impedito il superamento dei limiti delle concentrazioni. Sostiene, infatti, testualmente l'organo giudicante che *non vi è alcuna prova del fatto che se tali misure più incisive fossero state attuate, si sarebbe raggiunto il risultato della riduzione dei livelli di inquinanti entro i limiti previsti dalla normativa comunitaria per la protezione della salute umana, non essendo ovviamente sufficiente, nella prospettiva accusatoria, un mero abbattimento delle concentrazioni che non avesse conseguito quello specifico obiettivo*".

Tale principio appare in contrasto con le regole proprie del reato omissivo e con le stesse risultanze processuali. Ed invero, la mera omissione di un atto dovuto per ragioni previste dalla normativa (nel caso di specie la tutela della salute umana) e l'impedimento dell'evento criminoso non sono teoricamente corrispondenti nè sono la inevitabile conseguenza l'uno dell'altra, poiché deve ritenersi che gli obblighi che conseguono ad una determinata posizione di garanzia sono non solo quelli concretamente esigibili ma soprattutto quelli che sicuramente impediscono il verificarsi dell'evento.

Nei reati causalmente orientati a forma libera, ove per di più l'azione doverosa attiene alla discrezionalità amministrativa, non deve essere data la prova di quale specifica azione doveva essere posta in essere, ma che erano possibili azioni che potevano essere materialmente e giuridicamente adottate e che queste potevano concretamente impedire l'evento, nel senso che lo potevano o eliminare del tutto (rientro nei limiti) o lo potevano positivamente attenuare (attivazione di un *trend* di diminuzione già di per sé capace di avere riflessi positivi sulla salute umana). L'evento che gli imputati dovevano impedire non era il mero rientro sotto la soglia prevista dalla legge ma ogni evento, seppure sopra soglia, come in concreto si è manifestato e che poteva essere mitigato da azioni esigibili.

Se mancano in radice misure idonee capaci di incidere realmente sul fenomeno, e di ciò gli amministratori sono stati perfettamente coscienti, pare del tutto superfluo dare la prova positiva e specifica di quale misura sarebbe stata necessaria per non incorrere nella censura.

Già il legislatore comunitario ha valutato che misure di contenimento sono possibili, in numerose linee guida e protocolli esse sono anche codificate, e di esse peraltro è facilmente percepibile la efficacia nella misura in cui esse consistono in effettive e proporzionate riduzioni di emissioni da traffico veicolare. Peraltro nel caso di specie vi è la prova positiva che misure efficaci (limitazione effettiva del traffico veicolare con la istituzione di una vera ZTL sottoposta a controllo elettronico) hanno prodotto una riduzione consistente delle emissioni moleste e dei superamenti stabiliti dalla legge.

La prova della possibilità di un comportamento alternativo efficace è semplice ed è data dalle stime del rapporto Arpat 2004-2005 che il Tribunale ripetutamente cita nella sentenza impugnata dandone una lettura assolutamente difforme e contrastante con le interpretazioni pressoché unanimi.

Ed infatti, si dice nella sentenza che in base a tale rapporto

- *il settore trasporti si conferma di gran lunga il principale fattore di pressione per quanto riguarda le emissioni di PM10 primario, di ossidi di azoto (precursori del PM10 secondario e di ozono), di benzene, di composti organici (precursori del PM10 secondario e di ozono), di monossido di carbonio, ed è quindi il settore su cui si devono indirizzare principalmente i provvedimenti. Pure rilevante è, nei mesi invernali e per le città del Nord Italia, il contributo del riscaldamento domestico.*

- *Praticamente in tutte le quattordici aree metropolitane oggetto di esame vi sono seri problemi di rispetto dei valori limite di concentrazione di PM10 entrati in vigore nel 2005. Preoccupazioni destano pure le concentrazioni di ozono e biossido di azoto (i cui nuovi valori limite sono entrati in vigore nel 2010).*
- *Il PM10 è costituito da polveri di dimensioni inferiore a 10 milionesimi di metro. Il PM10 primario è quello che viene emesso nell'atmosfera direttamente come tale dalle fonti di emissione, e si distingue dal PM10 secondario, che si forma in atmosfera a partire da altri inquinanti come ossidi di azoto, ossidi di zolfo, ammoniacca e composti organici. La concentrazione in aria di PM10 è la somma dei contributi della componente primaria e di quella secondaria. Nelle aree urbane, la componente secondaria contribuisce alla concentrazione in aria di PM10 per una quota che può arrivare al 50% e oltre, in dipendenza delle condizioni emissive e meteorologiche, per cui una strategia di riduzione delle concentrazioni in aria di PM10 nelle aree urbane deve operare sulle emissioni sia di PM10 primario che dei precursori della componente secondaria.*
- *È confermato l'elevatissimo livello dei volumi di traffico sia all'interno sia in prossimità delle aree metropolitane, che aggrava la congestione e rende problematica l'ulteriore riduzione delle emissioni in atmosfera di inquinanti e l'inversione di tendenza delle emissioni di gas serra. Il tasso di motorizzazione colloca l'Italia al secondo posto nelle statistiche europee tra i paesi con il maggior numero di autovetture per abitante ed al primo posto in un confronto internazionale sulle aree urbane.*

Ebbene, nonostante queste premesse basate su un concetto semplice quanto efficace – e cioè che le concentrazioni di polveri sottili si riducono solo se si riducono al contempo le emissioni da traffico e nello stesso tempo l'intensità del traffico non aumenta – il Tribunale inspiegabilmente ed apoditticamente ritiene che una riduzione del volume di traffico non avrebbe avuto alcun effetto benefico sulla qualità dell'aria e sulla quantità (e qualità) delle emissioni. Da dove viene tratto questo dato – contrastante pressoché integralmente con l'intera letteratura scientifica e con i dati tecnici della materia – non è dato sapere!

Invero, vi è uno spazio di rimprovero che non può essere sottaciuto: è il margine di manovra che è dato agli amministratori tra la parte del fenomeno inesigibile e la parte del fenomeno governabile. Dunque, non vi era per l'organo dell'Accusa alcuna necessità di provare quale fosse lo specifico comportamento alternativo lecito per impedire l'evento (e peraltro lo si è pure provato, i.e. la istituzione di una ZTL reale e controllata o il blocco totale del traffico nel caso di emergenza) poiché vi è stata una mancanza totale dell'azione idonea; pertanto ogni valore di superamento costituisce evento in assenza di azione idonea ad impedirlo.

Del resto, le direttive comunitarie (fino all'ultima del 2010) hanno recepito gli studi e le conoscenze scientifiche consolidate della comunità internazionale, traducendoli in atti normativi interni che impongono alla pubblica amministrazione degli obiettivi di fare per raggiungere il risultato auspicato, sotto il profilo di limiti massimi di esposizione a sostanze inquinanti. Questo risultato o limite imposto alla azione della pubblica amministrazione non ha bisogno di essere dimostrato dal Pubblico Ministero, poiché è già la legge a prevederlo, sulla base delle conoscenze tecniche e scientifiche e sulla base di un bilanciamento degli interessi contrapposti (della salute da una parte e delle produzioni e dei rapporti socio economici dall'altra): la concreta possibilità e conseguibilità di tale limite o valore soglia.

In tal senso si è pronunciata del resto la Corte di Giustizia con la nota sentenza Janecek (Corte di Giustizia, sez. II, 25/07/2008, proc. c-237/07) su cui si ritornerà in seguito. In questa sede merita di essere richiamato il principio fissato dai giudici europei nell'interpretare la direttiva comunitaria - e disatteso dal Tribunale di Palermo – secondo cui il rispetto dei valori soglia a tutela della qualità dell'aria non è un obbligo di risultato finale ma implica un obbligo di agire, da parte delle competenti autorità nazionali (e si vedrà che tali Autorità sono in primo luogo proprio quelle comunali), in maniera idonea per conseguire questo risultato (*“in caso di rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme, i*

soggetti dell'ordinamento direttamente interessati devono poter ottenere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di azione, anche quando essi dispongano, in forza dell'ordinamento nazionale, di altre procedure per ottenere dalle medesime autorità che esse adottino misure di lotta contro l'inquinamento atmosferico. Gli Stati membri hanno come unico obbligo di adottare, sotto il controllo del giudice nazionale, nel contesto di un piano di azione e a breve termine, le misure idonee a ridurre al minimo il rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme ed a ritornare gradualmente ad un livello inferiore ai detti valori o alle dette soglie, tenendo conto delle circostanze di fatto e dell'insieme degli interessi in gioco”).

Il fatto che si siano superati i valori limite quindi di per sé non integra ancora violazione di legge penale se l'evento era inesigibile: solo se verrà dimostrato che non era possibile adottare misure diverse idonee a migliorare la situazione, che a breve termine gradualmente riportino i valori nei limiti, non potrà essere mosso rimprovero. Ma trattandosi di fatto impeditivo spetta a chi è gravato di questa responsabilità quale garante, dimostrare che non è stato possibile rispettare i limiti di legge per ragioni a lui non esigibili, per circostanze eccezionali o comunque anomale rispetto alla valutazione tecnico scientifica già recepita nella norma.

Tra le cause idonee a rendere inesigibile il comportamento da adottare per tutelare un bene primario e di rilevanza costituzionale come la salute umana, e soddisfare le esigenze sanitarie sottese ai provvedimenti da adottare, non possono certamente annoverarsi quelle indicate in maniera abbastanza paradossale nella impugnata sentenza: la necessità di *uno sforzo economico rilevantissimo, che in una realtà economicamente depressa come quella della Sicilia (realtà alla quale la città di Palermo è, ovviamente, tutt'altro che estranea), si rivela ancora più difficilmente praticabile ed esigibile*; il comportamento non collaborativo della cittadinanza, rivelatasi spesso insensibile a questi temi; *la ferma opposizione delle associazioni di categoria, le quali “fecero quadrato” contro i provvedimenti limitativi del traffico (più o meno drastici) che valutavano come confliggenti con gli interessi particolaristici delle categorie rappresentate; la effettiva operatività di quei provvedimenti limitativi del traffico che postulavano la necessità di una costante attività di controllo della Polizia Municipale la quale ... sia per gli endemici vuoti di organico che tuttora affliggono il Corpo, sia per le preoccupazioni connesse alla tutela della salute del personale addetto ai servizi di viabilità ... si era rivelata insufficiente e comunque inidonea a supportare efficacemente l'azione amministrativa*; la condotta dell'azienda per il trasporto pubblico (AMAT) che contribuì a rendere ancora meno incisiva l'azione di contenimento dell'inquinamento atmosferico, allorché non aderì alla proposta di spostare al Foro Italico i mezzi che gravitavano nell'area della Stazione Centrale, cioè nella zona più interessata dalla concentrazione di inquinanti; *la assenza di una rete di mezzi pubblici adeguata ed efficiente, lo sviluppo viario e la particolare conformazione urbanistica della città di Palermo*. Tutti elementi che per il Collegio giudicante rendono sostanzialmente impraticabile limitazioni serie o il blocco totale del traffico poiché *l'adozione di una misura così radicale non è pensabile in una città caratterizzata da una situazione viaria assolutamente insufficiente e con una carenza di trasporto pubblico urbano*.

In sintesi, la prova di non potere adottare interventi drastici di riduzione delle emissioni, e dunque di inesigibilità della condotta, può essere data solo attraverso la dimostrazione della impossibilità che misure diverse e più incisive non avrebbero comunque comportato miglioramenti significativi a tutela della salute umana. Per di più, nel caso di specie, come più volte detto, vi è la prova positiva che azioni efficaci e drastiche hanno (per i limitati periodi di tempo in cui sono state adottate), ed avrebbero ancor di più nel lungo periodo, ragionevolmente ridotto i superamenti vietati dalla normativa e tutelato la salute umana.

Si chiede pertanto alla Suprema Corte di annullare la sentenza con rinvio formulando il seguente principio di diritto, ovvero quello che in relazione al profilo di illegittimità contestato ritenga di formulare, a cui la Corte di appello dovrà attenersi:

Il giudice del merito deve verificare se il fattore causale principale della qualità dell'aria in ambiente urbano (il traffico veicolare) sia stato limitato e contenuto o se le misure limitative

delle emissioni erano già ex ante evidentemente inutili e quindi inesistenti, sia per la limitata quota di veicoli interessati, sia per le ampie deroghe consentite, sia perchè senza la introduzione di reali divieti si è consentito che il traffico aumentasse e il numero di veicoli circolanti aumentasse senza controllo.

In seguito, il giudice del merito deve verificare l'evento tipico pericoloso, che non è il mero superamento del valore limite, ma qualsiasi livello di superamento dei valori limite che sia concretamente pericoloso e che sarebbe stato attenuabile con l'adozione delle azioni doverose gravanti sul titolare dell'obbligo.

La condotta alternativa lecita ed efficace non deve essere dimostrata nel suo contenuto specifico e univoco (le azioni possibili attengono al merito della azione discrezionale amministrativa), essendo sufficiente dimostrare che vi erano delle azioni possibili incisive ed efficaci per la riduzione dei livelli di inquinamento, vi era ampia scelta fra esse e che ciascuna di esse era concretamente attuabile ed esigibile.

Non costituiscono condizioni di inesigibilità della condotta, idonee ad elidere l'elemento soggettivo della fattispecie, elementi quali la necessità di sforzi economici rilevanti, la opposizione delle associazioni di categoria a provvedimenti limitativi del traffico, la mancanza di collaborazione degli organi chiamati a vigilare sugli stessi, la mancanza di collaborazione dei cittadini che non rispettano le regole del codice della strada, la struttura viaria della città e la carenza di una rete adeguata di trasporto pubblico.

PARTE SECONDA

Violazione della legge penale per avere erroneamente applicato e interpretato la norma di cui all'articolo 674 del codice penale.

In ordine alla contestazioni di cui all'art. 674 c.p., la sentenza impugnata incorre in vizi di legittimità sia con riguardo alla individuazione dell'oggetto materiale del reato, sia in relazione alla riconducibilità della condotta all'una o all'altra delle fattispecie incriminatrici previste dalla norma, sia con riferimento alla ricostruzione del nesso di causalità nei reati omissivi (in relazione a quest'ultimo punto, peraltro, sotto alcuni aspetti valgono le medesime considerazioni e le stesse doglianze mosse con riferimento all'art. 328 c.p. nei motivi *supra* indicati).

Quarto motivo - violazione di legge per errata interpretazione della norma penale: nella previsione dell'art 674 c.p. rientra la diffusione delle polveri sottili da traffico veicolare (PM10) sia con riguardo alla fattispecie incriminatrice prevista dal primo comma che per quella di cui al secondo comma della medesima norma.

La sentenza impugnata, dopo un *excursus* delle varie posizioni giurisprudenziali sulla distinzione tra le due ipotesi previste dalla norma incriminatrice, conclude erroneamente nel senso di ritenere che le polveri sottili da emissioni veicolari, per la loro natura, non possono essere oggetto di emissione molesta.

Ed invero, il Tribunale, pur sottolineando il recentissimo orientamento della Corte di legittimità secondo cui *“la diffusione di polveri nell'atmosfera rientra nella nozione di “versamento di cose” ai sensi della prima ipotesi dell'art. 674 c.p. e non in quella di “emissione di fumo” contemplato dalla seconda ipotesi, in quanto mentre il fumo è sempre prodotto della combustione, la polvere è prodotto di frantumazione e non di combustione (principio che opera a fortiori per il getto del particolato, della cui natura di “cosa” non può certo dubitarsi) e che pertanto sia per il getto del*

particolato sia per l'emissione delle polveri che ricadono sul terreno trova applicazione la prima parte dell'ipotesi prevista dall'art. 674 c.p. e non debbono essere presi in esame ai fini della responsabilità gli ulteriori requisiti fissati dalla seconda parte del medesimo articolo" (Cass., sez. III, 27.4.2011, PG in proc. Tatò ed altri), ha ritenuto che in relazione alla natura delle emissioni oggetto del processo (gas di scarico dei veicoli a motore) appare più coerente e convincente l'indirizzo giurisprudenziale più risalente che faceva rientrare le emissioni in oggetto nella seconda parte della medesima norma.

La conseguenza di tale inquadramento è che la condotta in esame può assumere rilevanza penale solo se l'emissione avviene *in casi non consentiti dalla legge* (conclusione che resterebbe ferma *"anche qualora si ritenga che le due ipotesi dell'art. 674 c.p. debbano restare distinte e separate. Ed invero, una volta che le onde elettromagnetiche o le polveri si sono fatte rientrare nel getto di cose previsto dalla prima ipotesi della disposizione in esame, alle stesse si può poi applicare, in via analogica, il principio, desumibile dalla seconda ipotesi, secondo cui il comportamento deve presumersi legittimo ed il reato non sussiste quando si tratta di attività regolamentata e non siano superati i limiti tabellari. In questo caso, invero, si tratterebbe di analogia in bonam partem, che quindi non è vietata, e che sarebbe diretta a dare una interpretazione adeguatrice della disposizione"*; Cass., sez. III, 21.10.2010, Rocchi).

