

**CODACONS**



Associazione di Consumatori componente del Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti al Ministero dell'Industria e legittimata ad agire a tutela degli interessi collettivi in base alla speciale procedura ex artt. 3 e seg. della legge 30/07/1998 n°281 (Disciplina dei consumatori ed utenti). Associazione di Volontariato riconosciuta (L. 266/91) - Associazione di Protezione ambientale riconosciuta (L.349/86)

**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

Bologna, 21 gennaio 2019

A mezzo pec: [protocollogenerale@pec.comune.bologna.it](mailto:protocollogenerale@pec.comune.bologna.it)

Spett.le **Comune di Bologna**

in persona del Sindaco p.t.

Piazza Maggiore n. 6

40124 - Bologna (BO)

## **ISTANZA /DIFFIDA**

**Egr. Sindaco di Bologna** Le scrivo in nome per conto del **CODACONS** (*Coordinamento delle Associazioni a Tutela dei Diritti degli Utenti e dei Consumatori*), CF. 97102780588, e del **CODACONS EMILIA ROMAGNA** C.F. 90039490371 in qualità persona rispettivamente di Vice Presidente del CODACONS Nazionale nonché Presidente del CODACONS Emilia Romagna e del CODACONS Bologna.

## **PREMESSO CHE**

- il CODACONS è legittimato ad intervenire quale associazione di protezione ambientale riconosciuta ai sensi della legge 349/86, quale associazione di volontariato riconosciuta ai sensi della legge 266/91, nonché quale associazione a tutela dei consumatori e degli utenti riconosciuta ai sensi del Decreto Legislativo n. 206/2005;
- che con decreto del 15 maggio 2000, il CODACONS è stato iscritto nel registro delle associazioni di consumatori e utenti rappresentative a livello nazionale tenuto presso il Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato, ai sensi dell'art. 5 della Legge n. 281 del 30 Luglio 1998;
- che il Decreto Legislativo n. 206/2005, norma quadro in materia di consumerismo in Italia, riconosce e garantisce i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, ne promuove la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa, e favorisce le iniziative rivolte a perseguire tali finalità;

**SEDE REGIONALE e COMUNALE**  
Via Emilia Ponente n,86 40133 Bologna  
Tel .051 312611e-mail: [info@codacons.emiliarokmagna.it](mailto:info@codacons.emiliarokmagna.it)  
internet :  
[www.codacons.emiliaromagna.it](http://www.codacons.emiliaromagna.it)  
sito internet nazionale:  
[www.codacons.it](http://www.codacons.it)



## **COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

- che, in modo particolare, il Decreto Legislativo n. 206/2005 riconosce come fondamentali i diritti: alla tutela della salute; alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; ad un'adeguata informazione e ad una corretta pubblicità; all'educazione al consumo; alla correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali; alla promozione ed allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; all'erogazione dei servizi pubblici secondo *standards* di qualità ed efficienza;
- che, in base al disposto di tale norma, le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, inserite nell'elenco di cui all'art. 137, sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi (art. 139), richiedendo al Tribunale di inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti e di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate (art. 140);
- che sulla base della disposizione dell'art. 140 bis del su indicato decreto (comma 1) *“I diritti individuali omogenei dei consumatori e degli utenti di cui al comma 2 sono tutelabili anche attraverso l'azione di classe, secondo le previsioni del presente articolo. A tal fine ciascun componente della classe, anche mediante associazioni cui dà mandato o comitati cui partecipa, può agire per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni.*
- (comma 2) *L'azione tutela:*
  - a) *i diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione identica, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del codice civile;*
  - b) *i diritti identici spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale;*
  - c) *diritti identici al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali.”*

Al Codacons inoltre sono state riconosciute funzioni para-pubblicistiche poiché *“mediante interventi di tutela dei consumatori le associazioni in questione – ed in quanto soggetti titolari di funzioni para-pubblicistiche – concorrono alla concreta affermazione del principio di legalità nell'ampio e delicato settore del consumo, potendo intraprendere autonome iniziative processuali*

# CODACONS



Associazione di Consumatori componente del Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti al Ministero dell'Industria e legittimata ad agire a tutela degli interessi collettivi in base alla speciale procedura ex art. 3 e seg. della legge 30/07/1998 n°281 (Disciplina dei consumatori ed utenti).  
Associazione di Volontariato riconosciuta (L. 266/91) - Associazione di Protezione ambientale riconosciuta (L.349/86)

## **COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

*con le modalità e nelle forme indicate dalla legge e non assumendo, soltanto, la veste di mero <denunciante> di eventuali abusi in pregiudizio dei consumatori e degli utenti”(ADUNANZA PLENARIA CDS N. 1/2007)*

