



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Nel giudizio, introdotto con il ricorso 1299/11, proposto dal Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori - Codacons, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, assistito e difeso dagli avv. ti Rienzi e Giuliano, con domicilio eletto in Roma, viale Mazzini,73, presso il proprio ufficio legale;

contro

La Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento protezione civile, in persona del presidente *pro tempore*, nonché l'Amministrazione dell'interno, l'Amministrazione dell'economia e della finanza, l'Amministrazione dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'Amministrazione per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in persona dei rispettivi ministri *pro tempore*, tutte assistite e difese dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege*, la Regione Calabria, in persona del presidente *pro tempore*, assistita e difesa dall'avv.

M. Grande, con domicilio eletto in Roma, piazza dell'Alberone 10, presso lo studio dell'avv. P. Marino;

la Regione Liguria, in persona del presidente *pro tempore*, assistita e difesa dagli avv. ti Benghi e Romanelli, con domicilio eletto presso lo studio della seconda in Roma, viale Giulio Cesare 14;

la Regione Piemonte, in persona del presidente *pro tempore*, assistita e difesa dall'avv. C. Maina, con domicilio eletto in Roma, viale Giulio Cesare 14, presso lo studio dell'avv. E. Romanelli;

la Provincia di Catania, in persona del legale rappresentate *pro tempore*, assistita e difesa dall'avv. F. Mineo, con domicilio eletto in Roma, via Attilio Regolo 19, presso lo studio dell'avv. G. Lipera;

la Regione Abruzzo,

la Regione Basilicata,

la Regione Campania,

la Regione Molise,

la Regione Sicilia,

la Provincia di Cosenza,

la Provincia di Isernia,

la Provincia de L'Aquila,

la Provincia di Savona,

la Provincia di Trapani,

il Comune di Aci Castello (CT),

il Comune di Civitanova del Sannio (IS),

il Comune di Erice (TP),

il Comune di Gavazzana (AL),

il Comune di Mandatoriccio (CS),

il Comune di Noli (SV),

il Comune di San Lorenzo Maggiore (BN), in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per l'accertamento:

ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 198/09, della violazione dell'obbligo di provvedere, di cui all'art. 1, I comma, del ripetuto d. lgs. 198/09, da parte delle Amministrazioni evocate in giudizio, alla rimozione delle situazioni di rischio idrogeologico, per quanto di propria competenza;

e per la condanna, da parte del giudice adito *ex art. 135, lett. e) c.p.a.*, delle stesse Amministrazioni a rimuovere le situazioni suddette.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento protezione civile, dell'Amministrazione dell'interno, dell'Amministrazione dell'economia e della finanza, dell'Amministrazione dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Amministrazione per la pubblica amministrazione e l'innovazione, della Regione Liguria, della Regione Calabria, della Regione Piemonte e della Provincia di Catania;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 giugno 2012 il cons. avv. Gabbricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.1. Il Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori – Codacons, con il ricorso in esame, chiede, anzitutto, l'accertamento, *ex art. 3 d. lgs. 198/09*, della violazione dell'obbligo di provvedere di cui all'articolo 1, I comma, d. lgs. cit., che in specie consisterebbe

“nella mancata adozione, in via principale dei provvedimenti di propria competenza da parte della protezione civile ex l. n. 225 del 1992, e subordinatamente dagli altri enti intimati, nel termine di 90 giorni dal ricevimento della diffida, notificata in data 15 gennaio 2010, di tutti quegli atti amministrativi di carattere generale ed obbligatori e non aventi carattere normativo, di cui alle disposizioni nella stessa diffida richiamate, idonei a rimuovere nonché per non aver predisposto gli interventi all'uopo necessari e/o comunque per non aver riportato in termini di normale tollerabilità l'emergenza legata al rischio idrogeologico nelle località di cui alla diffida, ivi compresi gli ordini di bonifica, lo stanziamento di fondi al fine di bonificare e/o l'impiego dei fondi già stanziati, e di ogni altro atto necessario”.