Si sostiene, dunque, nella sentenza impugnata che la diffusione di polveri pm10 in atmosfera derivanti dalle emissioni nocive dei veicoli a motore sia contestata e contestabile solo per l'ipotesi di cui alla seconda parte dell'art. 674 codice penale e che tale reato è insussistente nel caso di specie perché non si tratta di un caso in cui la emissione *"non è consentita dalla legge"*. Peraltro, se non è configurabile il reato commissivo, si argomenta nella medesima sentenza, allora non sarebbe neppure configurabile la sua forma simmetrica omissiva.

Tali principi non sono condivisibili, appaiono frutto di una posizione di retroguardia nella interpretazione della norma incriminatrice, del resto ormai abbandonata nella più recente giurisprudenza della Suprema Corte, e conducono a conseguenze paradossali nella interpretazione della fattispecie.

Le Pm10 sono fenomeno sussumibile in entrambe le ipotesi di cui all'art 674 c.p.

Invero nessun dubbio deve sussistere per la riconducibilità dell'evento sia alla prima che alla seconda parte dell'art 674 c.p. poiché ci si trova al cospetto di una ipotesi sussumibile alternativamente nell'una delle due ipotesi o in entrambe .

In ordine alla sussunzione delle PM10 nella prima ipotesi di cui all'art. 674 c.p.

L'evento tipico del reato, come evidenziato più volte dalla Suprema Corte, è un evento di pericolo, che nello specifico è riconducibile ad una pluralità di fattori causali antropici governabili e che non sono stati governati, per omissione penalmente rilevante (Cass Sez. 3, Sentenza n. 46846 del 10/11/2005 Ud. (dep. 22/12/2005) Rv. 232652 secondo cui *la fattispecie di cui all'art. 674 cod. pen. (getto pericoloso di cose) non richiede per la sua configurabilità il verificarsi di un effettivo nocimento alle persone, essendo sufficiente il semplice realizzarsi di una situazione di pericolo di offesa al bene che la norma intende tutelare, ricomprendendosi nella stessa anche la alterazione superficiale del bene, atteso che anche con ciò può determinarsi un rischio per la salubrità dell'ambiente e conseguentemente della salute umana; ed ancora Cass pen sez 1 n. 16693/2008 "In tema di getto pericoloso di cose, l'evento di molestia provocato dalle emissioni di gas, fumi, o vapori non si ha solo nei casi di emissioni inquinanti in violazione dei limiti di legge, in quanto non è necessario che le stesse siano vietate da speciali norme giuridiche , ma è sufficiente il superamento del limite della normale tollerabilità ex art 844 c.c. la cui tutela costituisce la ratio della norma incriminatrice"*).

Questo evento di pericolo può certamente essere rappresentato dal getto di cose in luogo pubblico (le polveri), che diventa penalmente rilevante, ossia molesto, quando presuntivamente si superano le soglie stabilite dal legislatore. In questa prospettiva si rientra pacificamente nel primo comma dell'art 674 in

quanto il valore soglia stabilito dalla legge non vale innanzitutto quale limite regolatore di una attività di natura imprenditoriale consentita, ma quale soglia presuntiva e tipizzante della idoneità ad offendere o imbrattare o molestare.

In sintesi, poiché il legislatore si è posto nella prospettiva di tutela su macroscale della intera popolazione residente in una certa area sottoposta alla esposizione di un inquinante, viene stabilito per legge quale sia il valore limite oltre il quale l'esposizione a quell'inquinante potrebbe essere molesto per tutta o una parte della popolazione interessata. Lo schema dell'art 674 prima parte codice penale, quanto a evento tipico, non solo è di immediata esplicazione, ma è altresì pienamente conforme ai principi di tipicità del diritto penale perché normativamente viene anche specificata l'intensità del getto della cosa che si considera molesto (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 40849 del 21/10/2010 Ud. (dep. 18/11/2010) Rv. 248672 secondo cui *“La configurabilità del reato di getto pericoloso di cose è esclusa in caso di emissioni (nella specie, di polveri) provenienti da attività autorizzata o disciplinata dalla legge, e contenute nei limiti normativi o dell'autorizzazione, in quanto il rispetto dei predetti limiti implica una presunzione di legittimità del comportamento”*; nello stesso senso Cass. Sez. 3, Sentenza n. 15707 del 09/01/2009 Cc. (dep. 15/04/2009) Rv. 243433 e Sez. III, 15708, 15709, 15710, 15711, 15712, 15713, 15714, 15715, 15716 del 2009, non massimate).

Delineata tale soglia del penalmente rilevante, si deve procedere all'ulteriore individuazione di quale sia il fatto tipico molesto al fine di stabilire se il superamento dei valori limite, così come si è in concreto verificato, sia rimproverabile a chi doveva impedirne la verifica e se rispetto ad esso era esigibile una condotta attiva capace di attenuare quell'evento, ancorché non si fosse riusciti a rientrare nei limiti. Che le polveri sono innanzitutto cose e non fumi appare pacificamente considerato dalla normativa tecnica (descrizione delle loro dimensioni fisiche, variabile causa della loro produzione, modalità di formazione secondo reazioni chimiche provocate da condotte umane) e dall'orientamento interpretativo della Suprema Corte (ad es. in tema di onde elettromagnetiche): il getto deriva sia da una emissione diretta della cosa sia da una sua formazione in atmosfera, secondo una catena causale diretta, derivante da azioni umane emmissive di sostanze, e solo marginalmente da eventi atmosferici (vento del deserto, polveri con sali marini), o aggravate da condizioni meteorologiche (alta pressione invernale, inversione termica) su cui peraltro ben potevano essere adottate misure preventive per limitare le emissioni nei periodi critici.

In ordine alla sussunzione delle Pm10 nella ipotesi di cui all'art. 674 secondo comma c.p.

Ma anche a considerare il pm10 una componente di emissioni di gas vapori o fumo *“nei casi non consentiti dalla legge”* (art. 674 seconda parte), il caso in esame rientra comunque nell'evento di pericolo tipico previsto dalla legge. L'evento tipico in questo caso prevede che sia superato un valore soglia o limite, stabilito da un atto normativo regolativo di una attività, per altri versi consentita. L'art 674 comma secondo trova la sua più chiara *ratio* punitiva nel disciplinare attività imprenditoriali, che per loro natura possono essere in qualche modo potenzialmente pericolose per la salute e rispetto alle quali una regolamentazione per legge ne stabilisce limiti e presunzioni di legittimità. In sostanza emettere fumi dai camini nei limiti della autorizzazione di un impianto industriale è un caso consentito dalla legge, seppure non può escludersi che sia molesto alle persone.

Diversa invece è la situazione nella presente vicenda processuale dove non vi è una attività imprenditoriale, quanto una diffusa utilizzazione di macchine a combustibile produttrici di emissioni, e l'evento pericoloso contestato non è una attività imprenditoriale individuata e autorizzata, ma una somma di azioni individuali della cittadinanza, anche imprenditoriali, da cui si origina l'evento

pericoloso attraverso la condotta materiale di getto di cose , rispetto a cui per legge sorge una pozione di protezione da parte degli amministratori degli enti locali, per prevenire l'evento pericoloso stesso.

Ed invero, nella specifica vicenda processuale i valori limite delle concentrazioni per le polveri, sono efficaci e vincolanti dal gennaio 2005 e possono essere considerati contemporaneamente non solo come criterio di tipicità per stabilire quando il getto di una cosa diventa molesto (ex art. 674 primo comma c.p.), ma anche quale valore al di sotto del quale presuntivamente il legislatore ha ritenuto che una attività sia consentita dalla legge.

L'errore in cui incorre la sentenza impugnata è stato quello di aver presupposto che intanto un evento pericoloso tipico è configurabile in quanto un soggetto attivo possa autonomamente commetterlo. Così ragionando, il Tribunale ha di fatto sostituito, nello schema del reato omissivo improprio, l'evento naturalistico (sia esso di danno o di pericolo) con il reato nella forma commissiva, richiedendo quindi tutti i requisiti della fattispecie commissiva propria.

Nella costruzione accusatoria, che appare più conforme ai principi propri del reato omissivo, viene invece contestato un evento pericoloso tipico, cagionato da comportamenti umani plurimi, per lo più singolarmente non punibili ma tutti regolabili da uno o più soggetti a tal fine collocati in una posizione di garanzia e dotati di poteri e possibilità finalizzati ad adottare soluzioni tecniche per intervenire efficacemente. Il fatto che l'attività sia regolamentata non singolarmente ma collettivamente non cambia nulla: i divieti o limitazioni del traffico, le restrizioni nelle emissioni degli impianti di riscaldamento ecc. possono essere adottati in caso di superamenti dei valori limite mediante provvedimenti generali, in esecuzione dei dettati della legge e quindi appunto, secondo quanto previsto dalla norma, proprio "*nei casi consentiti dalla legge*".

In tal senso, dunque, la fattispecie concreta contestata è certamente riconducibile anche al comma II dell'art. 674 c.p. perché sono stati superati i parametri legali di soglia di tolleranza stabiliti dalla legge.

Ma sull'argomento specifico della natura delle polveri sottili già la giurisprudenza di legittimità si era pronunciata con la sentenza della Sez. 3, n. 38297 del 18/06/2004 Ud. (dep. 29/09/2004) Rv. 229619 su come interpretare i casi non consentiti dalla legge di cui all'art. 674 c.p..

Appare utile riportare un passo motivazionale di tale sentenza che nel 2004 decise una vicenda analoga di emissioni da traffico nel Comune di Messina che fu, allora, di conferma della assoluzione perché ben diverso era il quadro normativo che la Corte di Cassazione era chiamata a giudicare (antecedente al D.M. 60/2002) e che dimostra, all'opposto, che il quadro attuale della disciplina consente perfettamente di ritenere integrabile l'evento pericoloso del reato di cui all'art. 674 c.p. nelle condotte omissive che consentono la produzione di emissioni. Peraltro, inspiegabilmente, il Tribunale cita la medesima sentenza per porla, con una motivazione francamente poco comprensibile, a fondamento della pronuncia assolutoria richiamando i principi nella stessa formulati in materia di disturbo delle occupazioni alle persone (art. 659 c.p.), che nulla hanno a che vedere con la fattispecie concreta, e pretermettendo totalmente i principi stabiliti con riferimento all'art. 674 c.p..

La Corte di Cassazione, nella citata sentenza, sancisce espressamente invece la riconducibilità materiale delle emissioni in atmosfera alla fattispecie di cui all'art 674 c.p..

"In tema di emissioni nell'atmosfera, questa Corte Suprema, in più decisioni, ha ravvisato l'elemento oggettivo del reato di cui all'art. 674, seconda parte, cod. pen., affermando che esse possono certamente ricondursi ad una delle tre tipologie indicate dalla norma (gas, vapori, fumo). Parimenti è stata ritenuta la loro capacità offensiva, in considerazione della indubbia idoneità di tali emissioni ad arrecare molestia alle persone, dovendosi fare rientrare nel concetto di "molestia" tutte le situazioni di fastidio, disagio, disturbo e comunque di "turbamento della tranquillità e della quiete", che producono "un impatto negativo, anche psichico, sull'esercizio delle normali attività quotidiane di lavoro e di relazione" (vedi Cass.: Sez. 1[^], 4.2.1994, n. 1293, Sperotto ed altro; Sez. 3[^], 24.1.1995, n. 771, Rinaldi; Sez. 1[^],

22.1.1996, n. 678, P.M. in proc. Viale). In tale prospettiva è stato affermato che può costituire "molestia" anche il semplice arrecare alle persone preoccupazione ed allarmi generalizzati circa eventuali danni alla loro salute per l'esposizione ad emissioni atmosferiche inquinanti (Cass., Sez. 3[^]: 7.4.1994, n. 6598, Gastaldi; 12.5.2003, n. 20755, Di Grado ed altri). Deve ricordarsi, inoltre, in proposito, che la contravvenzione di cui all'art. 674 cod. pen. costituisce reato di pericolo, per cui non è necessario che sia determinato un effettivo nocimento alle persone, essendo sufficiente l'attitudine concreta delle emissioni ad offenderle o molestarle nel senso sopra indicato. (vedi Cass., Sez. 1[^]: 15.11.1993, n. 10336, Grandoni; 17.12.1994, n. 12428, Montini; 4.12.1995, n. 11868, Balestra ed altro; 21.1.1998, n. 739, P.M. in proc. Tilli; 14.1.2000, n. 407, Samengo; nonché Cass., Sez. 3[^], 21.3.1998, n. 3531, Terrile).

La giurisprudenza di questo Corte, poi, ha ravvisato la possibilità del concorso tra l'art 674 cod. pen. e le norme speciali in materia ambientale con riferimento all'inquinamento atmosferico (vedi Cass.: Sez. 3[^], 7.4.1994, n. 6598, Gastaldi; Sez. 1[^], 31.8.1994, n. 9357, Torino), all'inquinamento idrico (Cass.: Sez. 1[^], 10.11.1998, n. 13278, Mangione; Sez. 3[^], 7.10.2003, n. 37945, Graziani) e all'inquinamento elettromagnetico (Cass., Sez. 1[^]: 12.3.2002, n. 10475, Fantasia ed altri; 14.6.2002, n. 23066, Rinaldi) e, anche in considerazione di tale asserita concorsualità, particolare attenzione, nell'interpretazione dell'art. 674 cod. pen., ha riservato all'inciso "nei casi non consentiti dalla legge".

In relazione a detto inciso, si era formato un orientamento giurisprudenziale, largamente prevalente nel senso che rientra pacificamente nei "casi non consentiti dalla legge" il superamento della soglia delle emissioni fissata dalla normativa di settore, ma che - anche nei casi di attività esercitata previo regolare rilascio dell'autorizzazione amministrativa e nel rispetto dei limiti tabellari fissati dalla normativa speciale - la contravvenzione è pur sempre configurabile alla stregua dei criteri civilistici, in quanto la "molestia" dell'emissione non è esclusa per il solo fatto che essa sia inferiore ai limiti massimi di tolleranza specificamente fissati dalla legge. In tale prospettiva, la "normale tollerabilità" viene riferita anche ai parametri di cui all'art. 844 cod. civ., essendo l'agente tenuto al rispetto non soltanto dei limiti fissati dalle tabelle della normativa speciale di settore ma anche della legge in generale e, quindi, delle prescrizioni del codice civile, con il conseguente obbligo di ricorrere alla "migliore tecnologia disponibile" per contenere al massimo possibile le emissioni inquinanti, al fine della tutela della salute umana e dell'ambiente quali valori costituzionalmente garantiti.

Un diverso indirizzo interpretativo (già isolatamente enunciato da Cass., Sez. 3[^], 26.8.1985, n. 7765, Diliberto) si è formato, invece, a partire dalla sentenza 7.7.2000, n. 8094, ric. Meo, della I Sezione di questa Corte Suprema (concernente l'emissione di fumo dagli impianti di un oleificio), con la quale è stato affermato il principio che, nella formulazione dell'art. 674 cod. pen., l'espressione "nei casi non consentiti dalla legge" si collega alla necessità che l'emissione (di gas, vapori o fumi) atta a molestare le persone avvenga in violazione delle norme che regolano l'inquinamento atmosferico. Ne consegue che, ai fini dell'affermazione di responsabilità in ordine al reato previsto dall'art. 674 cod. pen., non basta che le emissioni siano astrattamente idonee ad arrecare fastidio, ma "è indispensabile la puntuale e specifica dimostrazione che esse superino gli standards fissati dalla legge".

Nel campo dell'illecito penale, dunque, si riscontra una sorta di presunzione di legittimità per quelle emissioni che non superino le soglie fissate dalle leggi speciali. Tali conclusioni sono state ribadite da Cass., Sez. 3[^], 3.3.2004, n. 9757, Pannone, per emissioni provenienti da cava di estrazione di pietra calcarea e da Cass., Sez. 1[^]: 12.3.2002, n. 15717, Pagano ed altri; 14.6.2002, n. 23066, Rinaldi, in relazione ad emissioni di onde elettromagnetiche.