**In particolare la SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE N. 17351/2011 – CHE COSTITUISCE UNO DEI PUNTI PIU' ELEVATI DELLA RIFLESSIONE GIURISPRUDENZIALE IN MATERIA DI INDIVIDUAZIONE E DEFINIZIONE DEGLI INTERESSI COLLETTIVI DEI CONSUMATORI, AFFIDATI, COME NOTO, DALL'ART. 139 CODICE DEL CONSUMO ALLE ASSOCIAZIONI A TUTELA DEI CONSUMATORI E UTENTI – ha individuato in capo al CODACONS il compito di agire a tutela “*degli interessi collettivi dei consumatori*” e “*dell'interesse generale e comune ad un'intera categoria di utenti e consumatori*”, e dunque, a proposito di azioni giudiziarie intraprese a norma dell'art. 3 L. 281/1998, ha riconsociuto al Codacons – senza che ciò comporti una “sostituzione”, con le proprie azioni, alle iniziative dei singoli – il compito di “*spianare ad esse la strada, tramite il superamento degli ostacoli di ogni genere di cui tale strada potrebbe essere disseminata, ove ad agire fosse il singolo*: non ultimo quello insito nelle remore del cittadino isolato ad affrontare costose controversie per somme radicalmente modeste, nei confronti di avversari agguerriti. Trattasi di interpretazione conforme alle indicazioni ed agli auspici del diritto comunitario che,, nel libro Verde del 2005, ed ancora più nel Libro Bianco adottato dalla Commissione il 2 aprile 2008”.**

**Successivamente l'ADUNANZA PLENARIA CDS N. 7/2012** – che si colloca anch'essa sulla scia del riconoscimento (giurisprudenziale) del ruolo di **RILIEVO COSTITUZIONALE del CODACONS nella tutela e difesa dei cittadini** – ha affermato di non disconoscere “*il ruolo che le associazioni dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici ha assunto nell'ordinamento, e il contributo che la loro azione arreca alla realizzazione dei valori accolti nella Costituzione...*”.

Ed ancora, **SENTENZA CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 7 DICEMBRE 2012, N 5560:** “*L'Ente esponenziale, oltre che di posizioni giuridiche appartenenti anche a singoli componenti della collettività rappresentata, è titolare di posizioni giuridiche in via esclusiva, cioè di interessi collettivi, riguardo ai quali gode di una posizione giuridica soggettiva riguardo alla quale è titolare di legittimazione ad agire anche se l'atto amministrativo che è in contrasto con essa posizione risulti produttivo di effetti favorevoli per una parte degli appartenenti alla categoria;... Osserva al*

# CODACONS



Associazione di Consumatori componente del Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti al Ministero dell'Industria e legittimata ad agire a tutela degli interessi collettivi in base alla speciale procedura ex artt. 3 e seg. della legge 30/07/1998 n°281 (Disciplina dei consumatori ed utenti).  
Associazione di Volontariato riconosciuta (L. 266/91) - Associazione di Protezione ambientale riconosciuta (L.349/86)

## **COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

*riguardo la Sezione che il Codacons è qualificabile come Ente esponenziale di interessi di natura collettiva dei consumatori e degli utenti di servizi pubblici. Secondo l'orientamento giurisprudenziale fatto proprio dal T.A.R. l'Ente esponenziale è titolare, oltre che di posizioni giuridiche che appartengono anche a ciascun componente della colettività da esso rappresentata, anche di posizioni giuridiche di cui è titolare in via esclusiva, cioè di interessi collettivi propriamente detti, con possibilità che la sua azione, volta alla tutela dell'interesse collettivo della categoria, possa porsi in contrasto con l'interesse del singolo componente" (CONSIGLIO DI STATO, SEZ IV, 18 NOVEMBRE 2013, N. 5451). Detti principi sono condivisi dal coleggio perché l'interesse collettivo degli Enti esponenziali deve identificarsi nell'interesse di tutti gli appartenenti alla categoria unitariamente considerata e non degli interessi di singoli associati o gruppi di associati e ciò anche nel caso in cui un provvedimento porti vantaggi ad alcuni e asseriti pregiudizi ad altri (CONSIGLIO DI STATO, SEZ. III, 23 GIUGNO 2014, N. 3164).*

*Tanto esclude che le censure in esame siano idonee ad escludere nel caso di specie la legittimazione a ricorrere del Codacons perché è irrilevante se il detto contrasto sia relativo ad una minima o massima percentuale di associati. E' da rilevare inoltre che il Codacons ha impugnato le determinazioni comunali in materia di sosta tariffata perché pregiudizievoli non solo sotto il profilo economico, ma anche sotto il profilo del peggioramento della qualità della vita della generalità degli utenti in assenza di adozione di misure ulteriori a quelle riguardanti le tariffe; sussiste quindi piena legittimazione di detto Ente alla proposizione del ricorso introduttivo del giudizio, atteso che la difesa dell'ambiente e il buon andamento dei servizi pubblici essenziali (idonei ad interagire sulla qualità della vita degli utenti) rientrano tra i compiti statutari del Codacons (art. 2 dello statuto) e nell'ambito della legittimazione riconosciuta ad esso dal D. Lgs. N. 206 del 2005 e dagli artt. 13 e 18, comma 4, della l. n. 349 del 1986".*

**INOLTRE RILEVA LA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. UN., N. 23304 DEL 16 NOVEMBRE 2016** laddove statuisce: "...nel vigore della L. 281 del 1998, la legittimazione ad agire discende dalla qualità di ente esponenziale ope legis, attribuita in base al sistema previsto dall'articolo 3 della legge stessa con un sistema di iscrizione in elenco "avente carattere costitutivo della legittimazione", in base ad accertamento disciplinato in sequenza

**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

*procedimentale ex articolo 5, comma 2, L. cit.. Se, dunque, l'iscrizione nell'elenco ha carattere costitutivo della legittimazione, essa, se non immediatamente provata (in presenza di "non contestazione"), deve, quanto meno, essere allegata da chi agisce. E, nella concreta fattispecie, dalla sentenza impugnata la circostanza predetta non risulta neppure allegata, mentre dalla memoria depositata ai sensi dell'articolo 378 c.p.c., si evince una implicita ammissione dell'inesistenza dell'iscrizione".* Si tratta di una sentenza di rilievo dirimente, da un lato, perché, **esalta il fatto che, in forza dell'articolo 3, L. cit., le associazioni iscritte possono agire per la tutela collettiva degli stessi diritti (dichiarati fondamentali) riconosciuti ai consumatori,** dall'altro lato, perché a maggior ragione possono intervenire nel giudizio promosso dal singolo consumatore.