1.2. Ancora, si domanda al T.A.R. “di ordinare in via principale alla Protezione civile ex l. n. 225 del 1992, e subordinatamente, alle altre pubbliche amministrazioni, ciascuna per la propria competenza, di porvi rimedio entro un congruo termine, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

2.1. Orbene, il d. lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, introducendo una fattispecie processuale identificata come *class action*, all'art. 1 prevede, per quanto qui di rilievo, che, “al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio”, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, innanzi al giudice amministrativo, nei confronti delle amministrazioni pubbliche, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, “dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento”.

2.2. Se ricorrono i rammentati presupposti, il ricorso può essere proposto “anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1” (IV comma).

2.3. Quanto al procedimento, il ricorrente notifica preventivamente una diffida all'amministrazione “ad effettuare, entro il termine di novanta giorni, gli interventi utili alla soddisfazione degli interessati”.

La diffida è notificata all'organo di vertice dell'amministrazione, che assume senza ritardo le iniziative ritenute opportune, individua il settore in cui si è verificata la violazione, l'omissione o il mancato adempimento di cui all'articolo 1, comma 1, del ripetuto d. lgs. 198/09 e cura che il dirigente competente provveda a rimuoverne le cause.

2.4. Il ricorso è proponibile, nell'intervallo di un anno, se, decorso il termine testé indicato, l'amministrazione non ha provveduto, o ha provveduto in modo parziale, ad eliminare la situazione denunciata.

Il giudice, ex art. 4, accoglie la domanda se accerta la violazione, l'omissione o l'inadempimento, ordinando alla pubblica amministrazione “di porvi rimedio entro un congruo termine, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

2.5. L'art. 1, comma 1 *ter*, stabilisce che le sue previsioni non si applicano, tra l'altro, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre l'art. 7 dispone che “la concreta applicazione del presente decreto alle amministrazioni ed ai concessionari di servizi pubblici è determinata, fatto salvo quanto stabilito dal comma 2, anche progressivamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri”; il II comma egualmente prevede per le regioni e gli enti locali.

3.1.1. Il Codacons ha effettivamente notificato, a partire dal 15 gennaio 2010, a tutte le Amministrazioni resistenti la predetta diffida, il cui contenuto è stato poi integralmente riversato nel ricorso.

3.1.2. Quest'ultimo e la diffida, per vero, si riferiscono alle “numerossime segnalazioni”, da parte di consumatori ed iscritti, che avevano indotto il Codacons a trasmettere al capo dipartimento della Protezione Civile, tra il 5 ed il 12 ottobre 2009, un elenco di località, di seguito specificate, con emergenze legate a rischio idrogeologico di frane e crolli.

3.1.3. Tale comunicazione era proseguita dal Dipartimento alle Amministrazioni localmente interessate con una richiesta d'informazioni, avverso la quale, in seguito, il Codacons aveva presentato al T.A.R. per il Lazio un primo ricorso, il n. 11314/2009, nei confronti di parte degli stessi resistenti qui evocati: era stata anche proposta una domanda cautelare, che questa Sezione aveva respinto con ordinanza 29 aprile 2010, n. 1883, rilevando, tra l'altro, la totale carenza di *fumus boni iuris*.

3.2.1. Tornando al ricorso in esame, questo descrive, per ciascuna località, la situazione critica, ancora asseritamente attuale.

3.2.2. Così, per Catania, si fa riferimento alla “strada che collega Acitrezza ad Acicatena, collina di Acicastello”, specificando che la stessa è stata chiusa il 23 settembre [2009?] “con ordinanza del sindaco di Acicastello, la via Vampolieri per il rischio crollo di un costone”, mentre per Vallone San Rocco in Roccaraso (AQ) si parla, presumibilmente, di un edificio, denominato palazzina Edilmonte, di cui si legge nel ricorso che “nonostante il Consiglio di Stato sulla base di una perizia del Dipartimento della Protezione civile del 29 maggio del 2002, parli chiaramente di non completa sicurezza e dell'esistenza di un'attuale situazione di pericolo, con conseguente danno ambientale, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali continua a negare (dal 2007) ogni irregolarità e danno”.