Trattasi di orientamento condiviso da questo Collegio, sulla base dell'essenziale considerazione che il riferimento alle norme del codice civile comporta un'evidente violazione del principio di tipicità. Quando esistono precisi limiti tabellari fissati dalla legge, non possono ritenersi "non consentite" le emissioni che abbiano, in concreto, le caratteristiche qualitative e quantitative già valutate ed ammesse dal legislatore; nei casi, invece, in cui non esiste una predeterminazione normativa, spetterà al giudice penale la valutazione della tollerabilità consentita, ma pur sempre con riferimento ai principi ispiranti le specifiche leggi di settore. In ogni caso, comunque, affinché possa configurarsi il reato di cui all'art. 674 cod. pen., non basta che le immissioni in atmosfera superino i limiti eventualmente fissati dalla normativa speciale, ma occorre anche che esse abbiano carattere effettivamente molesto, nel senso dianzi delineato (vedi Cass., Sez. 1[^]: 13.1.2003, n. 760, Tringali; 7.7.2000, n. 8094, Meo)".

Si chiede pertanto alla Suprema Corte di annullare la sentenza con rinvio formulando il seguente principio di diritto, ovvero quello che in relazione al profilo di illegittimità contestato ritenga di formulare, a cui la Corte di appello dovrà attenersi:

Le concentrazioni delle polveri sottili Pm10 rilevate dalle centraline di monitoraggio della qualità dell'aria sono riconducibili sia all'evento molesto di cui all'art. 674 primo comma codice penale, sia all'evento di superamento dei valori soglia previsti dalla legge, e quindi nei casi consentiti dalla legge, dell'art 674 secondo comma codice penale.

Quinto motivo – violazione della legge penale sulla interpretazione dell'art 40 cpv. c.p. in relazione all'art 674 c.p., per avere erroneamente ritenuto come necessariamente simmetrico lo schema del reato commissivo con il reato omissivo improprio: il reato omissivo improprio in realtà costituisce una autonoma fattispecie incriminatrice.

Nella interpretazione della fattispecie contestata secondo il combinato disposto di cui agli artt.40 cpv. e 674 c.p., il Collegio ha fortemente criticato l'impostazione accusatoria – definendola una “*artificiosa opzione interpretativa*” – ritenendo, in adesione ad una impostazione definita tradizionale, che non è possibile *giungere alla costruzione - ed invocare l'applicazione - di una fattispecie omissiva risultante dall'integrazione dell'art. 40 cpv. c.p. con la norma incriminatrice, che tuttavia non trovi rispondenza in una speculare fattispecie commissiva attribuibile ad un singolo agente.* Secondo la sentenza impugnata, infatti, la *fattispecie omissiva rappresenta una semplice forma di manifestazione della fattispecie commissiva espressamente prevista dalle norme di parte speciale ed una diversa costruzione, forzando i limiti strutturali della norma incriminatrice ed ampliando a dismisura l'area della punibilità mediante il ricorso al meccanismo di equiparazione previsto dall'art. 40 cpv. c.p., trasmoda nella giurisprudenza “creativa”, finendo con il collidere irrimediabilmente con i principi costituzionali di legalità e di tassatività delle fattispecie penali.*

Ebbene tali principi sono decisamente non condivisibili, frutto di una interpretazione di retroguardia del diritto penale, ed in particolare delle fattispecie omissive cui si attribuisce, in genere, proprio la funzione di tutela di macrobeni (ad es. la salute umana o l'ambiente) contro forme di aggressione incisive e potenzialmente lesive e/o pericolose per una molteplicità indeterminata di soggetti ed in un numero indefinito di casi, anche al fine di colmare quelle lacune oggettive dell'ordinamento che lo stesso Tribunale ritiene esistenti e di cui, con tutta evidenza, non si preoccupa preferendo aderire alla rassicurante e tranquillizzante “*impostazione tradizionale*”.

In realtà, la giurisprudenza e la dottrina più evolute ritengono, ormai pacificamente, come del tutto inaccettabile e contra *legem* quella impostazione interpretativa secondo cui se non vi è un soggetto punibile per il reato commissivo non vi può essere ugualmente una ipotesi di punibilità per il reato omissivo improprio su di esso costruito.

Invero, l'art 40 capoverso è norma sul nesso di causalità e fa espresso riferimento all'evento (e non al reato) causato e, pertanto, la combinazione dell'art 40 cpv. con le fattispecie commissive di evento determina la configurazione di autonome fattispecie incriminatrici che nulla hanno a che vedere con la corrispondente fattispecie commissiva.

La sentenza impugnata argomenta che trattasi di evento (la eccessiva concentrazione) e di condotte (l'emissione di fumo dai veicoli a motore) che non sono come tali previsti come reato da nessuna legge (la emissione di fumi atti a offendere o molestare è reato secondo il 674 solo quando avviene nei casi non consentiti dalla legge e nessuna legge vieta le emissioni di fumi dagli scappamenti delle auto in circolazione), così come l'evento pericoloso costituito dal superamento dei limiti massimi delle concentrazioni a sua volta non costituisce nè il reato di cui all'art 674 c.p. né alcun altro reato.

Ebbene, dette argomentazioni appaiono in palese contrasto con la corretta interpretazione della norma penale contestata per le seguenti ragioni.

- a. Appare certamente preferibile (come già evidenziato in sede di discussione del P.M. – e richiamato nella stessa sentenza oggetto del ricorso) il più recente e autorevole orientamento dottrinale (Fiandaca Musco) che ritiene che il reato omissivo improprio costituisce un'autonoma fattispecie incriminatrice: *“il reato omissivo improprio finisce con l'essere ricostruito dall'interprete in base all'innesto della disposizione di cui all'art. 40 cpv. c.p. sulle norme di parte speciale che prevedono le ipotesi di reato commissivo suscettive di essere convertite in corrispondenti ipotesi omissive. Proprio per effetto d'un simile innesto sorge una nuova fattispecie incentrata sul mancato impedimento dell'evento: questa nuova fattispecie non rappresenta però - come pretenderebbe l'impostazione tradizionale – una semplice forma di manifestazione della fattispecie commissiva espressamente prevista ma ha carattere autonomo. Tale autonomia si spiega considerando che la fattispecie omissiva impropria, in quanto incrimina l'inosservanza dell'obbligo di impedire l'evento, non può che essere anch'essa imperniata su una norma di comando”*.
- b. Alla luce del medesimo orientamento, il reato omissivo improprio si attaglia ai reati di evento cosiddetti causali puri, cioè quei reati di evento, la cui carica di disvalore si concentra tutta nella produzione del risultato lesivo, mentre appaiono indifferenti le specifiche modalità comportamentali che innescano il processo causale. Nell'ambito di tale categoria rientrano non solo i delitti contro la vita e l'incolumità individuale ma anche i reati contro l'incolumità pubblica, fra cui anche l'art 674 c.p. nella specifica previsione della protezione della persona contro aggressioni alla sua salute e al suo benessere psicofisico.
- c. Nel reato omissivo improprio vi deve essere come presupposto del reato una “situazione tipica” ossia quel complesso dei presupposti di fatto che danno vita a una situazione di pericolo per il bene da proteggere e che pertanto rendono attuale l'obbligo di attivarsi del garante. Nel caso di specie la situazione tipica è la qualità degradata dell'aria ambiente (come risulta dai dati giornalieri delle concentrazioni di polveri rilevati dalle centraline superiori ai valori limite che si ripetono in termini di superamenti negativi per più giorni e che fanno presumere che nel corso del tempo il numero dei giorni di superamento consentiti verranno superati). I dati delle centraline segnalano un pericolo agli amministratori dell'area urbana e impongono loro di attivarsi per impedire il verificarsi dell'evento tipico, ossia il superamento dei valori annuali stabiliti dalla legge.
- d. Nel reato omissivo improprio l'evento è tipico in relazione ad una situazione di fatto e ad una normativa anche integratrice che qualifichi come tale una determinata situazione di fatto, indipendentemente da una condotta positiva illecita che l'abbia causata. Nel caso di specie l'evento è tipico perché la legge qualifica come molesta una certa situazione di fatto della qualità dell'aria. Si ribadisce che non sta scritto da nessuna parte che la condotta materiale di gettare cose moleste debba essere posta in essere da soggetti punibili e non già da eventi naturali o da condotte frazionate non punibili, ciò che conta nello schema del reato omissivo improprio è che l'evento considerato sia tipico, ossia sia configurabile come getto di cose, che sia obiettivamente molesto alle persone (superamento valori limite), che taluno in una posizione particolare poteva e aveva l'obbligo giuridico di impedire il verificarsi di esso, che una qualunque azione doverosa fosse possibile ed esigibile e fosse in grado di impedire l'evento così come si è verificato, quindi anche solo attenuandone positivamente la consistenza.
- e. Nel reato di cui all'art 674 c.p. in relazione al fatto tipico del superamento dei valori limite dell'aria ambiente, le attività vietate dalla legge sono quelle stabilite come tali dagli organi competenti in presenza dei presupposti e nell'esercizio dei poteri che la stessa legge consente (limitazioni e riduzioni del traffico, limitazioni delle emissioni ai camini ecc.).

Peraltro, seguendo la logica (non condivisibile, come si è già detto) della sentenza per cui sarebbe applicabile solo l'art.674 parte seconda, non risulta conforme al sistema normativo previsto dalla legge quanto affermato in sentenza, circa il fatto che le emissioni di fumo dallo scappamento dei veicoli a motore non sono in nessun modo vietate dalla legge.

In realtà, la normativa in tema di aria ambiente consente agli organi della P.A. di stabilire se e quando quelle attività siano vietate. Ed infatti le ordinanze con cui viene vietata la circolazione di talune categorie di veicoli è una forma attuativa della legge con cui si vieta una certa attività ritenuta pericolosa per la salute in certe condizioni. Il fatto che nel caso specifico tali emissioni non siano state vietate o comunque regolamentate come avrebbero dovuto in forza della normativa nazionale ed europea non comporta che non sia una attività regolata dalla legge ma anzi proprio la legge ne regola la possibilità di imporre divieti per evitare i superamenti dei limiti di concentrazione delle polveri. Ciò che manca nella vicenda è la concreta imposizione di limiti e divieti, ossia quella condotta omissiva causativa dell'evento che è proprio il tema del processo, ma che si inserisce su una attività umana che per legge è appunto possibile regolamentare.

La regola generale che se ne trae è che le emissioni di fumo dallo scappamento dei veicoli a motore è una attività umana pericolosa per la salute, che è regolata dalla legge nei tempi modi e limiti di emissione attraverso i poteri di intervento della pubblica amministrazione investita dalla medesima legge, della specifica competenza per intervenire.

f. L'evento tipico nei reati omissivi impropri non coincide con il reato tipico commissivo.

Si sostiene, infatti, che l'evento pericoloso costituito dal superamento dei limiti massimi delle concentrazioni a sua volta non costituisce né il reato di cui all'art 674 c.p. né alcun altro reato, confondendo in maniera evidente l'evento tipico con il reato. Ed infatti si tralascia che proprio lo schema di incriminazione dell'art 674 c.p. è ampiamente idoneo a sussumere la specifica vicenda nello schema legale sia nella forma commissiva ove configurabile (ed astrattamente lo potrebbe essere) sia soprattutto nella forma omissiva impropria, laddove l'evento pericoloso, e non già il reato, richiederà l'ulteriore sussistenza di un obbligo giuridico di impedire l'evento e di una omissione causalmente significativa e rimproverabile a titolo di dolo o colpa rispetto all'evento medesimo.

Si chiede pertanto alla Suprema Corte di annullare la sentenza con rinvio formulando il seguente principio di diritto, ovvero quello che in relazione al profilo di illegittimità contestato ritenga di formulare, a cui la Corte di appello dovrà attenersi:

Il reato omissivo improprio è una autonoma fattispecie incriminatrice che ha come evento un fatto tipico e non un reato commissivo simmetrico.

Nel reato di cui all'art 674 c.p. nella sua forma omissiva impropria il fatto tipico è un evento naturalistico o un evento qualificato dalla legge come tale da una norma extrapenale che gli attribuisce natura di molestia e nel caso di specie è evento tipico il superamento dei valori limite stabiliti dalla legge.

Le attività vietate dalla legge in relazione alla causazione dell'evento tipico così configurato sono quelle che consentono agli amministratori di imporre a certe attività umane limiti e i divieti di emissione, nell'esercizio dei loro poteri per la tutela dell'aria ambiente, e fra queste attività regolamentate dalla legge vi è anche il traffico veicolare negli insediamenti urbani.

Le emissioni di fumo dallo scappamento dei veicoli a motore è una attività umana pericolosa per la salute, che è regolata dalla legge nei tempi modi e limiti di emissione attraverso i poteri di intervento della pubblica amministrazione investita dalla medesima legge, della specifica competenza per intervenire.

Sesto motivo - erronea applicazione del diritto penale in relazione alla asserita non configurabilità di un concorso di persone nel reato omissivo improprio - errata configurazione del caso di specie come ipotesi di concorso di reato omissivo improprio in reato commissivo.

In tema di concorso di persone, presupponendo sempre la criticata equivalenza tra reato commissivo ed evento del reato omissivo improprio, la sentenza impugnata sostiene che la imputazione formulata con lo schema dell'art 40 capoverso del codice penale sarebbe al di fuori del sistema perché il Pubblico Ministero *“ha contestato agli imputati in concorso tra loro e non con altri (e neppure come evento commesso da altri, con il concorso omissivo degli imputati) ed ha infine individuato nel superamento delle concentrazioni massime di inquinanti ammesse dalla normativa comunitaria l'evento criminoso punibile”*.

Si critica, dunque, la prospettazione accusatoria per cui la responsabilità penale dei pubblici amministratori tratti a giudizio *si fonderebbe sul rilievo che essi, nelle rispettive qualità, non impedirono il superamento dei limiti di concentrazione di inquinanti in atmosfera (evento che avevano l'obbligo giuridico di impedire); e che, nello stesso tempo, la condotta causativa dell'evento fu posta in essere da terzi (proprietari ed utilizzatori di veicoli a motore), che non sono neppure genericamente menzionati nei capi di imputazione.*

Ritiene, dunque, il Collegio che *è certo che, nella fattispecie concreta, l'autore diretto del fatto materiale non potrebbe essere chiamato a risponderne, perché è pacifico che egli non commette alcun reato (circostanza contestata nel precedente motivo n.d.r.). D'altra parte, continua il Tribunale, non sarebbe ipotizzabile a carico dei singoli autori diretti, né una cooperazione nel delitto colposo ex art. 113 c.p. - poiché occorrerebbe che la condotta di ciascun concorrente, singolarmente considerata, violi la regola di cautela, e che tra le condotte medesime esista un legame psicologico (Cass., sez. IV, 10.3.2005, Budano)-, né un concorso di cause colpose indipendenti, configurabile questo nel caso in cui più soggetti contribuiscono colposamente a cagionare l'evento, senza la consapevolezza di contribuire alla condotta altrui (Cass., sez. IV, 30.3.2004, Cosciotti); in entrambe le ipotesi, infatti, sarebbe necessario che la condotta del singolo soggetto sia qualificabile come colposa (Cass., sez. III, 9.1.2009, Abbaneo), ciò che ovviamente deve escludersi nel caso di specie (automobilista).*

Sulla base di tali considerazioni, conclude il Tribunale che *imputare ai soli amministratori, come titolari di una posizione di garanzia, la responsabilità in forma omissiva del superamento nell'aria ambiente dei limiti di concentrazione di sostanze inquinanti, senza che vi sia alcuna possibilità di contestare a titolo di concorso (art. 110 c.p.) ovvero di cooperazione colposa (art. 113 c.p.) lo stesso fatto agli autori materiali delle singole condotte che, sommate l'una all'altra, determinano l'evento unitario - tant'è che nel caso in esame è stato contestato agli odierni imputati di avere agito in concorso tra loro, e non in concorso omissivo nel reato commissivo commesso da altri - significa operare un inammissibile salto logico nell'applicazione della norma penale, in quanto proprio l'addebito formulato sulla base del descritto meccanismo di equiparazione della causalità omissiva a quella attiva, previsto dall'art. 40 co. 2 c.p., presupporrebbe l'esistenza di una relazione giuridica tra i pubblici amministratori cui viene addebitato l'omesso impedimento dell'evento criminoso e ciascuno dei singoli autori delle condotte attive che concorrerebbero ad integrare la fattispecie prevista dall'art. 674 c.p.; ma tale relazione non può essere in alcun modo ipotizzata e costruita, perché, come si è detto, si tratta di condotte attive pienamente lecite, che non sono vietate da alcuna norma di legge e non sono previste come reato.*

Si è voluto riportare *supra* pressoché integralmente la sentenza sul punto, poiché molteplici profili della natura concorsuale della omissione sembrano ricostruiti in maniera non conforme alla normativa.

- a. L'omissione impropria può essere posta in essere in concorso ed è perfettamente conciliabile lo schema del reato omissivo mediante omissione, in assenza di una condotta materiale commissiva. Ed invero, non si capisce perché soggetti già gravati dalla medesima posizione di garanzia, anzi configurandosi come una posizione di garanzia in cui le decisioni devono essere necessariamente prese collegialmente, non possano essere rimproverati in concorso nella determinazione collegiale di adottare le decisioni contenenti le omissioni rilevanti .
- b. Non corrisponde al vero che l'evento penalmente rilevante qui sarebbe stato realizzato da altri.