Per quanto attiene in particolare alla legittimazione ad agire del CODACONS in materia di **diritto alla salute**, il Tar Lazio, con sentenza n. 9000/2005, ha affermato – in linea con quanto già stabilito dal Consiglio di Stato, sentenze n. 1100/1997 e n. 1183/2001 - che *"il Codacons, quale tutore degli interessi, qualificati e protetti, dei consumatori di prodotti farmaceutici e degli utenti del Servizio Sanitario Nazionale (il cui ruolo è stato, poi, confermato espressamente dall'art. 3 della legge 30/7/1998 n° 281) è legittimato processualmente, in particolare, proprio all'impugnativa dei provvedimenti che riguardano le specialità medicinali"*. Ed infatti, era stato proprio il Consiglio di Stato ad affermare la legittimazione ad agire in materia di diritto alla salute del Codacons, che *"rappresenta i consumatori nella loro globalità e che deve, pertanto, ritenersi pienamente legittimato a far valere, nella sede giudiziaria, anche la loro pretesa ad un corretto utilizzo dei limitati fondi disponibili per l'assistenza farmaceutica"*. Ciò in quanto *"l'interesse fondamentale dei consumatori di farmaci è la tutela della salute pubblica, che si realizza anche opponendosi alla immissione e alla permanenza sul mercato di prodotti di dubbia efficacia terapeutica, il cui consumo potrebbe essere agevolato dalla loro gratuità"* (Consiglio di Stato, sentenza n. 1183/2001).

L'interesse ad agire del Codacons, pertanto, è ricondotto alle proprie finalità statutarie, comprendenti, in particolare, la tutela della salute pubblica, nonché la cura degli interessi collettivi dei consumatori/utenti, quale ente iscritto all'elenco delle associazioni dei consumatori e utenti rappresentative a livello nazionale ex D.Lgs. 206/2005.

**CODACONS**



Associazione di Consumatori componente del Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti al Ministero dell'Industria e legittimata ad agire a tutela degli interessi collettivi in base alla speciale procedura ex artt. 3 e seg. della legge 30/07/1998 n°281 (Disciplina dei consumatori ed utenti).  
Associazione di Volontariato riconosciuta (L. 266/91) - Associazione di Protezione ambientale riconosciuta (L.349/86)

**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

Tutto ciò premesso sono ad:

## **ESPORLE QUANTO SEGUE**

Quelle dell'inquinamento dell'aria e – correlativamente - dei gravi effetti che le concentrazioni inquinanti hanno sulla salute umana sono questioni ormai note alle Autorità nazionali da diversi anni. Non è un caso, difatti, che l'Italia, come la stragrande maggioranza degli Stati moderni, si sia dotata di cogenti norme a tutela della salubrità dell'aria, consistenti, per la maggior parte, nell'individuazione di specifici contaminati, nella fissazione di limiti di emissione non valicabili, nella normazione in dettaglio degli obblighi di monitoraggio e di intervento delle amministrazioni pubbliche designate - con la finalità di curarne il rientro e garantirne il mantenimento nei parametri stabiliti dalla stessa normativa - nella disposizione per le Regioni di obblighi di controllo dei monitoraggi locali ed azioni di intervento in caso di sfioramento, attraverso la programmazione di piani di risanamento e di intervento con misure concrete.

Dette norme trovano la propria *ratio* nella ormai assodata acquisizione scientifica che la presenza nell'aria di talune sostanze contaminanti costituisce un serio rischio per la salute della popolazione e nella necessità di un governo da parte dei Comuni e delle Regioni che si sostanzino in azioni responsabili che agiscano sulle fonti emmissive al fine di impedire sforamenti di quantità pericolose.

Ciò implica che la violazione degli obblighi specifici istituzionalmente gravanti sulle pubbliche amministrazioni comporta, oltre che un ingente danno per la salute collettiva, anche e soprattutto gravi responsabilità per i soggetti investiti, connotate da profili di rilevanza penale.

Ebbene: prima di entrare in *medias res*, e per questioni di chiarezza espositiva, va premesso che qualsiasi valutazione in ordine alla configurabilità di eventuali responsabilità delle amministrazioni deputate, non può prescindere da una preliminare analisi della normativa europea e nazionale a tutela della qualità dell'aria, nonché da brevi cenni sull'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute collettiva.

In tal senso si osserva.