3.2.3. Per i Comuni di Fossa, Civitanova del Sannio, Erice, Gavazzana, Mandatoriccio e San Lorenzo Maggiore, e per la Provincia di Savona (località Capo Noli) la diffida prima, ed il ricorso poi, registrano l'esistenza di stanziamenti per interventi di consolidamento; in alcuni Comuni dell' Oltrepò Pavese (tra i quali:

Broni, Cigognola, Pietra de Giorgi, Stradella, Castana), si afferma essersi verificati “420 episodi di frane e molti abitanti di queste zone sono ancora sprovvisti di abitazioni”.

3.3.1. Il ricorso – e prima la diffida - prosegue affermando che, comunque, tutte le Amministrazioni coinvolte “ciascuna per la propria competenza, avevano, ed hanno tuttora, il dovere di adottare tutti quei provvedimenti amministrativi tesi ad eliminare, scongiurare e/o comunque ridurre a condizione di normale tollerabilità il pericolo concreto su interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei (nel caso di specie il diritto alla incolumità pubblica e privata) degli abitanti le località rientranti in situazioni di rischio idrogeologico (...) conformemente ai poteri e alla disciplina vigente in materia”.

3.3.2. Recenti accadimenti luttuosi, seguita il ricorso, “impongono l'adozione delle idonee e necessarie misure volte a prevenire il ripetersi di ulteriori drammatici eventi, legati ad un omesso controllo e prevenzione riguardo alla sicurezza imprescindibilmente connessa, nella specie, ad una corretta valutazione dei rischi idrogeologici del territorio sul quale sono costruiti edifici ed infrastrutture, che non solo vieta il rilascio di nulla osta e/o permessi, o deroghe alcune al PRG, ma che impone — se mai concesse o rilasciate — interventi d'urgenza per evitare che, ad esempio, un semplice temporale possa provocare danni che, si ripete, possono, se tempestivamente, essere evitati o perlomeno contenuti”.

3.3.3. Inoltre, continua il ricorso, i proprietari degli immobili delle zone *de quibus* stanno “sopportando ingenti costi, visti i continui problemi quali, a mero titolo semplificativo, di c.d. cedimento delle proprie unità immobiliari, con tutte le conseguenze in ordine agli oneri di carattere economico del caso considerato il costo per l'attività di straordinaria manutenzione nonché del deprezzamento degli immobili stessi ma, peggio ancora, la collettività stessa e' esposta a molto più che a delle conseguenze patrimoniali mere, quanto, più direttamente al pericolo

riguardante la propria personale incolumità, con altrettanto immaginabili conseguenze”.

3.4. Su tale fondamento, l’originaria diffida invitava le amministrazioni interessate ad adottare “nel termine di novanta giorni dal ricevimento della presente quegli atti amministrativi di carattere generale ed obbligatori e non aventi carattere normativo, di cui alle disposizioni tutte sopra richiamate, idonei a rimuovere nonché a predisporre tutti gli interventi all’uopo necessari e/o comunque riportare in termini di normale tollerabilità l’emergenza legata al rischio idrogeologico nelle località di cui in narrativa, ivi compresi gli ordini di bonifica, lo stanziamento di fondi al fine di bonificare e/o l’impiego dei fondi già stanziati, e di ogni altro atto necessario”.

3.5. Poiché ciò non sarebbe avvenuto, è stato proposto il ricorso in esame.

Delle molte amministrazioni evocate in giudizio, oltre a quelle statali, si sono costituite la Regione Calabria, la Regione Liguria e la Regione Piemonte, nonché la Provincia di Catania, tutte sollevando eccezioni preliminari, e concludendo comunque per la reiezione del ricorso.

4. Il ricorso proposto è inammissibile.

4.1.1. Invero, con un unico atto sono evocate in giudizio svariate Amministrazioni, in relazione a situazioni disparate che interessano soggetti diversi, cui trovano potenziale applicazione molteplici norme generali e locali: e tale litisconsorzio passivo viene fondato su di una generica richiesta per l’emissione di provvedimenti generali, non meglio specificati, ma che, appunto per le peculiarità delle situazioni, nulla fa ritenere possano coincidere.

4.1.2. È peraltro da ritenere che la *class action* ex d. lgs. 198/09 non sfugga ai comuni principi in materia di domanda giudiziale, e, dunque, alla regola che questa debba essere sufficientemente determinata nel suo *petitum*, in relazione al contenuto dell’azione ed alla sua finalità.