Anche questa affermazione costituisce un travisamento del fatto poiché l'evento non è causato dal singolo soggetto secondo uno schema commissivo penalmente rilevante, né per colpa né per dolo, né in concorso. In realtà, e lo stesso Tribunale lo riconosce, l'evento pericoloso di cui si tratta è la somma di fattori causali umani governabili rispetto ai quali, lo schema della causalità omissiva impropria è di per se sufficiente a fornire un quadro esplicativo: l'evento di pericolo non si sarebbe verificato o si sarebbe verificato in termini diversi e meno molesti se l'azione doverosa si fosse concretizzata e, con una previsione *ex ante*, il garante avesse agito doverosamente.

- c. L'omissione impropria non presuppone che vi sia necessariamente una condotta materiale posta in essere da altri.

La posizione di garanzia come strutturata dal codice e ricostruita dalla dottrina più autorevole in materia (Fiandaca-Musco) viene qualificata o come posizione di protezione o come posizione di controllo, ed entrambe costituiscono fonti dell'obbligo di agire. Ciò che fonda l'obbligo di agire è quindi innanzi tutto una situazione di fatto rispetto alla quale si vuole prevenire un evento. Questo fatto non necessariamente deve qualificarsi quale azione commissiva penalmente punibile da parte dell'uomo ma anche quale situazione materiale causata da eventi naturali o da comportamenti non punibili magari posti in essere dalla stessa persona che poi diviene offesa dalla omissione, rispetto a cui però un certo soggetto ha precisi obblighi di controllo o protezione riconosciuti dalla legge o, in taluni casi, da un contratto o da altra fonte giuridica. Nell'esempio classico del bagnino che deve impedire l'annegamento del bagnante che poi viene salvato da altri (diversamente interpretato dal Tribunale nella sentenza impugnata), in cui la condotta del bagnante non è di per sé commissiva di un reato, egli si è posto con la sua condotta penalmente non rilevante in una situazione di pericolo, rispetto a questa situazione di pericolo un contratto che disciplina una prestazione di servizio individua il soggetto investito di una posizione di controllo. Ovvero, si pensi più in generale a tutte quelle condotte umane poste in essere da soggetti per diverse ragioni incapaci, le quali impongono a chi ha una posizione di protezione di intervenire per impedire gesti di autolesionismo o di danno o di messa in pericolo della integrità propria o altrui.

Ebbene, in questi casi non si pone certo il problema di configurare una condotta materiale positiva corrispondente a quella omissiva causativa dell'evento, né si pone un problema di porre in concorso l'incapace che ha determinato la situazione di pericolo con colui che lo doveva proteggere dall'evento derivato da quel pericolo. Tale impostazione pacifica non lo è per il Tribunale che recepisce un principio esattamente opposto!

In quanto autonoma fattispecie incriminatrice, dunque, la condotta omissiva impropria è di per sé una autonoma fonte di incriminazione e se più sono i soggetti autori di tale omissione, fra costoro potrà configurarsi un concorso doloso per omissione. Seguendo questo ragionamento, nella vicenda oggetto della imputazione correttamente si è escluso di verificare se una pluralità di soggetti nella loro attività quotidiana siano punibili o meno per le loro attività pericolose o moleste per la salute, ciò che è stato contestato è l'autonoma fonte di responsabilità da parte dei soggetti garanti di quella situazione di fatto (concentrazioni oltre soglia) venutasi a creare dalla somma delle condotte di soggetti non punibili.

La ratio del trattamento sanzionatorio penale in un caso del genere è perfettamente in armonia con i principi dei reati omissivi impropri: vi è un soggetto o più soggetti (la popolazione di una certa area) che si trovano in una situazione di potenziale pericolo da loro stessi creata, vi è un soggetto garante che è investito per legge della protezione di tali soggetti con attribuzione di poteri che possono incidere sui loro comportamenti (i rappresentanti degli enti locali interessati

all'inquinamento dell'aria) per rimuovere l'evento pericoloso o quanto meno attenuarlo negli effetti molesti, vi è una oggettiva impossibilità per il titolare del bene protetto (i singoli membri della popolazione interessata) di proteggere personalmente il proprio bene minacciato (integrità fisica, salute, vita ecc.) in quanto non provvisti dei poteri pubblicistici necessari per imporre a terzi comportamenti meno molesti, vi è infine l'evento pericoloso.

d. L'evento pericoloso non è la singola condotta di chi emette polveri.

Non solo è stato erroneamente interpretato l'art 40 cpv., facendo coincidere evento naturalistico (pericoloso o di danno) con reato commissivo, ma anche l'evento pericoloso descritto dall'art 674 c.p. è stato erroneamente fatto coincidere con la singola emissione molesta. In realtà, si tratta di cose diverse: la condotta di chi getta o versa, da un lato, l'evento molesto che ne deriva, dall'altro. Nello schema del reato omissivo improprio non rileva la condotta commissiva ma l'evento che ne deriva, il quale può essere ricondotto appunto anche ad una fattispecie omissiva impropria. Allora, l'evento non può essere considerato ovviamente la singola azione di gettare o versare, ma è il risultato monitorato alle centraline delle concentrazioni degli inquinanti, risultato della somma complessiva di queste azioni umane e di altri fattori.

Si chiede pertanto alla Suprema Corte di annullare la sentenza con rinvio formulando il seguente principio di diritto, ovvero quello che in relazione al profilo di illegittimità contestato ritenga di formulare, a cui la Corte di appello dovrà attenersi:

Il reato omissivo improprio è autonoma fattispecie incriminatrice, nella quale è possibile che più soggetti garanti concorrano nella omissione anche attraverso, come nel caso specifico, un concerto e un accordo sul contegno che le pubbliche amministrazioni decidono di tenere o di non tenere rispetto al fenomeno pericoloso da contrastare.

Nel reato omissivo improprio ove il garante ha una posizione di protezione verso la popolazione e il reato di evento di pericolo può afferire in senso lato alla pubblica incolumità, è del tutto improprio ipotizzare che si tratti di concorso di un reato omissivo improprio in reato commissivo, dove il reato omissivo abbia ad oggetto come evento il reato commesso da altri (che si dice mancare) e dove la commissione sia riferibile a quella stessa popolazione da proteggere e che, in assenza di adeguata regolamentazione, tiene comportamenti la cui somma li sottopone alla esposizione di un fattore di rischio per la loro salute.

PARTE TERZA

Violazione della legge penale per avere erroneamente applicato e interpretato i principi comunitari a tutela della qualità dell'aria e della salute umana dall'inquinamento atmosferico, anche alla luce della interpretazione delle corti sovranazionali (Corte di Giustizia dell'Unione Europea e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo)

Infine, la sentenza impugnata incorre in palesi vizi di legittimità in relazione alla erronea interpretazione dei principi di diritto comunitario posti a tutela della qualità dell'aria ambiente e della salute umana sanciti sia nella normativa comunitaria, di cui la successiva normativa interna costituisce applicazione, sia nella interpretazione datane nelle decisioni delle Corti sovranazionali (Corte di Giustizia Europea e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo), anche in relazione alle disposizioni della Carta Europea dei

Diritti e delle Libertà fondamentali, che a seguito della adozione della Carta di Nizza, prima, e delle modifiche ai Trattati introdotte con il Trattato di Lisbona, poi, costituiscono ormai parte integrante ed essenziale dell'intero ordinamento comunitario e, dunque, nazionale.

Settimo motivo - Violazione della legge penale per erronea applicazione dei principi comunitari posti a tutela della qualità dell'aria – erronea interpretazione degli effetti delle decisioni emesse dalla Commissione Europea in materia di procedura di infrazione per inadempimento degli obblighi comunitari – erronea interpretazione della legge penale in relazione alla influenza delle condizioni climatiche per la valutazione della qualità dell'aria

Come già anticipato, ed evidenziato anche nel provvedimento impugnato, la Commissione europea, in data 1.2.2010, ha rigettato la seconda richiesta di proroga presentata dall'Italia relativa all'obbligo di conformarsi alla legislazione UE in materia di qualità dell'aria e di mancato rispetto dei limiti relativi al PM10. La decisione riguardava le possibili esenzioni temporanee dagli *standards* di qualità dell'aria dell'UE relativi al particolato pericoloso in dodici zone o agglomerati supplementari situati in Campania, Puglia e Sicilia, e tra queste proprio la Provincia di Palermo. Nella sua decisione la Commissione ha approvato una proroga per il PM10 in una sola zona della regione Campania ed ha respinto tutte le altre richieste, rilevando che nelle altre zone la Commissione ha ritenuto che le condizioni non siano soddisfatte perché non sono stati forniti sufficienti dati ed informazioni ovvero per il fatto che le misure delineate nei piani per la qualità dell'aria trasmessi alla Commissione non dimostravano che le norme sarebbero state soddisfatte al termine della proroga.

All'esito di tale decisione, e dopo l'ennesima diffida e messa in mora rimasta senza riscontro, in data 24.11.2010 la Commissione ha deciso l'avvio della ennesima procedura di infrazione a carico dell'Italia ed ha confermato che le condizioni particolarmente rigorose previste dalla direttiva sulla qualità dell'aria del 2008 per permettere agli Stati membri di adeguarsi progressivamente al rispetto degli standard di qualità dell'aria per il PM 10 (fino all'11 giugno 2011) e per l'NO 2 e il benzene (fino al 2015 al massimo) non sono state rispettate nel territorio oggetto del presente giudizio.

Tale circostanza conferma, ancora una volta, la assoluta inadeguatezza, quando non l'inesistenza, delle procedure di tutela della qualità dell'aria adottate nella nostra città, che non sono state neppure ritenute idonee non solo ad abbassare i livelli di inquinamento ma neanche di prevedere una possibile soddisfazione delle condizioni al termine dell'eventuale periodo di proroga che proprio per questa ragione non è stato concesso.

In ordine agli effetti di tali decisioni della Commissione sull'ordinamento nazionale, la sentenza impugnata ha rilevato che *si pone il problema se le decisioni che abbiano come destinatari uno o più Stati membri possano determinare il sorgere di situazioni giuridiche attive di persone fisiche o giuridiche, se cioè possano produrre effetti diretti. In proposito, la Corte di Giustizia si è espressa in senso affermativo nella sentenza Grad (sent. 6 ottobre 1970, causa 9/70).*

Tuttavia, il Tribunale ha ritenuto di non aderire a tale richiamata impostazione rilevando che in ogni caso *la detta decisione non è suscettibile di spiegare alcuna refluenza nell'odierno giudizio, nel quale si discute di presunte condotte omissive addebitate agli amministratori comunali di Palermo; avuto riguardo, infatti, alla natura giuridica della decisione della Commissione europea e al soggetto destinatario di tale pronunciamento (nel caso di specie, la Repubblica Italiana), da essa può al più nascere l'obbligo di natura politica per gli Stati membri di conformarsi al decisum dell'organo comunitario. E, solo in via di ipotesi, anche laddove in esito alla incoata procedura di infrazione la Corte di Giustizia Europea dovesse addivenire alla condanna dello Stato Italiano inadempiente, detta pronunzia avrebbe esclusiva refluenza sulla responsabilità dello Stato membro condannato, in nessun modo potendo integrare il precetto penale (art. 328 c.p.) in malam partem, estendendo i confini della fattispecie.*

Prima di procedere alla disamina di tale motivo di doglianza, appare utile leggere cosa scrive la Commissione in ordine alla zona che ci interessa, quella di Palermo indicata come “ZONA 9” per cui l'Italia aveva chiesto la deroga/proroga.

Nel “*considerando*” l'organo comunitario rileva che non è necessario un piano per la qualità dell'aria per le zone che rispettano i valori limite annuali e giornalieri elencati nell'allegato. La Commissione osserva tuttavia che, qualora sussista il rischio che i valori limite vengano superati, le autorità competenti dovrebbero prevedere piani di azione indicanti i provvedimenti da adottare nel breve termine, come stabilito nell'articolo 24 della direttiva 2008/50/CE.

In particolare, per le zone 8 e 9 le autorità italiane hanno invocato condizioni specifiche del sito e condizioni climatiche avverse. Tuttavia, non è stato dimostrato che il superamento si limita ad un canyon urbano e non sono state trasmesse ulteriori informazioni quantitative da ritenersi equivalenti per dimostrare la presenza di condizioni specifiche del sito. Per quanto riguarda l'affermazione relativa alle condizioni climatiche avverse sembrerebbe che i criteri indicati nella comunicazione non siano stati rispettati. Poiché non sono stati forniti dati a spiegazione del motivo per cui una velocità media del vento più alta serva a dimostrare che le condizioni sono soddisfatte, la Commissione ritiene di non essere in grado di valutare se sussistono condizioni climatiche avverse nelle zone 8 e 9. Di conseguenza, in base alle informazioni fornite la Commissione non è in grado di valutare se il superamento dei limiti nelle zone 8 e 9 è imputabile a condizioni climatiche avverse, all'apporto di inquinanti transfrontalieri, alle caratteristiche di dispersione specifiche del sito o ad una combinazione di questi fattori.

Nel “*decidendo*” si legge:

Con riguardo alle zone 6, 9 e 12, la Commissione ritiene opportuno sollevare obiezioni contro la deroga all'obbligo di applicare i valori limite giornalieri e/o annuali indicati in allegato, poiché non è stato dimostrato né che il valore limite non può essere rispettato a causa di condizioni climatiche avverse, di caratteristiche specifiche del sito o di apporto di inquinanti transfrontalieri, né che il rispetto dei valori limite potrà essere conseguito entro la scadenza del periodo di deroga nel 2011.

Dopo tale provvedimento, e stante la assoluta inerzia da parte delle autorità italiane, come detto, in data 24 novembre 2010 la Commissione europea, sollecitando ancora una volta Cipro, Italia, Portogallo e Spagna a rispettare i valori limite di qualità dell'aria dell'UE per il particolato fine o PM₁₀ decideva, dopo avere rigettato la citata richiesta di deroga, su raccomandazione del Commissario per l'Ambiente, di ricorrere alla Corte di giustizia deferendo i citati stati affinché gli stessi siano condannati al pagamento delle sanzioni che la Corte vorrà stabilire.

In particolare si legge nel deliberato della Commissione che la direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa impone agli Stati membri di limitare l'esposizione dei cittadini alle microparticelle denominate PM₁₀ e che la legislazione adottata in recepimento della normativa UE stabilisce valori limite per l'esposizione, cui gli Stati membri dovevano conformarsi entro il 2005, riguardanti sia la concentrazione annua (40 µg/m³), sia la concentrazione quotidiana (50 µg/m³) che non deve essere superata oltre 35 volte in un anno di calendario. Gli Stati membri potevano chiedere di essere esentati dall'obbligo di rispettare i limiti in materia di PM₁₀ fino al giugno 2011, ma l'esenzione è subordinata al rispetto di una serie di condizioni. In particolare lo Stato membro deve dimostrare di aver adottato misure per rispettare gli obblighi entro il termine prorogato e di attuare un piano per la qualità dell'aria che preveda le misure di abbattimento pertinenti per ogni zona considerata per la qualità dell'aria.

Si pone allora il problema di valutare gli effetti di tale decisione e, soprattutto, attraverso la lettura comparata delle norme e dei relativi atti di attuazione di natura tecnica, di individuare su chi gravava l'obbligo di rispetto della normativa comunitaria che ha condotto all'avvio della procedura di infrazione,

di identificare sotto il profilo tecnico l'esatta natura dell'obbligo e di valutare gli effetti della inosservanza di tale obbligo di conformazione ai principi comunitari.

In ordine al soggetto destinatario dell'obbligo

Relativamente alla questione principale di chi sia il soggetto obbligato nell'ambito della Repubblica italiana ad applicare i principi enunciati dalla direttiva europea 96/62/CE, si ricorda che l'obbligo è determinato nel decreto legislativo 351 del 1999 all'articolo tre che recepisce la direttiva fondamentale in materia e stabilisce quanto segue.

Lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali, ciascuno secondo le competenze previste dalle vigenti leggi e nel rispetto delle norme di cui agli articoli successivi, sono responsabili dell'attuazione del presente decreto, e, in particolare, assicurano che le misure adottate al fine di conseguire gli obiettivi in esso previsti:

- a) tengano conto di un approccio integrato per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo;*
- b) non siano in contrasto con la legislazione comunitaria sulla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro;*
- c) non abbiano effetti negativi sull'ambiente negli altri Stati dell'Unione europea.*

Il successivo articolo sette sancisce il contenuto dei piani di azione

1. Le Regioni provvedono, sulla base della valutazione preliminare di cui all'articolo 5, in prima applicazione, e, successivamente, sulla base della valutazione di cui all'articolo 6, ad individuare le zone del proprio territorio nelle quali i livelli di uno o più inquinanti comportano il rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme e individuano l'autorità competente alla gestione di tali situazioni di rischio.