**SEDE REGIONALE e COMUNALE**  
**Via Emilia Ponente n,86 40133 Bologna**  
**Tel .051 312611e-mail: info@codacons.emiliaromagna.it**  
**internet :**  
[www.codacons.emiliaromagna.it](http://www.codacons.emiliaromagna.it)  
**sito internet nazionale:**  
[www.codacons.it](http://www.codacons.it)



## **COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

### **A) LA NORMATIVA IN GENERALE**

Ai fini della protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso, la definizione di obiettivi e standard, nonché la valutazione per il monitoraggio del rispetto degli stessi ed il raggiungimento delle finalità preposte sono disciplinati dal D.Lgs. n. 155 del 13/08/2010 e ss. mm. ii. (D.Lgs. n. 250/2012) in cui trovano attuazione la Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21/05/2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, e le nuove disposizioni di attuazione nazionale della Direttiva 2004/107/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15/12/2004, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente.

Per quel che qui interessa, va rilevato che D.Lgs. 155/2010 individua **nelle Regioni le autorità competenti per effettuare la valutazione della qualità dell'aria e per la redazione dei Piani di Risanamento della qualità dell'aria nelle aree nelle quali sono stati superati i valori limite.** Sono stabilite anche le modalità per la realizzazione o l'adeguamento delle reti di monitoraggio della qualità dell'aria (Allegato V e IX). Il D. Lgs n. 155/2010, all'art. 1, comma 5, stabilisce inoltre che le funzioni amministrative relative alla valutazione ed alla gestione della qualità dell'aria ambiente **competono, tra le altre istituzioni, anche agli enti locali, nei modi e nei limiti previsti dal decreto stesso.**

Ai sensi dell'art. 9 c. 7 D.Lgs. 155/2010, ai fini dell'elaborazione e dell'attuazione dei piani previsti dalla norma le **regioni e le province autonome assicurano la partecipazione degli enti locali interessati mediante opportune procedure di raccordo e concertazione**, ai sensi della normativa vigente. Si provvede anche, con tali procedure, ad individuare e coordinare, all'interno dei piani, i provvedimenti di attuazione previsti dall'articolo 11, al fine di assicurare che gli stessi concorrano in modo efficace e programmato all'attuazione dei piani.

**Le regioni e le province autonome provvedono**, nel rispetto del quadro delle competenze amministrative in materia territoriale e ambientale, **con apposita normativa e comunque in conformità al proprio ordinamento, ad adottare i piani di cui al presente decreto, assicurando il coordinamento di tali piani e degli obiettivi stabiliti dagli stessi con gli**

**CODACONS**



Associazione di Consumatori componente del Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti al Ministero dell'Industria e legittimata ad agire a tutela degli interessi collettivi in base alla speciale procedura ex artt. 3 e seg. della legge 30/07/1998 n°281 (Disciplina dei consumatori ed utenti).  
Associazione di Volontariato riconosciuta (L. 266/91) - Associazione di Protezione ambientale riconosciuta (L.349/86)

**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

**altri strumenti di pianificazione settoriale e con gli strumenti di pianificazione degli enti locali.**

Gli allegati VII e XI, XII, XIII e XIV del decreto riportano invece i valori limite, i livelli critici, gli obiettivi a lungo termine e i valori obiettivo rispetto ai quali effettuare la valutazione dello stato della qualità dell'aria. In particolare, viene regolamentata la gestione della qualità dell'aria, per il biossido di zolfo, biossido di azoto, ossidi di azoto, PM10, PM2.5, piombo, benzene, monossido di carbonio, ozono, oltre che i suddetti inquinanti della Direttiva 2004/107/Ce secondo i valori limite di seguito riportati, fissati in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e/o per l'ambiente nel suo complesso, che ivi si riportano:

**SEDE REGIONALE e COMUNALE**  
Via Emilia Ponente n,86 40133 Bologna  
Tel .051 312611e-mail: [info@codacons.emiliaromagna.it](mailto:info@codacons.emiliaromagna.it)  
internet :  
[www.codacons.emiliaromagna.it](http://www.codacons.emiliaromagna.it)  
sito internet nazionale:  
[www.codacons.it](http://www.codacons.it)





**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

Alle amministrazioni pubbliche, dunque, è attribuita una posizione di garanzia a tutela della

Inquinante		Periodo di mediazione	Valore limite
<b>Biossido di Zolfo</b>	Limiti per la protezione della salute umana	Media Oraria	350 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ da non superare più di 24 volte in un anno
		Media Giornaliera	125 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ da non superare più di 3 volte l'anno
	Limiti per la protezione degli ecosistemi	Media annua nel periodo 1 ottobre - 31 marzo	20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
<b>Biossido di azoto</b>	Limiti per la protezione della salute umana	Media Oraria	200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ da non superare più di 18 volte l'anno
		Media Annua	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
<b>Ossidi di Azoto</b>	Limiti per la protezione degli ecosistemi	Media Annua	30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
<b>Monossido di carbonio</b>	Limiti per la protezione della salute umana	Media massima giornaliera calcolata su 8 ore	10 $\text{mg}/\text{m}^3$
<b>PM<sub>10</sub></b>	Limiti per la protezione della salute umana	Media giornaliera	50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ da non superare più di 35 volte l'anno
		<b>PM<sub>2.5</sub></b>	Limiti per la protezione della salute umana Media annua 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
	Media annua	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	
<b>Benzene</b>	Limiti per la protezione della salute umana	Media annua	5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
<b>Piombo</b>	Limiti per la protezione della salute umana	Media annua	0.5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$

salute e della incolumità di tutte le persone presenti sul territorio dei rispettivi enti, che trova fondamento, oltre che nel disposto dell'art. 32 Cost., anche nel corposo ventaglio normativo che fa da corollario al D.Lgs. 155/2010.