4.1.3. Parte ricorrente non può cioè limitarsi genericamente a chiedere l’emanazione di “atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo”. Giacché si deve trattare di atti “obbligatori”, chi li richiede deve evidentemente dimostrare, quale elemento costitutivo essenziale della sua domanda, che tali essi sono, e ne dovrà perciò definire il contenuto, indicando la fonte normativa di tale obbligo, in riferimento alla situazione di pregiudizio lamentata: o, comunque, tutto ciò dovrà essere *de plano* desumibile dal ricorso, per consentire al giudice di pronunciare l’accertamento richiesto e le statuizioni consequenziali.

4.1.4. È d’altronde evidente che, se con un solo ricorso sono individuate una pluralità di situazioni, in cui debba essere ripristinato il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio – e quindi, in pratica, in cui sono cumulate più domande – per ciascuna di esse dovrà essere identificabile l’atto generale da emettere: in specie, nulla di ciò è accaduto.

4.2.1. Invero, come si desume dalla precedente narrazione, il ricorso affastella una molteplicità di situazioni, accomunate soltanto dall’esistenza, nelle aree individuate, di fenomeni d’instabilità geologica, che ben possono avere cause, dimensioni ed effetti completamente differenti.

4.2.2. Nella maggioranza dei casi, poi, l’evento è registrato solo per rilevare che esistono stanziamenti per la sua eliminazione, sicché non si comprende neppure perché mai una *class action* in questione dovrebbe essere proposta; in tutti i casi, poi, le situazioni sono descritte in termini affatto generici, e questo conduce al secondo profilo d’inammissibilità.

4.3.1. Invero, il ricorso descrive, in termini peraltro generali e notori, i pregiudizi derivanti ai soggetti proprietari ovvero residenti nelle aree interessate da fenomeni di degrado geologico.

4.3.2. Ora, secondo la ricordata disciplina della *class action* ex d. lgs. 198/09, i titolari d'interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei possono agire in giudizio, innanzi al giudice amministrativo, nei confronti delle amministrazioni pubbliche, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale di tali propri interessi.

Il ricorso può essere proposto “anche da associazioni o comitati”, e dunque anche dal Codacons, ma secondo la stessa disposizione (art. 1, IV comma) “a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1” : di quei soggetti, titolari di interessi giuridicamente rilevanti, cui, dalla condotta omissiva o negligente della pubblica amministrazione, derivi una lesione diretta, concreta ed attuale.

4.3.3. In altre parole, il Codacons è ben qui legittimato ad agire, ma in rappresentanza degli interessi di propri determinati associati, indicando nominativamente, per ciascuno di questi, il titolo e l'oggetto dell'azione: al contrario, nulla di ciò contiene l'atto introduttivo del presente giudizio, né quelli in seguito formati.

4.4. È ormai evidente che il ricorso proposto, quale ne sia la finalità, va dichiarato inammissibile, tanto più che questo giudice difetta totalmente degli elementi essenziali per comprendere quali utili statuizioni egli potrebbe disporre, ovvero come, per dirla altrimenti, egli potrebbe ordinare alle Amministrazioni interessate di porre rimedio alla situazione di pregiudizio.

Resta così assorbita ogni ulteriore questione, inclusa quella dell'applicazione alla fattispecie del regime transitorio ex art. 7 d. lgs. 198/09 (cfr. sopra § 2.5.), quale ulteriore profilo d'inammissibilità.

5. Le spese in favore delle parti resistenti costituite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo dichiara inammissibile.

Condanna il Codacons alla rifusione delle spese di lite nei confronti delle parti resistenti costituite, che liquida in € 2.500,00 complessive per diritti ed onorari solidalmente in favore delle Amministrazioni assistite dall'Avvocatura dello Stato, e, quanto alle Regioni Calabria, Piemonte e Liguria, ed alla Provincia di Catania, in € 2.500,00 a favore di ciascuna di queste per diritti ed onorari, oltre iva e c.p.a., e ad ulteriori € 200,00 per spese anticipate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio addì 6 giugno 2012 con l'intervento dei signori magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Roberto Politi, Consigliere

Angelo Gabbricci, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/09/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)