2. Nelle zone di cui al comma 1, le regioni definiscono i piani d'azione contenenti le misure da attuare nel breve periodo, affinché sia ridotto il rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme.

3. I piani devono, a seconda dei casi, prevedere misure di controllo e, se necessario, di sospensione delle attività, ivi compreso il traffico veicolare, che contribuiscono al superamento dei valori limite e delle soglie di allarme.

Tuttavia deve sottolinearsi che l'articolo in questione si riferisce alle zone in cui vi è il rischio di superamento, laddove la problematica è del tutto diversa per le zone in cui si è accertato il superamento.

In tale ultimo caso, dovendo aderire al principio della certezza sulla natura dell'obbligo, andrà dunque rilevato se la Regione ha provveduto:

1. ad emanare il piano regionale di qualità dell'aria;
2. a non dare indicazioni contrastanti a quanto previsto dalla specifica normativa di settore di rango comunitario.

Ebbene il Tribunale ha ritenuto che, sebbene fossero necessarie delle sinergie tra i diversi enti pubblici coinvolti per una efficace azione di contrasto all'inquinamento atmosferico, *non è di marginale rilievo, nell'ottica di una visione complessiva del problema e del contesto concreto in cui agirono (secondo la prospettiva accusatoria, non agirono) gli amministratori comunali odierni imputati, il fatto che la Regione Siciliana si rese palesemente inadempiente rispetto agli obblighi istituzionali prescritti dalla normativa di settore.*

Ebbene tale inadempimento della Regione certamente è sussistito, ma solo fino al 2007, poiché nell'agosto di quell'anno venne emanato il piano regionale di qualità dell'aria le cui finalità sono, espressamente, ivi indicate: *“Il presente Piano di Risanamento e Tutela dell'Atmosfera si propone l'ambizioso proposito di perseguire su tutto il territorio regionale il raggiungimento degli obiettivi di riduzione degli inquinanti così come previsti dalla più recente normativa italiana ed europea e di quella in corso di recepimento, nel pieno rispetto della tempistica evidenziata dalle stesse.”*

E del resto tale piano venne, in ossequio a quanto previsto dalla direttiva 96/62/CE, inviato dalla Regione Siciliana allo Stato italiano e da questi alla Commissione Europea per l'analisi di merito. In tale piano, peraltro, la Regione non ha ritenuto opportuno individuare l'autorità obbligata ad adottare le misure di tutela individuabili dal rigido sistema procedurale, ritenendo che tale autorità – il Comune –

fosse già individuata nella normativa nazionale di recepimento della normativa comunitaria. Peraltro, con riferimento allo specifico caso degli obblighi gravanti sul Comune di Palermo si deve ricordare, ancora una volta, che con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2002 (Interventi necessari a fronteggiare l'emergenza determinatasi nella città di Palermo a causa del superamento delle soglie di attenzione dell'inquinamento atmosferico con conseguenti, gravi ripercussioni nel settore del traffico e della mobilità) si individua senza dubbio alcuno il Comune quale soggetto destinatario degli obblighi di tutela.

In ordine alla natura dell'obbligo.

Così individuato il destinatario dell'obbligo, il contenuto dello stesso emerge dalla analisi comparata della Direttiva 96/62/CE, del D.lgs 351/99 e del Decreto 1 ottobre 2002, n.261. Tali norme stabiliscono le informazioni da includere nei programmi locali, regionali o nazionali di miglioramento della qualità dell'aria ambiente, sancendo che:

- a) l'analisi dell'inquinamento va fatto inquinante per inquinante;
- b) le informazioni sui provvedimenti o progetti adottati devono essere fornite allo scopo di ridurre l'inquinamento e posteriori all'entrata in vigore del decreto con l'elenco e descrizione di tutte le misure messe a punto nell'ambito del progetto, il calendario di attuazione, la stima del miglioramento programmato della qualità dell'aria e del tempo necessario per conseguire tali obiettivi; distinguendo i provvedimenti o progetti programmati o oggetto di ricerca a lungo termine, da quelli a breve e medio termine;
- c) il tutto deve confluire nei programmi locali, regionali e nazionali di miglioramento della qualità dell'aria

Solamente l'adempimento delle misure previste in tale scheda permette di localizzare i livelli di responsabilità e quindi il mancato adempimento dell'obbligo di compilazione, obbligo che si matura quando è accertato il superamento di un parametro che costituisce una violazione certa di un obbligo in materia di protezione sanitaria della popolazione esposta.

In ordine alla inosservanza dell'obbligo.

Come detto, la Commissione ha ritenuto che per la zona 9 (Palermo) non vi siano tutte le informazioni richieste ai sensi del punto 7, lettera b), e del punto 8, lettera c), del punto 8, lettera b), della parte A, dell'allegato XV, della direttiva 2008/50/CE, ossia gli effetti riscontrati dei provvedimenti di miglioramento vigenti anteriormente all'11 giugno 2008, la stima dei miglioramenti programmati della qualità dell'aria e dei tempi previsti per conseguire la riduzione dell'inquinamento a seguito dell'entrata in vigore della direttiva 2008/50/CE e un calendario per l'attuazione delle misure e dei progetti a tale scopo. In tale decisione la Commissione rimarca pure che *la mancanza di specifiche informazioni sugli effetti delle ulteriori misure regionali e locali in dette zone contribuisce all'incertezza sull'efficacia delle misure di riduzione adottate a livello locale*. Sostanzialmente, la Commissione ha dunque ritenuto l'inadempimento dell'obbligo gravante sulla p.a. destinataria – il Comune – in materia di tutela della salute poiché il Comune non ha prodotto il piano locale, non ha prodotto la prevista scheda, non ha verificato gli effetti dei provvedimenti sulla riduzione delle PM10, non ha fornito un calendario di attuazione, non ha effettuato la stima del miglioramento programmato della qualità dell'aria e dei tempi previsti per conseguire questi obiettivi così rendendosi inadempiente alla posizione di garanzia sullo stesso gravante di adottare tutte le misure a tutela della salute umana della popolazione esposta all'inquinamento da PM 10.

Peraltro, come si vedrà nel motivo successivo, la Corte di Giustizia ha sancito la natura cogente di tali obblighi ed i conseguenti diritti soggettivi nascenti in capo ai cittadini lesi da tale inadempienza.

Un'altra importante conseguenza della decisione della Commissione Europea attiene alla possibile influenza delle condizioni meteo-climatiche per una corretta valutazione dei livelli di qualità dell'aria; tesi sostenuta dal C.T. della difesa e parzialmente accolta dal Tribunale nella sentenza impugnata.

In linea generale, deve sottolinearsi che si dubita della attendibilità delle tesi formulate dal C.T. della difesa in materia, atteso che lo stesso ha candidamente dichiarato di non attenersi nelle sue valutazioni alla disciplina legislativa, né nazionale né comunitaria, che non può essere considerata un dogma in ordine ai principi che pone a tutela della qualità dell'aria e della salute umana e, al contempo, ha ammesso di ignorare che a Palermo dal 2002 al 2006 vigesse un regime di commissariamento in considerazione dei livelli di allarme nascenti dall'inquinamento atmosferico tant'è che a suo parere la qualità dell'aria a Palermo oscillava tra i parametri eccellente, ottima e buona per la maggior parte dell'anno.

Inoltre, in relazione agli effetti delle condizioni meteorologiche, gli argomenti che si sono sostenuti riguardano la presenza nel territorio interessato di inquinamenti estranei ingovernabili (vento, aria marina ecc.), la particolare conformazione del territorio che renderebbe difficile il ricambio d'aria trattandosi di una conca circondata da colline in cui l'aria in assenza di vento tende a ristagnare e la presenza di fenomeni di alta pressione.

Ebbene tali argomenti non sembrano motivo per invocare una inesigibilità assoluta delle condotte da parte di coloro che non hanno mai neanche provato a contrastare seriamente il fenomeno ed anzi sembrerebbero circostanze che aggravano la responsabilità dei soggetti garanti. Affermazioni come l'assenza di piogge o venti in certi periodi dell'anno o la presenza di venti africani in altri indurrebbe a ritenere che il fattore di pericolo individuato potrebbe essere efficacemente contrastato se programmato e valutato in una azione coerente e complessiva di largo respiro. Non fare nulla, non limitare la circolazione o regolamentarla razionalmente basandosi su valutazioni di tipo climatico appare più una scusa che un fattore di inesigibilità.

E del resto l'unico organo deputato ad effettuare tale valutazione, la Commissione europea, ha ritenuto non giustificabili questi argomenti/scuse per concedere la chiesta deroga ed ha attivato una procedura di infrazione.

Per contro, il Tribunale in sentenza sembra invece richiamarsi all'art 22 comma 2 della Direttiva n.50/2008 per affermare la inesigibilità dell'evento, con ciò andando contro non solo al riparto delle competenze sulla materia, di esclusiva pertinenza dell'organo comunitario, ma anche disattendendo i contenuti della decisione della Commissione sulla richiesta di deroga, che in effetti la respingeva in quanto non riteneva che fosse stata data la prova della impossibilità di conformarsi ai valori limite per il PM10 di cui all'allegato XI, per le caratteristiche di dispersione specifiche del sito, per le condizioni climatiche avverse o per l'apporto di inquinanti transfrontalieri.

Tale carenza di prova peraltro si è accompagnata dalla carenza della dimostrazione, secondo la Commissione che sono state adottate tutte le misure del caso a livello nazionale, regionale e locale per rispettare le scadenze, ossia proprio quella carenza di attivazione che è l'oggetto delle imputazioni.

Si chiede pertanto alla Suprema Corte di annullare la sentenza con rinvio formulando il seguente principio di diritto, ovvero quello che in relazione al profilo di illegittimità contestato ritenga di formulare, a cui la Corte di appello dovrà attenersi:

La decisione della Commissione Europea di avvio della procedura di infrazione per inadempimento della normativa a tutela della qualità dell'aria in determinate zone del territorio nazionale, tra cui la città di Palermo, dimostra la mancanza di adozione di adeguate misure di tutela della salute umana da parte delle autorità competenti e segnatamente del Comune, individuato quale titolare degli obblighi di conformarsi alla normativa in base alle disposizioni della stessa.

Le condizioni climatiche avverse possono costituire fattore di inesigibilità solo se riconosciute come tali dalla Commissione secondo la procedura ex art 22 comma 2 della Direttiva 50/2008. In caso contrario esse sono indizio della necessità che le azioni doverose tengano conto di fattori naturali che possono amplificare i fattori causali emissivi di origine locale.

Ottavo motivo – Violazione ed erronea interpretazione della legge penale in relazione al mancato riconoscimento del diritto ad un ambiente salubre ed alla conseguente pretesa soggettiva di azioni positive da parte dei pubblici poteri deputati alla tutela di tale diritto come risultante dalla interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

In ordine al diritto ad un ambiente salubre nascente da alcune recenti pronunce della Corte di Giustizia in materia di qualità dell'aria ed al conseguente obbligo per gli amministratori pubblici di intervenire positivamente a tutela di tale diritto, il Tribunale, abbastanza laconicamente, dopo essersi limitato a riportare le motivazioni della nota sentenza della Corte di Giustizia Europea Seconda Sezione 25.7.2008, Janecek, si limita a rilevare *mentre non si può che concordare con il P.M. sul fatto che la pronunzia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (dovrebbe trattarsi di un refuso poiché l'organo decidente è la Corte di Giustizia n.d.r.) abbia fatto sorgere posizioni giuridiche soggettive in capo ai singoli interessati all'applicazione della direttiva in questione, con la conseguenza che ciò vale anche con riferimento ai cittadini italiani, l'unico effetto che ne può derivare nella fattispecie sub indice è che il cittadino, a titolo individuale, può adire le competenti autorità nazionali per ottenere dagli Stati membri rispettivamente la predisposizione di un piano d'azione in materia di qualità dell'aria, ovvero il risarcimento dei danni eventualmente subiti; nessuna specifica interferenza sembra, quindi, ravvisabile tra il pur condivisibile principio affermato nella sentenza de qua e la configurabilità del reato omissivo contestato agli amministratori comunali nell'odierno giudizio.*

Ebbene tale affermazione non tiene conto dei principi sanciti dalla Corte di Giustizia nella citata sentenza, del loro valore rivoluzionario e vincolante per l'interprete e delle recenti tendenze sul valore di tali decisioni all'interno degli ordinamenti nazionali. Peraltro analoghe considerazioni valgono per le decisioni della C.E.D.U. sul punto, come già evidenziato in sede di requisitoria del P.M. e su cui il Tribunale non ha speso neppure una parola nel corposo provvedimento impugnato (vedi motivo *infra*).

Ed invero, come ripetutamente detto la normativa comunitaria (sin dalla direttiva quadro 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente, cui ha fatto seguito la Direttiva 2008/50/CE che abroga e sostituisce la precedente a partire dall'11 giugno del 2010) stabilisce i principi di base di una strategia comune volta a definire e fissare obiettivi concernenti la qualità dell'aria ambiente per evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente, valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri, informare il pubblico, tra l'altro, al superamento delle c.d. soglie di allarme, nonché migliorare la qualità dell'aria quando essa non è soddisfacente.

A tal fine, per mantenere e migliorare la qualità dell'aria all'interno della Unione Europea la direttiva definisce i principi di base che consentono di:

- fissare obiettivi concernenti la qualità dell'aria ambiente (aria esterna della troposfera);
- stabilire metodi e sistemi comuni di valutazione dell'aria;
- disporre e diffondere informazioni sulla qualità dell'aria.

In base a tale normativa, dunque, in primo luogo la qualità dell'aria deve essere controllata sul territorio degli Stati membri.

Questa valutazione si svolge con vari metodi: per misurazione oppure per modellizzazione o attraverso una combinazione di questi due metodi o, infine, per stima. Tale valutazione è obbligatoria negli

agglomerati di più di 250 000 abitanti oppure nelle zone in cui le concentrazioni sono vicine ai valori limite.

In caso di superamento delle soglie di allarme, gli Stati membri devono stabilire un programma che consenta di raggiungere i valori limite entro un termine fissato. Tale programma, accessibile alla popolazione, deve in particolare contenere le seguenti informazioni:

- il luogo di superamento del livello di inquinamento;
- il tipo e la valutazione dell'inquinamento;
- l'origine dell'inquinamento.

In considerazione della natura delle Direttive Comunitarie, è noto che sono gli Stati membri ad essere direttamente responsabili dell'attuazione della norme ivi stabilite e responsabili della eventuale omessa adozione di norme finalizzate a conformarsi agli obiettivi stabiliti.

Tuttavia, a fronte di tali generali considerazioni, la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, proprio in materia di tutela della qualità dell'aria ambiente, ha sancito i seguenti relevantissimi – e rivoluzionari – principi:

- 1) L'art. 7, n. 3, della direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente, come modificata dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1882, deve essere interpretato nel senso che, in caso di rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme, i soggetti dell'ordinamento direttamente interessati devono poter ottenere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di azione, anche quando essi dispongano, in forza dell'ordinamento nazionale, di altre procedure per ottenere dalle medesime autorità che esse adottino misure di lotta contro l'inquinamento atmosferico.
- 2) Gli Stati membri hanno come unico obbligo di adottare, sotto il controllo del giudice nazionale, nel contesto di un piano di azione e a breve termine, le misure idonee a ridurre al minimo il rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme ed a ritornare gradualmente ad un livello inferiore ai detti valori o alle dette soglie, tenendo conto delle circostanze di fatto e dell'insieme degli interessi in gioco.

In particolare, deve richiamarsi quanto deciso dalla già citata sentenza della Seconda Sezione della Corte di Giustizia del 28 luglio 2008 nel procedimento C-237/07, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Bundesverwaltungsgericht (Germania) nella causa tra Dieter Janecek e Freistaat Bayern, sull'interpretazione dell'art. 7, n. 3, della direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (GU L 296, pag. 55).

La domanda era stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Janecek ed il Freistaat Bayern in merito ad una domanda diretta ad ottenere a che fosse imposto a quest'ultimo di predisporre un piano di azione per la qualità dell'aria nel settore della Landshuter Allee, in Monaco di Baviera, dove risiedeva l'interessato che avrebbe dovuto contenere le misure da adottare a breve termine per garantire l'osservanza del limite autorizzato dalla normativa comunitaria per quanto concerne le emissioni di particelle fini PM10 nell'aria ambiente.