**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

Senza presunzione di completezza, il riferimento è alla legge 24 aprile 1998, n. 128 recante *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee”*, nonché al D.Lgs. 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 ss. e in particolare artt. 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; al D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 *“Nuovo codice della strada”* 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 o tutela della salute, nonché al D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 e il TU ambientale n. 152/2006 che all'art. 271, c. 3 e 4 prevede che la Regione possa stabilire limiti di emissione più restrittivi ove ciò risulti necessario al conseguimento dei valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria.

La materia in oggetto è altresì regolata dal Decreto Ministeriale 2 Aprile 2002, n. 60 (Suppl. n. 77 alla G.U. n. 87 del 13 Aprile 2002), che recepisce la Direttiva 1999/30/CE del Consiglio del 22 Aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo, relativa ai valori limite di qualità dell'aria ambiente per il benzene ed il monossido di carbonio.

Il presente Decreto al capo IV (materiale particolato), indica negli articoli 17 e ss. il valore limite, il margine di tolleranza e i termini per il Pm10.

Il Decreto indica come valore limite, per quanto riguarda il materiale particolato (Pm10), il valore limite di 50 µg/m<sup>3</sup> è da **“non superare più di 35 volte per anno civile”**.

Il valore suddetto, 50 µg/m<sup>3</sup> rappresenta il valore limite *“per la protezione della salute umana”*, **non un margine di tolleranza.**

**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI****B1) L'inquinamento atmosferico a Bologna**

L'inquinamento dell'aria negli ultimi tre anni ha dimostrato il reiterato superamento dei limiti di legge per diversi parametri e sua nel 2016 che nel 2017 si è registrato anche il superamento del numero massimo di giornate ( 35) all'anno e solo nel 2018 questo dato è rientrato nel numero massimo di giornate consentito. L'anno 2019 è iniziato con ben tre giornate consecutive di sfioramento dei limiti di PM10 e PM 2,5 ed in vista di tale circostanze il Comune ha deciso di vietare l'uso per tre giorni dei veicoli Diesel fino alla categoria Euro 4 ampliando il divieto già imposto per la circolazione dei veicoli fino alla categoria Euro 3 per tutto il territorio comunale.

IL CODACONS lamenta però il fatto che il Comune non sta attando tutte le misure possibili e necessarie per far rispettare tale divieto in quanto non sta utilizzando tutti gli strumenti di cui dispone e non sta adeguandone altri all'attività di contrasto rispetto ai trasgressori di tali divieti che pertanto restano in gran parte non sanzionati.

In particolare il CODACONS si domanda perché in tutti questi anni il Comune non ha esteso il controllo da parte delle telecamere disposte nella zona ZTL già attrezzate per rilevare il numero di targa al fine di confrontare la presenza delle stesse all'interno della banca dati contenente l'elenco dei mezzi autorizzati a circolare nella zona a traffico limitato con permesso illimitato o perché presenti nei parcheggi autorizzati all'interno della ZTL al fine di rilevare con l'utilizzo della banca dati della motorizzazione ( pubblica ed accessibile) per sanzionare coloro che dentro detta zona circolano con mezzi appartenenti a categorie che per il periodo invernale o per i periodi in cui è necessario estendere il divieto di circolazione ad altre categorie di veicoli. Altrettanto potrebbero fare se adeguate le ulteriori strumentazioni deputate a rilevare il numero di targa come i Fotored ( o strumenti analoghi deputati al controllo degli incroci semaforici) o le telecamere deputate a verificare il superamento dei limiti di velocità.

Ci si domanda inoltre se già ad oggi il Comune quando irroga una sanzione per accesso violato in zona ZTL o per passaggio con semaforo rosso o per superamento dei limiti di velocità effettua la verifica di rispetto o meno delle sue stesse delibere in tema di divieto di circolazione di determinate categorie di veicoli e se si si chiede di sapere quante sono state le sanzioni irrogate a seguito di detti controlli ai proprietari di veicoli non autorizzati a circolare per superamenti dei limiti di inquinamento.

# CODACONS



Associazione di Consumatori componente del Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti al Ministero dell'Industria e legittimata ad agire a tutela degli interessi collettivi in base alla speciale procedura ex artt. 3 e seg. della legge 30/07/1998 n°281 (Disciplina dei consumatori ed utenti).  
Associazione di Volontariato riconosciuta (L. 266/91) - Associazione di Protezione ambientale riconosciuta (L.349/86)

## **COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

Come è possibile riscontrare nel seguente link: <http://www.lastampa.it/2017/05/11/cronaca/smog-esposto-sull'inquinamento-la-procura-di-torino-ha-aperto-un-fascicolo-ixecHlV0VkUpOPKje2qFvN/pagina.html>, la Procura di Torino ha aperto un fascicolo al fine di accertare la responsabilità del Comune Torino e della Regione Piemonte in relazione al superamento dei valori di Pm10 stabiliti dalla UE.

La stessa identica cosa accade a Milano, con il continuo e costante sfioramento dei limiti imposti dall'Unione Europea, e la mancanza di iniziative volte a cercare di porre rimedio a tale grave situazione.

Il CODACONS in assenza di risposta alla presente istanza o di riposte insoddisfacenti e/o di mancato adeguamento a quanto sopra indicato in termini di contrasto all'inquinamento ambientale anche solo in termini di efficace azione di contrasto alla violazione delle stese misure di divieto decise dallo stesso Comune di Bologna non potrà che chiedere alle competenti autorità di verificare la legittimità del comportamento del Comune sollecitando azioni risarcitorie da parte di tutti i cittadini che restano vittima di una maggiore possibilità di contrarre gravi patologie alla salute per colpa di un eccessivo grado di inquinamento dell'aria dovute in parte ad un comportamento omissivo o non diligente da parte del Comune di Bologna nel contrastare tale fenomeno.

Relativamente all'impatto delle concentrazioni inquinanti sulla salute è ormai un dato assodato che l'inquinamento atmosferico rappresenti un fattore di rischio assolutamente rilevante per la salute umana.

Secondo la letteratura scientifica è ormai pacifico che l'esposizione a particolato (PM), ozono (O3) e biossido di azoto (NO2) costituisca causa diretta ed inequivocabile della comparsa di patologie polmonari e cardiovascolari, dell'aumento della mortalità e della riduzione della speranza di vita.

La tossicità del particolato, invero, è dovuta alle dimensioni delle particelle, che penetrando maggiormente nel tratto respiratorio (fino a bronchi e bronchioli) provocano effetti nocivi a livello cardiovascolare e polmonare; di uguale importanza anche la composizione chimica, che può essere molto variabile, in quanto spesso sono presenti nel particolato componenti di nota tossicità come solfati, metalli ed IPA.

**SEDE REGIONALE e COMUNALE**  
Via Emilia Ponente n,86 40133 Bologna  
Tel .051 312611e-mail: [info@codacons.emiliarokmagna.it](mailto:info@codacons.emiliarokmagna.it)  
internet :  
[www.codacons.emiliaromagna.it](http://www.codacons.emiliaromagna.it)  
sito internet nazionale:  
[www.codacons.it](http://www.codacons.it)



## COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI

L'ozono ed il biossido di azoto sono entrambi gas tossici collegati a diverse patologie del sistema respiratorio. Le fasce della popolazione più colpite da tale esposizione, sono le fasce più sensibili: neonati, bambini, anziani e chiunque con malattie cardiocircolatorie e polmonari pregresse.

L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), ha stimato che soltanto nel 2012 i morti attribuibili all'inquinamento in tutto il mondo sono stati **3,7 milioni**; analogamente il rapporto dell'Agenzia Europea per l'Ambiente, pubblicato il 23 novembre 2016, ha quantificato le morti per inquinamento (**467 mila solo in Europa**) e i costi sanitari associati (quantificabili tra 400 e 900 miliardi di euro all'anno sempre in Europa).

Sotto tale profilo, va rimarcato che i danni alla salute della popolazione si traducono inevitabilmente anche in costi economici dovuti alle cure sanitarie (dall'incremento delle patologie, al ricorso a cure farmacologiche passando per l'aumento dei ricoveri) e che in Italia i costi sanitari collegati all'inquinamento dell'aria sono stati stimati fra i 47 e 142 miliardi di euro l'anno (Fonte Mal'Aria 2016 – Legambiente)

Sotto altro aspetto, va poi rilevato che oltre a un numero inaccettabile di morti premature all'anno a livello nazionale, l'esposizione agli inquinanti atmosferici porta con sé anche **nascite premature e sottopeso, danni cognitivi per i bambini, asma, tumori, allergie, patologie respiratorie, infarti, ictus, diabete, demenza precoce**. In aggiunta, prescindendo dai danni ai monumenti e al costo collegato al solo danno sanitario che è di circa il 5% del nostro PIL, la cattiva qualità dell'aria in Italia è causa di circa 14 milioni di giorni di lavoro persi all'anno.

Il progetto VIAS (Valutazione Integrata dell'Impatto dell'Inquinamento atmosferico sull'Ambiente e sulla Salute in Italia), coordinato dal Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale del Lazio con la collaborazione del l'ENEA, dell'ISPRA, delle ARPA e delle Università di Firenze, Urbino e "La Sapienza" di Roma, ha stimato l'impatto dell'esposizione a lungo termine all'inquinamento da PM2,5, O3 e NO2 sulla salute, in termini di casi di morte e di malattie, per tutti i residenti in Italia di 30 o più anni di età, prendendo come riferimento le concentrazioni al suolo dell'anno 2005 e 2010 ed ipotizzando 3 scenari diversi al 2020: il primo basato sul fatto che le riduzioni delle concentrazioni seguano il trend attuale, il secondo che vengano rispettati gli attuali limiti normativi ed il terzo che le concentrazioni subiscano una riduzione uniforme sul territorio nazionale del 20%.



## COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI

**Tabella 1. Sintesi dei risultati del progetto VIIAS sull'esposizione della popolazione e sulla mortalità attribuibile all'inquinamento atmosferico.**

		2005	2010	2020 CLe <sup>(1)</sup>	2020 CLe + Target 1 <sup>(2)</sup>	2020 CLe + Target 2 <sup>(3)</sup>
PM 2.5	mortalità generale	34.552	21.524	28.595	25.170	18.511
	Esposizione della popolazione ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )	20,1	15,8	18,1	16,2	14,5
	Mesi di vita persi	9,7	5,5	7,7	5,9	4,2
NO2	mortalità generale	23.387	11.993	10.117	9.021	5.247
	Esposizione della popolazione ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )	24,7	17,9	16,6	16,1	13,3
O3 (aprile-settembre)	mortalità	1.707	1.858	1.320	.	.
	malattie apparato respiratorio	1.707	1.858	1.320	.	.
	Esposizione della popolazione ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )	105,1	108,2	97,0	.	.
	Decessi attribuibili	1.707	1.858	1.320	.	.