La Corte, preliminarmente, analizzava il contesto normativo di riferimento, ed in particolare

- sia gli obblighi nascenti dalla normativa comunitaria, tra cui merita di essere evidenziato quello di cui all'art. 7 della direttiva 96/62 che dispone che «1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare il rispetto dei valori limite. (...) 3. Gli Stati membri predispongono piani d'azione che indicano le misure da adottare a breve termine in casi di rischio di un superamento dei valori limite e/o delle soglie d'allarme, al fine di ridurre il rischio e limitarne la durata. (...)» ed all'art. 5, n. 1, della direttiva del

Consiglio 22 aprile 1999, 1999/30/CE, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU L 163, pag. 41), che dispone che «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le concentrazioni di particelle PM10 nell'aria ambiente, valutate a norma dell'articolo 7, non superino i valori limite indicati nella sezione I dell'allegato III a decorrere dalle date ivi indicate*»;

- sia gli obblighi nascenti dalla normativa nazionale, nella specie quella tedesca (legge sulla protezione contro gli effetti nocivi sull'ambiente dell'inquinamento dell'aria, acustico, delle vibrazioni e di altro genere [Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge), nella versione pubblicata il 26 settembre 2002 quale modificata dalla legge 25 giugno 2005], la quale (in maniera del tutto analoga a quella italiana) dispone che «(1) *Le autorità competenti devono adottare le misure necessarie per garantire l'osservanza dei valori delle emissioni stabiliti (...)*» e che «(1) *In caso di superamento dei valori limite, aumentati dei margini di superamento legali e stabiliti mediante regolamento in forza dell'art. 48 bis, n. 1, le autorità competenti devono predisporre un piano per la qualità dell'aria, che indichi le misure necessarie per ridurre in modo duraturo gli inquinanti atmosferici in conformità a quanto imposto dal regolamento. (2) In caso di rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme delle emissioni definiti mediante regolamento in forza dell'art. 48 bis, n. 1, l'autorità competente deve predisporre un piano di azione che stabilisca le misure da adottare a breve termine, che devono essere in grado di ridurre il rischio di superamento e limitarne la durata. I piani di azione possono essere inseriti in un piano per la qualità dell'aria, ai sensi del n. 1(...)*». La stessa normativa tedesca stabilisce le soglie massime di emissione «*Per le PM10, il valore limite delle emissioni nelle 24 ore, in considerazione delle esigenze di tutela della salute umana, è pari a 50 µg/m³; i casi di superamento nel corso di un anno non possono superare il numero di 35 (...)*».

Dunque la questione rimessa alla Corte aveva di fronte un quadro normativo esattamente corrispondente a quello oggetto del presente giudizio.

Causa principale e questioni pregiudiziali

Il sig. Janecek risiede lungo la Landshuter Allee, sulla circonvallazione interna di Monaco di Baviera, a circa m 900 a nord di una stazione di controllo della qualità dell'aria. Le misurazioni effettuate in questa stazione hanno dimostrato che, nel corso del 2005 e del 2006, il valore massimo per le emissioni di particelle fini PM10 è stato superato ben più di 35 volte, laddove questo numero di violazioni rappresenta il massimo autorizzato dalla legge tedesca in materia di lotta all'inquinamento. È pacifico che, per quanto riguarda il territorio del comune di Monaco di Baviera, esiste un piano d'azione per la qualità dell'aria, dichiarato obbligatorio il 28 dicembre 2004. Tuttavia, il ricorrente nella causa principale chiedeva che fosse ordinato al Freistaat Bayern di predisporre un piano di azione per la qualità dell'aria nel settore della Landshuter Allee, affinché vengano stabilite le misure da adottare a breve termine per garantire l'osservanza del numero massimo autorizzato di 35 violazioni annuali del valore stabilito come soglia massima per le emissioni di particelle fini PM10.

Il primo giudice aveva dichiarato il ricorso infondato laddove il Verwaltungsgerichtshof, adito in appello, adottando una posizione differente, giudicava che i residenti interessati possono pretendere dalle autorità competenti la predisposizione di un piano di azione, ma che essi non possono chiedere che quest'ultimo contenga le misure idonee a garantire l'osservanza a breve termine dei valori massimi di emissione di particelle fini PM10. Secondo questo giudice, le autorità nazionali sono obbligate soltanto a garantire che quest'obiettivo venga perseguito mediante un piano di tal genere, nei limiti del possibile e di quanto risulti proporzionato allo scopo. Di conseguenza, esso ha ingiunto al Freistaat Bayern di predisporre un piano di azione che rispettasse i suddetti obblighi.

Il Janecek e il Freistaat Bayern hanno impugnato la sentenza del Verwaltungsgerichtshof dinanzi al Bundesverwaltungsgericht. Secondo quest'ultimo giudice, il ricorrente nella causa principale non può invocare nessun diritto alla predisposizione di un piano di azione in forza dell'art. 47, n. 2, della legge tedesca in materia di lotta all'inquinamento e che né lo spirito né la lettera dell'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62 attribuiscono un diritto soggettivo alla predisposizione di un piano del genere.

Il giudice del rinvio spiega che, malgrado l'omessa adozione, persino illecita, di un piano di azione non violi, secondo l'ordinamento nazionale, i diritti del ricorrente nella causa principale, quest'ultimo non è sprovvisto di strumenti per far rispettare la normativa. Infatti, la tutela contro gli effetti nocivi delle particelle fini PM10 dovrebbe essere garantita con misure indipendenti da un piano del genere, di cui gli interessati hanno il diritto di pretendere la realizzazione da parte delle autorità competenti. In questo modo sarebbe garantita una protezione effettiva, in condizioni equivalenti a quelle risultanti dalla formulazione di un piano di azione.

Alla luce di tali principi il Bundesverwaltungsgericht aveva deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 7, n. 3, della direttiva (...) 96/62(...), sia da interpretare nel senso che ad un terzo, che abbia subito danni alla salute, viene conferito un diritto soggettivo all'adozione di un piano d'azione anche allorquando, indipendentemente dal piano d'azione, lo stesso è in grado di far valere il suo diritto alla difesa contro gli effetti nocivi per la salute dovuti al superamento del valore massimo di emissione fissato per le particelle di polveri fini PM10, agendo in giudizio per ottenere l'intervento delle autorità competenti.

2) Qualora la prima questione debba essere risolta in senso affermativo: se un terzo, esposto agli effetti nocivi per la salute prodotti dalle particelle di polveri fini PM10, abbia diritto all'adozione di detto piano d'azione recante misure da applicare a breve termine, atte a garantire la stretta osservanza del valore massimo di emissione fissato per le particelle di polveri fini PM10.

3) Qualora la seconda questione debba essere risolta in senso negativo: in che misura, grazie ai provvedimenti definiti nel piano d'azione, il rischio di superamento del valore massimo debba essere ridotto e la sua durata circoscritta. Se il piano d'azione possa limitarsi, alla stregua di un programma graduale, a misure che, pur non garantendo il rispetto del valore massimo, contribuiscano ciò nondimeno al miglioramento a breve termine della qualità dell'aria».

Quella che rileva ai nostri fini è solo la prima questione.

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni presentate alla Corte

Il ricorrente nella causa principale asserisce che, in tutti i casi in cui l'inosservanza, da parte delle autorità nazionali, delle disposizioni di una direttiva diretta a proteggere la sanità pubblica possa mettere a rischio la salute delle persone, queste ultime devono poter invocare le norme di ordine pubblico che esse contengono.

Poiché ritiene che la direttiva 96/62 miri a proteggere la salute umana, il ricorrente nella causa principale sostiene che l'art. 7, n. 3, della detta direttiva costituisce una norma di ordine pubblico, la quale impone la predisposizione di un piano di azione una volta che esista anche solo il semplice rischio di superamento di un valore massimo. L'obbligo di predisporre un piano del genere in tale ipotesi, la cui esistenza è pacifica nella controversia principale, costituirebbe di conseguenza una norma di cui egli potrebbe valersi.

Per quanto concerne il contenuto del piano di azione, il ricorrente sostiene che esso deve prevedere tutte le misure idonee affinché il periodo di superamento dei valori massimi sia il più breve possibile. Ciò si ricaverebbe in particolare dall'economia dell'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62, il quale indica chiaramente che i piani di azione devono essere redatti una volta che esista anche solo il semplice rischio di superamento di questi valori, e dell'art. 8, n. 3, della medesima direttiva, secondo il quale,

quando i valori massimi sono già superati, gli Stati membri devono adottare misure per elaborare o porre in esecuzione un piano o un programma, che consenta di raggiungere il valore massimo entro il termine stabilito.

Di diverso avviso il governo olandese, intervenuto nel giudizio, che sostiene che l'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62 non conferisce ai terzi un diritto soggettivo alla predisposizione di un piano di azione. Gli Stati membri disporrebbero di un'ampia discrezionalità tanto per l'adozione dei piani di azione, quanto per la determinazione dei loro contenuti. Di conseguenza, l'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62 non imporrebbe agli Stati membri nessun obbligo di risultato. L'ampia discrezionalità di cui disporrebbero consentirebbe loro di ponderare diversi interessi e di adottare provvedimenti concreti, i quali tengano conto tanto dell'osservanza dei valori massimi quanto di altri interessi ed obblighi, quali la libera circolazione all'interno dell'Unione Europea.

Il governo austriaco ricorda che la Corte ha dichiarato che le disposizioni del diritto comunitario, che stabiliscono valori massimi al fine di tutelare la salute umana, conferiscono parimenti agli interessati un diritto all'osservanza di questi valori, che essi possono far valere in giudizio; questo governo ritiene tuttavia che, sebbene l'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62 possa ritenersi direttamente efficace, da ciò non deriva che questa disposizione stabilisca, a vantaggio dei soggetti dell'ordinamento, un diritto soggettivo alla predisposizione di piani di azione, dal momento che, a suo parere, essa mira unicamente all'adozione di misure in grado di contribuire a garantire l'osservanza dei valori massimi nel quadro dei programmi nazionali.

La Commissione asserisce che dalla lettera della direttiva 96/62, in particolare dal combinato disposto degli artt. 7, n. 3, e 2, punto 5, nonché dal dodicesimo '*considerando*' di quest'ultima, si ricava che la fissazione dei valori massimi per le particelle fini PM10 mira alla tutela della salute umana. Ebbene, la Corte avrebbe dichiarato, con riferimento a disposizioni analoghe, che, in tutti i casi in cui il superamento dei valori massimi possa mettere a rischio la salute delle persone, queste ultime potevano invocare tali norme al fine di affermare i loro diritti. I principi fissati in tali sentenze si applicherebbero ai piani di azione di cui alla direttiva 96/62. Pertanto, l'autorità competente sarebbe obbligata a predisporre piani del genere quando le condizioni stabilite da questa direttiva sono soddisfatte. Ne discenderebbe che un terzo interessato dal superamento di valori massimi potrebbe invocare il suo diritto a che venga predisposto un piano di azione, necessario per raggiungere l'obiettivo relativo a questi valori massimi fissato dalla detta direttiva. Per quanto concerne il contenuto dei piani di azione, la Commissione basa la sua risposta sui termini dell'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62, secondo i quali questi piani di azione devono prevedere misure *«da adottare a breve termine (...) al fine di ridurre il rischio [di un superamento] e di limitarne la durata»*. Essa ritiene che l'autorità competente disponga di un potere discrezionale per adottare le misure che le sembrino più adeguate, a condizione che queste ultime siano concepite alla luce di quanto sia effettivamente possibile e giuridicamente adeguato realizzare, in modo da consentire un ritorno, nel più breve tempo possibile, a livelli inferiori ai valori massimi stabiliti.

Risposta della Corte

Per quanto concerne la predisposizione dei piani di azione

Con la sua prima questione, il Bundesverwaltungsgericht chiede se un soggetto dell'ordinamento possa pretendere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di azione nell'ipotesi, prevista dall'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62, di un rischio di superamento dei valori massimi o delle soglie di allarme.

Questa disposizione impone agli Stati membri un chiaro obbligo di predisporre piani di azione sia in caso di rischio di superamento dei valori massimi, sia in caso di rischio di superamento delle soglie di allarme. Questa interpretazione, che deriva dalla semplice lettura dell'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62, è

confermata del resto dal dodicesimo ‘considerando’ di quest’ultima. Quanto enunciato in merito ai valori massimi vale a fortiori per quanto riguarda le soglie di allarme relativamente alle quali, del resto, l’art. 2 di questa stessa direttiva, il quale definisce le varie nozioni impiegate in quest’ultima, dispone che gli Stati membri «devono immediatamente intervenire a norma della presente direttiva».

Inoltre, in forza di una giurisprudenza consolidata della Corte, i soggetti dell’ordinamento possono far valere nei confronti delle autorità pubbliche disposizioni categoriche e sufficientemente precise di una direttiva (v., in tal senso, sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti, Racc. pag. 1629, punto 20).

È compito delle autorità e dei giudici nazionali interpretare le disposizioni dell’ordinamento nazionale in un senso che sia compatibile, nella maggiore misura possibile, con gli obiettivi di questa direttiva (v., in tal senso, sentenza 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing, Racc. pag. I-4135, punto 8).

Qualora non sia possibile formulare un’interpretazione del genere, è loro compito disapplicare le norme dell’ordinamento nazionale incompatibili con la detta direttiva.

Come ha ricordato più volte la Corte, è incompatibile con il carattere vincolante che l’art. 249 CE riconosce alla direttiva escludere, in linea di principio, che l’obbligo che essa impone possa essere invocato dagli interessati. Questa considerazione vale in modo particolare per una direttiva, il cui scopo è quello di controllare nonché ridurre l’inquinamento atmosferico e che mira, di conseguenza, a tutelare la sanità pubblica.

Per tali ragioni la Corte ha dichiarato che, in tutti i casi in cui l’inosservanza dei provvedimenti imposti dalle direttive relative alla qualità dell’aria e a quella dell’acqua potabile, e che mirano a tutelare la sanità pubblica, possa mettere in pericolo la salute delle persone, queste ultime devono poter invocare le norme di ordine pubblico che esse contengono (v. citate sentenze 30 maggio 1991, causa C-361/88, Commissione/Germania, e causa C -59/89, Commissione/Germania, nonché 17 ottobre 1991, Commissione/Germania).

Effetti della citata decisione

Da quanto sin qui esposto deriva che le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento di valori massimi o di soglie di allarme devono poter ottenere dalle autorità competenti, eventualmente adendo i giudici competenti, la predisposizione di un piano di azione una volta che esista un rischio del genere.

La circostanza che queste persone dispongano di altre procedure, in particolare del potere di pretendere dalle competenti autorità l’adozione di misure concrete per ridurre l’inquinamento, come previsto dall’ordinamento tedesco, in base a quanto indicato dal giudice del rinvio, è irrilevante a tal riguardo.

In conclusione dalla citata tendenza giurisprudenziale emerge la concezione dello “sviluppo sostenibile” come vera e propria pretesa dei cittadini di fronte alla inazione delle amministrazioni interessate che non assolvono all’obbligo di attivarsi positivamente, rimanendo inerti di fronte al rischio di non raggiungimento di tali obiettivi.

La sentenza ha chiaramente affermato il primato logico dell’interesse al controllo delle emissioni inquinanti rispetto agli interessi antagonisti, così contribuendo a rafforzare la prospettiva di una gerarchia fra gli interessi. Di fronte all’accertato rischio di sforamenti dei limiti di emissioni, la difesa statale era stata nel senso della complessità della risposta da elaborare, della pluralità degli interessi da conformare, e dunque della necessità di elaborare non già misure drastiche e mirate, ma un piano d’azione tendenziale e di lungo periodo. Ciò in quanto la tutela dell’ambiente va resa compatibile – in questa prospettiva – con esigenze sociali anche di diversa natura (connesse alla mobilità urbana).

Ed infatti, recita la sentenza “*occorre risolvere la prima questione dichiarando che l’art. 7, n. 3, della direttiva 96/62 dev’essere interpretato nel senso che, in caso di rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme, i soggetti dell’ordinamento direttamente interessati devono poter ottenere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un*

piano di azione, anche quando essi dispongano, in forza dell'ordinamento nazionale, di altre procedure per ottenere dalle medesime autorità che esse adottino misure di lotta contro l'inquinamento atmosferico".