<sup>(1)</sup>Scenario previsto per il 2020 secondo la legislazione corrente (CLe)

<sup>(2)</sup>Target 1: rispetto dei limiti previsti dalla CE ( $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ).

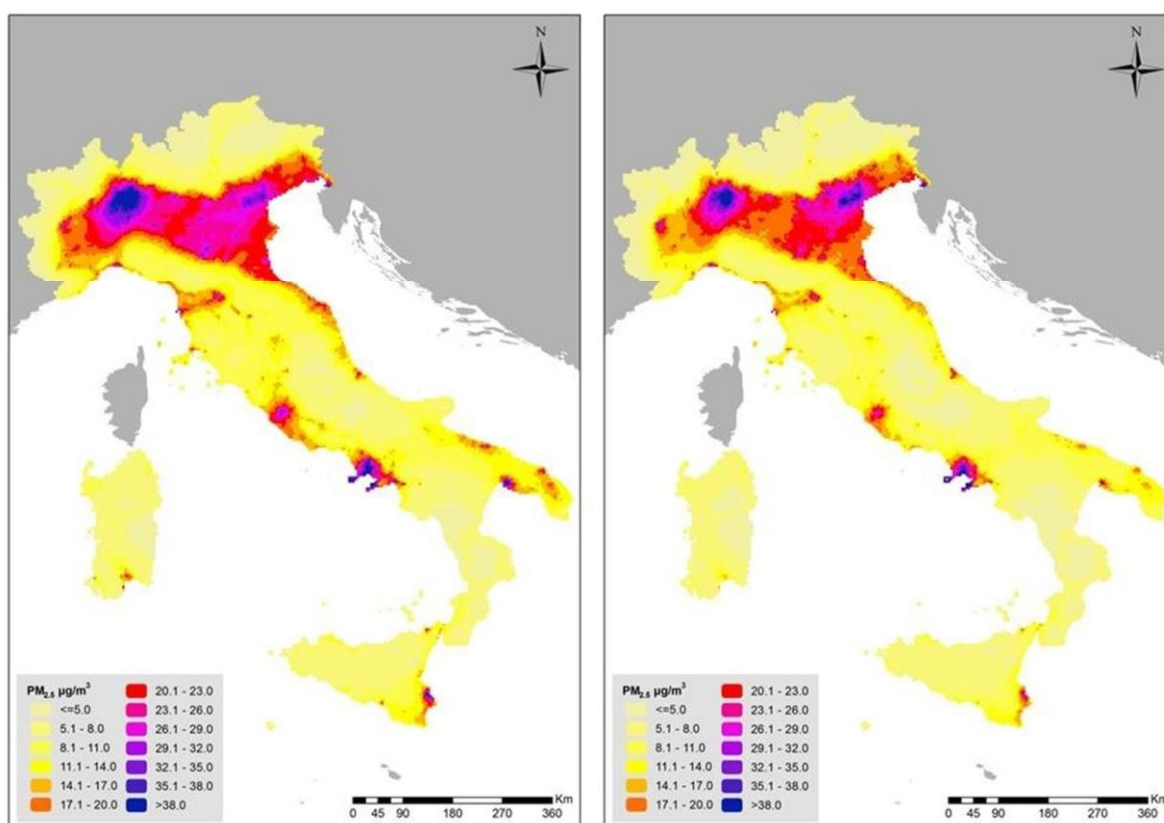
<sup>(3)</sup>Target 2: riduzione del 20% delle concentrazioni stimate.

Come si evince dallo studio risulta che "Nel 2005, il 29% degli italiani è stato esposto a concentrazioni di particolato fine (PM2,5) superiori alla soglia di legge, cioè a una media annua di  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Questa percentuale sale al 42% al Nord Italia e raggiunge il 53.2% tra i residenti nei centri urbani". Inoltre nello stesso anno sono risultati attribuibili all'esposizione della popolazione al Pm 2,5 34.552 decessi (il 7% della mortalità per cause non accidentali osservata in Italia), di questi il 65% (pari a 22.485 decessi) sono stati stimati tra i residenti del Nord. Analizzando la mortalità causa-specifica sono stati stimati 19.945 decessi per patologie cardiovascolari, 3.197 decessi per malattie dell'apparato respiratorio e 2.938 per tumore polmonare. Per quanto riguarda il biossido di azoto la concentrazione è elevata soprattutto nei centri urbani dove si osserva una

**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

concentrazione media pari a  $32.4 \mu\text{g}/\text{m}^3$  contro gli  $8.8 \mu\text{g}/\text{m}^3$  delle aree rurali. Sempre lo studio sottolinea come “*L'impatto sulla salute è coerente con l'andamento delle concentrazioni ambientali e delle frazioni di popolazione esposta. Nel 2005, 23.387 decessi sono attribuibili all'esposizione della popolazione ad NO<sub>2</sub>, cioè il 4% della mortalità per cause naturali osservata in Italia, e oltre la metà dei decessi (pari a 14.008) si osserva tra i residenti al Nord Italia*”. Lo scenario 1 al 2020 ipotizzato dal progetto comporterebbe la riduzione di morti di circa il 50% (10.117) mentre lo scenario 3 comporterebbe la riduzione dei decessi a circa un quarto del valore di partenza (5.267). Il solo calo della concentrazione di Pm 2,5 dovuto alla crisi economica, ha di fatto già salvato, al 2010, circa 11mila vite.