La decisione della Corte di Giustizia non smentisce l'esistenza di un potere discrezionale nel raggiungimento degli obiettivi di contenimento delle emissioni inquinanti, ed anzi esplicitamente richiama la necessità di una ponderazione comparativa degli interessi antagonisti: essa, tuttavia, esprime un forte rifiuto a che il metodo del "piano d'azione" possa trasformarsi in un alibi per l'inazione, e riconduce correttamente il potere discrezionale nell'ambito dei limiti esterni dello stesso: "sebbene gli Stati membri dispongano di un potere discrezionale, l'art. 7, n. 3, della direttiva 96/62 fissa alcuni limiti all'esercizio di quest'ultimo, i quali possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali (v., in tal senso, sentenza 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijeveld e a., Racc. pag. I-5403, punto 59), in relazione al carattere adeguato delle misure che il piano di azione deve contenere nei confronti dell'obiettivo di riduzione del rischio di superamento e di limitazione della sua durata, in considerazione dell'equilibrio che occorre garantire tra tale obiettivo e i diversi interessi pubblici e privati in gioco".

Alla possibile critica di "integralismo ambientalista" rivolta alla giurisprudenza Janecek, ed alla obiezione per cui la ricognizione di limiti esterni così apparentemente vincolanti al potere discrezionale costituisce un fattore di rigidità del sistema, è sufficiente replicare per un verso che la disciplina del potere è il riflesso della conformazione legale degli interessi; e, per altro verso, che nella disciplina degli interessi non può essere trascurata, senza pericolose ripercussioni "sulla bontà dell'ordinamento giuridico e sulla fiducia in esso dei cittadini", la dimensione ontologica e pregiuridica degli stessi. La disciplina europea dei poteri amministrativi in materia di tutela dell'ambiente, funzionalmente orientata nella direzione dello sviluppo sostenibile, recepisce questo dato, che in qualche modo è *in rerum natura*. La gerarchia degli interessi non è dunque, in questo caso, un dato artificiale, il portato di un ideologismo, o una sovrastruttura: è la considerazione, da parte della regolazione giuridica, di ciò che nel mondo esiste prima di (e a prescindere da) essa.

Conclusivamente, applicando tale principio al caso di specie, appare del tutto evidente che la configurazione di un diritto in capo al singolo cittadino di pretendere dalle amministrazioni competenti (e non solo dagli Stati in ordine alla adozione di normative conformi al diritto comunitario) l'adozione di piani concreti di azione a tutela della salute umana, nel caso di superamento dei limiti stabiliti dalla legislazione, fa sorgere in capo ai rappresentanti di tali enti pubblici un preciso obbligo di intervento in forza della posizione di garanzia dagli stessi rivestita e conseguentemente, in caso di colpevole inerzia, una responsabilità penale dei medesimi soggetti.

Si chiede pertanto alla Suprema Corte di annullare la sentenza con rinvio formulando il seguente principio di diritto, ovvero quello che in relazione al profilo di illegittimità contestato ritenga di formulare, a cui la Corte di appello dovrà attenersi:

Sussiste il diritto del singolo cittadino all'interno di uno degli Stati membri dell'Unione Europea di pretendere dalle amministrazioni competenti (e non solo dagli Stati in ordine alla adozione di normative conformi al diritto comunitario) l'adozione di piani concreti di azione a tutela della salute umana e conseguentemente, nel caso di superamento dei limiti stabiliti dalla legislazione, sorge a carico dei rappresentanti degli enti pubblici competenti un preciso obbligo di intervento in forza della posizione di garanzia dagli stessi rivestita e conseguentemente, in caso di colpevole inerzia, una responsabilità penale dei medesimi soggetti.

Nono motivo – violazione ed erronea interpretazione della legge penale in relazione al mancato riconoscimento del diritto ad un ambiente salubre ed alla conseguente pretesa soggettiva di azioni positive da parte dei pubblici poteri deputati alla tutela di tale diritto come

risultante dalla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali e dalla interpretazione di tali principi data dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Gli orientamenti comunitari sopra citati – sia giurisprudenziali che degli organi di governo – si inseriscono all'interno di una ben precisa tendenza sovranazionale. Ed invero, con riferimento ai diritti riconosciuti nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali si ritiene ormai pacificamente che sebbene la Convenzione non preveda una protezione ambientale in senso proprio e non garantisca espressamente un diritto all'ambiente, anche grazie alla evoluzione giurisprudenziale della CEDU si può ritenere, in via indiretta, che un certo grado di protezione in materia ambientale sia comunque ravvisabile nei principi dalla stessa sanciti.

Ebbene, il Tribunale nella sentenza impugnata, nonostante la ampia disamina di tali principi e di tali decisioni effettuata nell'ottica accusatoria, anche al fine di dimostrarne la refluenza sul processo, in sede di discussione finale del P.M. depositata in atti, ha totalmente pretermesso ogni valutazione sul punto, quasi che tali principi non possano rivestire, come è ormai pacifico a seguito delle decisioni della Corte Costituzionale di cui si dirà a breve, una efficacia diretta ed immediatamente vincolante nell'ordinamento interno per il giudice nazionale.

Come è noto, in ordine al valore dei principi sanciti nella Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, da un lato, tali norme determinano l'obbligo dello Stato aderente di adeguare alla stessa la legislazione nazionale, con possibilità per il singolo in difetto di adire i suoi organi di giustizia (Cass. 10.3.2004, n. 4932), dall'altro, costituiscono fonte di immediata applicazione nel diritto interno, che sia privo di una sua disciplina per una determinata materia (Cass. 5.8.2005, n. 16571; Cass. 10.12.2004, n. 23134; Cass. 22.7.2004, n. 13667), dall'altro ancora, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia deve essere tenuta in debito conto dai giudici nazionali nella decisione di casi simili (Cass. 22.12.2006, nn.27502 e 27503; Cass. 13.4.2006, n. 8714).

La giurisprudenza della CEDU ha individuato tematiche riguardanti l'ambiente suscettibili di ledere i seguenti diritti: il diritto alla vita (articolo 2 della Convenzione), il diritto al rispetto della vita privata (articolo 8 della Convenzione), il diritto ad un processo equo e all'accesso a un tribunale (articolo 6 della Convenzione), il diritto di ricevere e di comunicare informazioni e idee (articolo 10 della Convenzione), il diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13 della Convenzione) e il diritto al godimento pacifico dei propri beni (articolo 1 del Protocollo n. 1).

Il principio posto alla base di tali pronunce è che, secondo la giurisprudenza della CEDU, i diritti dell'uomo e il diritto ambientale sono indissolubilmente connessi. In tal senso sono numerosi i casi che hanno portato alla elaborazione dei principi giurisprudenziali sopra citati.

Diritto alla vita e ambiente (art. 2 Convenzione)

Il diritto alla vita è protetto dall'articolo 2 della Convenzione che testualmente dispone:

Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

- a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;*
- b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;*
- c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.*

La CEDU, nella sentenza di Grande Camera Öneriyildiz contro Turchia, del 30 novembre 2004 (ricorso n° 48939/999) ha elaborato i seguenti principi.

a) L'articolo 2 della Convenzione non riguarda esclusivamente il caso di morte dovuto direttamente ad azioni di funzionari o agenti dello Stato, ma implica anche l'obbligo positivo per gli Stati di adottare tutte le misure necessarie per la protezione della vita delle persone che si trovino sotto la loro giurisdizione (paragrafo 71 della sentenza).

b) La CEDU ha ritenuto che l'obbligo positivo sussista in caso di attività pericolose come nel caso di sfruttamento di siti per lo stoccaggio dei rifiuti, sia che siano gestiti direttamente da autorità pubbliche che da imprese private (paragrafo 71 della sentenza). In generale, l'estensione degli obblighi dell'autorità pubblica dipende da fattori quali il grado di nocività delle attività pericolose e la capacità di prevedere il pericolo di vita (paragrafo 73 della sentenza).

c) La pubblica amministrazione è tenuta ad adottare le misure necessarie per impedire la violazione del diritto alla vita a causa dell'esercizio di attività pericolose. Ciò implica che la P.A. ha il dovere di adottare un quadro legislativo e amministrativo che preveda (paragrafo 89 della sentenza):

- l'adozione di una normativa che preveda che la concessione di autorizzazioni, l'attuazione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo riguardante tali attività pericolose, siano adottati tenendo presente il livello di rischio potenziale che potrebbe derivare alla vita umana (paragrafo 90 della sentenza);
- di porre un'attenzione particolare al diritto del pubblico ad essere informato su tali attività (paragrafo 90 della sentenza);
- di predisporre delle procedure adeguate che permettano di identificare le mancanze sul piano tecnico nonché le colpe eventualmente addebitabili ai responsabili (paragrafo 90 della sentenza).

d) Quando la morte può essere stata causata in violazione del diritto alla vita, le autorità pubbliche competenti devono fornire una risposta adeguata. Devono assicurare che le garanzie legislative e amministrative siano correttamente applicate e che la lesione del diritto alla vita venga perseguita e sanzionata (paragrafo 91 della sentenza).

La CEDU ha ritenuto tuttavia che l'articolo 2 può richiedere che le persone responsabili di aver messo in pericolo la vita umana siano sottoposte a procedimento penale qualora l'autorità pubblica abbia ommesso di agire, nonostante fosse a conoscenza dell'esistenza di certi rischi suscettibili di comportare la morte (paragrafo 93 della sentenza).

Analogamente, in altro caso pronunciato davanti alla I sezione della CEDU in data 20 Marzo 2008 (Case of Budayeva and others v. Russia) si è sancita la previsione di "obblighi positivi" dello Stato al fine di tutelare i diritti umani lesi da possibili aggressioni al bene ambiente.

Nel caso di specie, in una città collocata nella regione del Caucaso nel distretto montuoso adiacente al Monte Elbrus - da parecchi anni soggetto a pericolose inondazioni provocate dallo straripamento del fiume Baksan durante la stagioni estive ed autunnali - si erano cagionati nel corso degli anni danni a cose, inducendo l'amministrazione locale e statale a realizzare delle opere di contenimento che, tuttavia, erano state interrotte e seriamente danneggiate a causa di ulteriori inondazioni. Il tutto fino a che una inondazione dalle proporzioni estremamente imponenti aveva provocato l'allontanamento degli abitanti che, lontani dalle loro abitazioni per alcuni giorni per paura di nuovi fenomeni di frane, avevano poi fatto rientro nelle loro abitazioni confidando nel cessato pericolo ed invece subendo un ulteriore disastro, a causa del quali alcuni soggetti aveva subito gravi danni mentre, uno era deceduto, travolto dal crollo delle abitazioni ed altri avevano perso le loro abitazioni. Il tutto senza che le autorità pubbliche avessero adeguatamente informato la popolazione di quanto stava accadendo ed ordinato l'evacuazione dei luoghi. L'autorità giudiziaria interna aveva successivamente deciso di non iniziare un procedimento

penale sulle cause del disastro ritenendo che le misure adottate erano state congrue e non avrebbero potuto evitare il disastro.

La Corte europea veniva chiamata a valutare l'esistenza delle prospettate violazioni degli artt.2 (diritto alla vita) e 1 Prot.n.1 della Convenzione (diritto di proprietà) e con riferimento al primo sottolineava che incombe sullo Stato l'obbligo positivo di adottare le misure appropriate per salvaguardare l'esistenza dei propri cittadini. Tale obbligo si sostanzia nell'adozione di misure legislative ed amministrative capaci di rappresentare un significativo deterrente alla minaccia del diritto alla vita e deve, in ogni caso, essere contestualizzato in ragione dell'attività pubblica o meno che viene in considerazione ed anche considerando il rischio industriale o derivante da attività pericolose.

Il giudice di Strasburgo ha poi rammentato che sebbene nell'individuazione delle misure positive cui il singolo Stato è tenuto le autorità nazionali godono di un ampio margine di apprezzamento, tuttavia quando viene in considerazione il diritto alla vita dei cittadini le misure interne devono comunque garantire la repressione e la condanna di quelle condotte che mettono a repentaglio tale valore fondamentale.

Con particolare riferimento alle attività pericolose, peraltro, il giudice europeo ha ritenuto che un'indagine penale è indispensabile proprio perché generalmente le autorità pubbliche sono le uniche ad avere piena conoscenza dei fenomeni che potrebbero avere causato l'incidente.

Facendo applicazione di tali principi al caso di specie il giudice di Strasburgo ha considerato che lo Stato convenuto non aveva adeguatamente provveduto alla realizzazione delle infrastrutture capaci di evitare o ridurre i rischi di inondazioni palesati da numerosi esposti dei cittadini e dalle stesse autorità chiamate alla sorveglianza del fenomeno, nemmeno apprestando quei fondi necessari a ripristinare la funzionalità delle opere rimaste danneggiate da precedenti inondazioni.

Un'ulteriore violazione degli obblighi positivi a carico dello Stato è stata riconosciuta a carico dello Stato che, con riferimento alla morte di un abitante causata dal crollo di un edificio in occasione del disastro, aveva omesso di considerare le eventuali responsabilità delle autorità pubbliche rispetto a quanto accaduto, limitandosi a considerare la causa prossima del decesso, appunto individuata nel crollo del manufatto.

Peraltro, è necessario distinguere tra attività pericolose prodotte da fattori umani, quali il controllo dei rifiuti e l'urbanizzazione delle aree dai disastri naturali. In tali ultimi casi, infatti, occorre distinguere fra obblighi positivi relativi alla protezione della vita e misure volte a tutelare la proprietà. Infatti, tale ultima prerogativa non può considerarsi dotata di quel livello di assolutezza che è invece garantito al diritto alla vita, rispetto al quale lo Stato è tenuto ad adottare ogni misura idonea a salvaguardare l'esistenza umana da eventuali disastri anche ambientali.

Ciò significa che le autorità interne godono, rispetto all'art.1 Prot.n1 alla CEDU, di un margine di apprezzamento più ampio nell'individuazione delle misure di salvaguardia della proprietà colpita da disastri ambientali.

Diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 Convenzione)

Nella Convenzione si sancisce all'art. 8, rubricato "*Diritto al rispetto della vita privata e familiare*" quanto segue.

- 1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.*
- 2. Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui.*

E' proprio nel caleidoscopio di diritti fondamentali sancito in tale norma che i Giudici di Strasburgo, interpretandola estensivamente ma conformemente agli obiettivi della Convenzione, hanno offerto tutela ad una situazione giuridica di estrema rilevanza: il diritto ad un ambiente che rispetti determinate condizioni di vita e di igiene.

In particolare, già con la sentenza CEDU 19 febbraio 1998 (ricorso n. 14967/89 (116/96), § 60) si stabiliva che “L’art. 8 non si limita a vincolare gli Stati ad astenersi da ingerenze arbitrarie: a questo impegno meramente negativo possono aggiungersi obblighi positivi tendenti a garantire l’effettivo rispetto della vita privata e familiare. Viene meno all’obbligo di tutelare il diritto al rispetto della vita privata e familiare lo Stato che, in caso di grave pericolo per l’ambiente, non dà le informazioni che permettono di valutare i rischi potenziali legati al fatto di continuare a risiedere in un territorio esposto a pericolo di inquinamento”.

Nel caso López Ostra c. Spagna (§ 51), concernente l’inquinamento da rumori e da odori provenienti da una stazione di depurazione, la Corte ha ritenuto che “*attentati gravi all’ambiente naturale possono pregiudicare il benessere di una persona e privarla del godimento del suo domicilio, così nocendo alla sua vita privata e familiare, pur senza metterne in grave pericolo la salute*”. Nel caso Guerra ed altri c. Italia (§ 57), la Corte ha osservato che “*l’incidenza diretta delle emissioni [di sostanze] nocive sul diritto dei richiedenti al rispetto della loro vita privata e familiare comporta una violazione dell’articolo 8.*” (v., anche, Surugiu c. Romania, ricorso n. 48995/99, 20 aprile 2004).

In sintesi, in materia di ambiente, ricorre una violazione dell’art. 8 quando l’inquinamento è causato direttamente dallo Stato oppure quando la responsabilità dello Stato dipende dall’assenza di una regolamentazione adeguata dell’attività dei privati.

Quando uno Stato affronta questioni complesse di politica ambientale ed economica, il processo decisionale deve essere preceduto dalla realizzazione di inchieste e studi appropriati - in modo da valutare in anticipo gli effetti delle attività che possono recare danno all’ambiente ed ai diritti degli individui - e deve pervenire ad un giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco. Il pubblico, inoltre, deve poter accedere tanto alle conclusioni cui sono pervenuti gli studi quanto alle notizie che permettono di valutare i pericoli ai quali è esposto (*Guerra ed altri sopra citati, p. 223, § 60; McGinley ed Egan c. Regno Unito, 9 giugno 1998, Raccolta 1998-III, p. 1362, § 97*).

In seguito, la CEDU ha reso pronunce ancora più incisive sul punto rilevando che “*l’articolo 8 della Convenzione protegge il diritto dell’individuo al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza. Il domicilio è normalmente il luogo, lo spazio fisicamente determinato ove si sviluppa la vita privata e familiare. L’individuo ha diritto al rispetto del suo domicilio, concepito non solamente come il diritto al semplice spazio fisico ma anche come quello al godimento, in tutta tranquillità, di tale spazio. Le minacce al diritto al rispetto del domicilio non riguardano solamente i pregiudizi materiali o corporali, quali l’intromissione nel domicilio di una persona non autorizzata, ma anche i pregiudizi immateriali e incorporei, come i rumori, le emissioni, gli odori e altre ingerenze. Se la minaccia è grave, questa può privare una persona del suo diritto perché le si impedisce di godere del suo domicilio* (*Hatton et autres c. Royaume-Uni, [GC], n° 36022/97, § 96, CEDH 2003-VIII*)”.

Pertanto, si è ritenuto che i diritti di cui all’art. 8 potrebbero essere menomati da gravi pregiudizi all’ambiente, considerato come l’oggetto mediato di tutela, lo strumento per assicurare il rispetto dei diritti del singolo nel senso che “*miglior qualità dell’ambiente significa miglior godimento del diritto al rispetto della propria vita privata*” e, conseguentemente, diritto positivo e normativamente riconosciuto alla tutela da possibili fonti di inquinamento.

Successivamente, con la sentenza CEDU, Terza sezione, 2 novembre 2006 Giacomelli c. Italia (ricorso n. 59909/00) lo Stato italiano è stato condannato al risarcimento dei danni in favore della ricorrente per aver omesso di “*ricercare un giusto equilibrio tra gli interessi della collettività di disporre di un impianto di trattamento dei rifiuti industriali tossici e il godimento effettivo per la ricorrente del diritto al rispetto del suo domicilio e della sua vita*”.

privata e familiare”), ribadendo espressamente il diritto al rispetto del proprio domicilio contro le possibili immissioni nocive.

Peraltro deve rimarcarsi che il riferimento all’art. 8 anziché all’art. 2 garantisce la possibilità di rendere realizzabili interventi sullo stato dell’ambiente in via preventiva, vale a dire prima che questo versi in una condizione di degenerazione tale da mettere in pericolo la salute e la vita dell’individuo.

La CEDU, in forza della interpretazione evolutiva della Convenzione, inquadra dunque la problematica della tutela della persona dai rischi provocati dall’inquinamento individuando nell’art. 8 Conv. la norma adatta per conferire rilevanza a tale diritto e facendo così assurgere l’ambiente a vero e proprio “valore” della società, che richiede interventi positivi da parte dello Stato per la sua protezione.

Effetti sull’ordinamento interno delle decisioni della CEDU

L’effetto di “cosa interpretata” che le pronunce della CEDU acquisiscono all’interno dell’ordinamento nazionale, ed i conseguenti obblighi nascenti in capo al giudice nazionale, hanno trovato espressa cristallizzazione nelle sentenze della Corte costituzionale dell’ottobre 2007 (nn.348 e 349/2007; e con esse nelle ordinanze che hanno sollevato le relative questioni).

L’interpretazione dei principi ed il ruolo della Corte dei diritti dell’uomo.

Da tali sentenze del giudice costituzionale emerge, fra l’altro, che il parametro rappresentato dalla norma interposta (la CEDU) che può condurre al test di costituzionalità attraverso l’art.117 1^o comma Cost. può individuarsi solo “nell’interpretazione data dalla Corte di Strasburgo”, costituendosi così un pieno riconoscimento del ruolo della giurisprudenza europea (riconosciuto anche dalla giurisprudenza di legittimità, *inter alia*, Cass.S.U. nn.1341 ss 2004 in tema di legge Pinto e Cass. S.U.28507/2005) e, in particolare, sull’efficacia di cosa interpretata che va attribuita alle pronunzie di Strasburgo.

Si tratta di una conclusione che la Consulta trae da un principio generale (p.4.6. sentenza 348/2007), applicato alla peculiare forza della Convenzione ed al suo modo di operare nei singoli ordinamenti: “... la naturale conseguenza che deriva dall’art. 32, paragrafo 1, della Convenzione è che tra gli obblighi internazionali assunti dall’Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione”.

Se dunque la norma CEDU vive “nell’interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri” si comprende ancora una volta quanto rilevante ed immanente diventi per il giudice la conoscenza della giurisprudenza di Strasburgo. Conoscenza che è del tutto mancata nel caso di specie!

Le sentenze della Consulta offrono, così, uno spaccato davvero in movimento dei diritti fondamentali, cogliendo in modo chiaro la peculiarità di quella funzione interpretativa istituzionalmente attribuita alla Corte dei diritti umani e confermando, se ancora ve ne fosse bisogno, che il diritto moderno va inesorabilmente spostandosi dalla prospettiva statica ad una dinamica, nella quale il “diritto in azione” è in continuo divenire, anche grazie all’opera vivificatrice di chi è chiamato a dare peso, consistenza, significato a certi “valori” fondamentali.

Si coglie, dunque, nelle espressioni della Corte Costituzionale, una piena legittimazione della Corte europea nel processo di determinazione e concretizzazione dei principi fondamentali quali appunto sono quelli contenuti nella Convenzione europea che poco o nulla distingue quell’organo giurisdizionale dalla Consulta stessa.

Anzi, se si guarda ai risultati finali del confronto fra le due Corti, si ha conferma di quella tendenza ad armonizzare le soluzioni ed i risultati della interpretazione sia costituzionale che “convenzionale”.

Questo processo interpretativo della corte europea, in definitiva, si affianca – ma non si identifica né si sovrappone- a quello demandato al giudice nazionale, al quale pure è richiesto di svolgere *motu proprio* un'interpretazione orientata delle norme positive interne ai “valori” della CEDU. Tale interpretazione, tuttavia, non contribuisce a creare il valore da tutelare, ma tende a garantire al valore una protezione uniforme ai parametri fissati dalla Convenzione e dunque ad armonizzare la protezione dei diritti fondamentali in Europa.

L'interpretazione conforme alla CEDU del giudice nazionale.

Proprio con riferimento alla “seconda” interpretazione - quella del giudice nazionale - le due sentenze della Corte costituzionale appena ricordate hanno portato a compimento l'opera di unificazione delle interpretazioni alle quali il giudice nazionale è tenuto.

In tali decisioni è stato confermato che *"il giudice è tenuto ad interpretare in modo conforme il diritto interno alla Convenzione ... Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme."* Passaggio ulteriormente ribadito quando la Corte riconosce che *"...l'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri, cui compete il ruolo di giudici comuni della Convenzione."*

È così la riconosciuta immediata rilevanza delle norme comunitarie e della Convenzione a marginalizzare una visione del rapporto fra legge nazionale e disciplina sovranazionale improntata alla primazia della prima sulla seconda, aprendo le porte ad una trasposizione dei diritti fondamentali come riconosciuti della giurisprudenza della Corte dei Diritti dell'uomo nel diritto interno che impone al giudice nazionale il dovere di improntare il proprio operato ai principi cardine della C.e.d.u. nell'esegesi che la Corte dei diritti dell'uomo va offrendo.

Si è così compiuto quel parallelismo virtuoso fra i diritti di matrice sovranazionale da un lato ed il diritto nazionale dall'altro, in modo che l'interpretazione conforme del diritto interno al diritto sovranazionale deve riguardare tanto l'operato del giudice costituzionale nell'attuazione delle garanzie costituzionali – eventualmente rilette anche alla luce della Convenzione europea -, quanto quello del giudice <<dei diritti>> cui si rivolge il cittadino.

Se poi si considera che per il giudice di Lussemburgo la Carta di Nizza - destinata ad assumere pieno valore giuridico con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2008 - è fondamentale ai fini dell'esatta determinazione dei precetti della Convenzione e che parimenti essenziale risulta la giurisprudenza della Corte di giustizia, esce ulteriormente confermata l'idea che i <<circuiti di legalità>> che a diverso titolo maturano nei sistemi europei si vanno quasi naturalmente unificando ed omogeneizzando attorno a dei principi comuni che vengono giudizialmente desunti dalle Carte - nazionali e sovranazionali - e dalle Corti - nazionali e sovranazionali-.

In questa prospettiva, si comprende come la tutela dei diritti si svolge su tre piani differenti– quello nazionale, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea – ma parzialmente sovrapposti proprio perché informati agli stessi valori di base. Di questo dà atto Corte Cost. n.349/2007 laddove afferma che *"...questa Corte e la Corte di Strasburgo hanno in definitiva ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo...."*

E' dunque questa la direzione che sembrano avere scelto sia il giudice delle leggi che quello di legittimità in Italia (Corte Cost. n.393/2006; Corte Cost. n.135/2002; Cass. S.U. n.3117/2006; Cass.S.U. n.22601/2004; Cass.S.U.pen. n.4614/2007; Cass. n.21748/2007), entrambe rivolte ad esaltare il ruolo delle Carte fondamentali e di taluni principi in esse contenuti e, al contempo, a rendere ordinario il metodo del controllo di ragionevolezza del diritto scritto e della comparazione fra ordinamenti per ricercare matrici comuni europee che possano confermare l'universalità e generalità dei diritti fondamentali. Ciò si è fatto sfruttando al meglio il sistema dell'interpretazione conforme del diritto

interno ai diritti fondamentali costituzionali, ai principi generali del diritto comunitario ed ai diritti contemplati dalla CEDU contaminando, sia pur lentamente, anche le giurisdizioni di merito.

Si chiede pertanto alla Suprema Corte di annullare la sentenza con rinvio formulando il seguente principio di diritto, ovvero quello che in relazione al profilo di illegittimità contestato ritenga di formulare, a cui la Corte di appello dovrà attenersi:

Il diritto del singolo cittadino ad un ambiente salubre, tutelato anche dalle emissioni nocive in atmosfera, trova esplicito riconoscimento nella Convenzione dei Diritti e delle Libertà Fondamentali, come interpretata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, e da tale riconoscimento deriva la pretesa nei confronti dei rappresentanti degli enti pubblici competenti alla tutela di tale diritto di un preciso obbligo di intervento in forza della posizione di garanzia dagli stessi rivestita, anche in considerazione della efficacia precettiva di tali principi e della interpretazione conforme di cui alla decisioni della CEDU.

La tutela della persona dai rischi provocati dall'inquinamento si colloca nell'alveo dell'art.8 della citata Convenzione e fa così assurgere l'ambiente a vero e proprio "valore" della società che richiede interventi positivi da parte dello Stato per la sua protezione.

Decimo Motivo - violazione dell'art 3 *bis*, 3 *ter* del T.U. ambientale in materia di applicazione del principio costituzionale e comunitario della precauzione, della prevenzione e dell'effetto utile, in relazione al Trattato istitutivo della Unione Europea e agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione.

Le motivazioni della sentenza impugnata si fondano su argomentazioni e interpretazioni della vicenda in cui i criteri vincolanti e inderogabili a cui l'interprete avrebbe dovuto attenersi nell'approccio ad una questione squisitamente ambientale, sono stati completamente disattesi o del tutto ignorati.

L'art 3 *bis* del T.u. 152 /2006 ribadisce come i criteri interpretativi e costituzionalmente orientati siano diretta attuazione delle norme costituzionali e comunitarie, secondo un principio generale formalizzato in via legislativa (ma già in precedenza riconosciuto come immanente nel sistema):

3-*bis*. Principi sulla produzione del diritto ambientale

1. I principi posti dalla presente Parte prima costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario.

Ne consegue che la motivazione della sentenza si pone in palese contrasto con questi principi e in particolare con l'art 3 *ter* del Tu 152/2006 in tema di azione ambientale, avendo considerato del tutto irrilevanti e privi di efficacia interpretativa vincolante i principi di precauzione, prevenzione e miglior effetto utile.

3-*ter*. Principio dell'azione ambientale

1. La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale.

Infatti, nulla dice la sentenza in tema di inosservanza del principio di precauzione, prevenzione e correzione, per valutare le condotte degli imputati in tutte quelle circostanze di comportamento sintomatico che ha enfatizzato l'istruttoria dibattimentale, ed anzi proprio quell'approccio precauzionale e di correzione alla fonte è stato arbitrariamente accantonato quale criterio esplicativo dei comportamenti e interpretativo delle norme.

A tal proposito, nella sentenza impugnata:

- è stato del tutto trascurato che non erano stati rispettati gli obblighi di legge in tema di Piano Urbano del Traffico, che ha come obiettivo primario il miglioramento dell'inquinamento atmosferico e che

avrebbe consentito l'adozione dell'unico strumento che ha dato risultati efficaci nell'abbattimento dell'inquinamento (la c.d. ZTL video sorvegliata a pagamento);

- è stato del tutto omesso di considerare che erano state adottate misure di limitazione del traffico assolutamente inadeguate, non tanto come risultato a posteriori, ma soprattutto nelle valutazioni *ex ante* che di volta in volta gli amministratori dovevano assumere per rinnovare e rimodulare la strategia di contrasto;

- è stata trascurata la circostanza, pacificamente emersa, che mancava alcuna procedura, protocollo o sistema di correzione degli effetti delle misure adottate se in corso d'opera si verificava la loro completa inefficacia rispetto ai flussi dei dati di monitoraggio delle centraline;

- si è ritenuto che il problema dell'inquinamento dell'aria nelle grandi città fosse di tale complessità da apparire in sostanza irrisolvibile, tralasciando che il problema del PM10 costituisce prima di ogni altra cosa una emergenza ambientale e per la salute umana che deve essere regolata con misure immediate;

- è stato accolto un assunto apodittico che la adozione di misure efficaci di controllo del traffico si scontra con esigenze economiche e sociali non derogabili;

- si è azzerata la problematica sanitaria affermandone la inesistenza o comunque la mancanza di dimostrazione, in contrasto con la letteratura scientifica dell'Oms ed il contenuto delle direttive europee.

Si chiede pertanto alla Suprema Corte di annullare la sentenza con rinvio formulando il seguente principio di diritto, ovvero quello che in relazione al profilo di illegittimità contestato ritenga di formulare, a cui la Corte di appello dovrà attenersi:

La tutela dell'ambiente deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle Unioni Europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale. La coerenza e razionalità delle scelte e determinazioni della pubblica amministrazione rispetto a queste finalità di tutela dell'ambiente e della salute umana devono essere valutate alla luce dei principi sopra enunciati.

Undicesimo motivo - errata interpretazione del principio costituzionale e comunitario dello sviluppo sostenibile in relazione al Trattato istitutivo della Unione europea e agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione e dell'art. 3 *quater* T.U. Ambientale.

La sentenza, nel pervenire ad una pronuncia assolutoria, si rifà anche a valutazioni di carattere economico e sociale (di tipo metagiuridico) laddove fa riferimento al fatto che l'adozione di provvedimenti drastici ed incisivi a tutela della qualità dell'aria necessiterebbe di investimenti economici non facilmente sostenibili, soprattutto in un'area economicamente depressa come quella palermitana, e con effetti sociali considerevoli, soprattutto in termini di limitazione della mobilità e di possibile lesione degli interessi economici di alcune categorie, determinando così in via interpretativa una sorta di inversione della gerarchia dei valori costituzionali in conflitto, con attribuzione di prioritaria importanza a taluni principi destinati a prevalere sulla salute e sulla qualità dell'ambiente.

In realtà, come è noto, l'art. 3-*quater* del T.U. Ambientale sancisce il principio dello sviluppo sostenibile sancendo, tra l'altro, che:

1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

Contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale quindi nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione cosa che non è stata fatta nel caso di specie e che il Tribunale ha ritenuto di non censurare.

Si chiede pertanto alla Suprema Corte di annullare la sentenza con rinvio formulando il seguente principio di diritto, ovvero quello che in relazione al profilo di illegittimità contestato ritenga di formulare, a cui la Corte di appello dovrà attenersi:

Ai sensi dell'art 3 *quater* del TU 152/2006 le scelte di politica ambientale devono essere improntate a una prioritaria tutela della salute umana sulle attività economiche, secondo una valutazione tecnico economica *ex ante* prima della adozione delle misure, da farsi dagli operatori ambientali coinvolti in ordine alla sostenibilità economica e sociale delle stesse.

P.T.M.

Visti gli artt. 569, 606, 623 del codice di procedura penale

CHIEDE

l'annullamento della sentenza impugnata per i vizi di legittimità illustrati nei motivi del ricorso con rinvio alla competente Corte di Appello di Palermo per la decisione nel merito, con formulazione dei principi di diritto che in relazione a ciascun profilo di illegittimità contestato la Corte ritenga di formulare.

Palermo, 23.11.2011

IL SOSTITUTO PROCURATORE DELLA REPUBBLICA
Calogero Ferrara

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA

SI DELEGA PER IL DEPOSITO DELLA IMPUGNAZIONE IL CANCELLIERE DOTT. WALTER BONAVIRI.

IL SOSTITUTO PROCURATORE DELLA REPUBBLICA
Calogero Ferrara