**Figura 2. Concentrazioni di PM2.5 sul territorio Italiano al 2005 ad oggi**

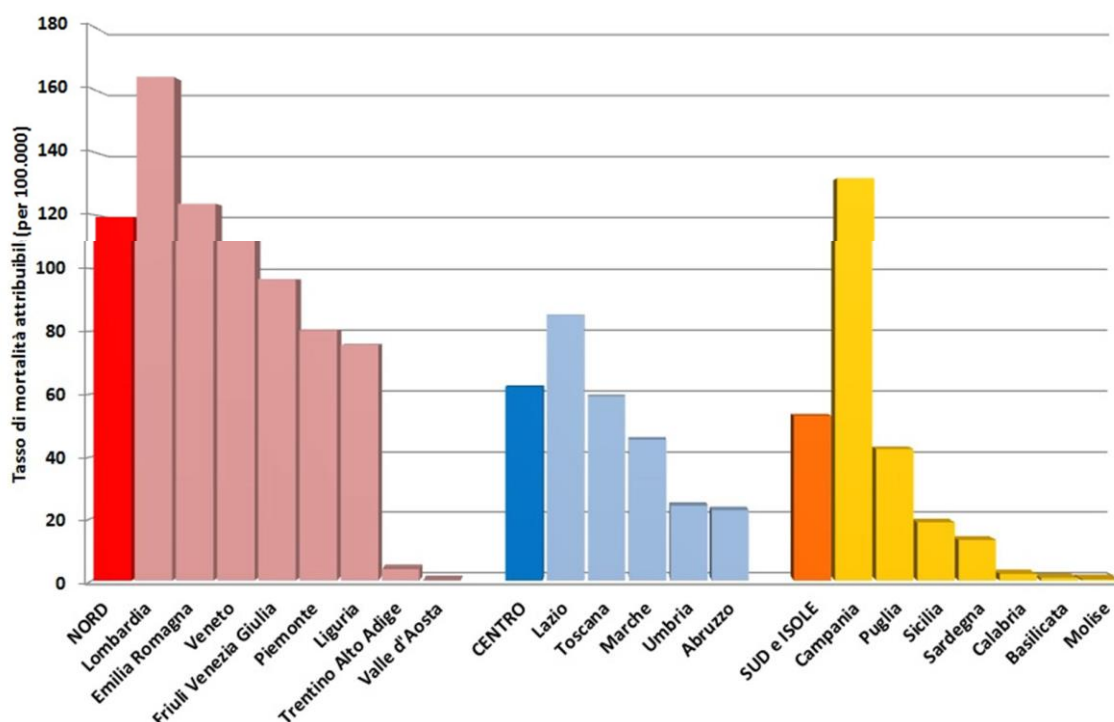




## COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI

La zona dell'Emilia Romagna, ed in particolare di Bologna, risulta essere tra quelle maggiormente a rischio per quanto riguarda l'esposizione a pm 2.5 e pm 10.

E da tale maggiore esposizione alle polveri sottili ne deriva, come conseguenza immediata e diretta, un significativo numero di decessi per cause non accidentali attribuibili al pm 2.5, come è possibile vedere dalla figura sotto riportata:



Il tasso di mortalità è notevolmente più elevato al Nord, e soprattutto all'interno della Regione Emilia Romagna.



**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

Per quanto riguarda gli effetti sulla salute umana delle emissioni di Pm 2.5 e Pm 10, uno studio sulla popolazione europea, pubblicato su “*The Lancet Oncology*” ha dimostrato, su solide basi scientifiche, la correlazione tra polveri sottili e cancro ai polmoni, anche al di sotto dei valori soglia dalle attuali normative della Comunità Europea.

In “*Air pollution and lung cancer incidence in 17 European cohorts: prospective analyses from the European Study of Cohorts for Air pollution effects*”, numerosi scienziati hanno partecipato all'indagine, tra cui anche ricercatori dell'Istituto Nazionale dei Tumori di Milano, Università di Torino, ARPA dell'Emilia Romagna e ASL di Roma.

Lo studio, sostenuto dalla Commissione UE nell'ambito del settimo programma Quadro, è stato innovativo rispetto al passato, perché con lo stesso sono stati esaminati i dati di 17 studi e 9 paesi europei che hanno coinvolto 312.944 persone, tra cui gli abitanti di Roma e Torino, tra i 43 e 73 anni, per una media di quasi 13 anni, che hanno sviluppato un tumore al polmone in 2.095 casi.

I ricercatori hanno corretto i dati per eliminare possibili interferenze di fattori ambientali, come l'esposizione al fumo di sigaretta, ad inquinanti sul lavoro o l'alimentazione ecc.

Ne è emerso che l'esposizione al Pm 10 aumenta il rischio di cancro ai polmoni del 22% per ogni aumento di 10 microgrammi a m<sup>3</sup> e per il Pm 2.5, polveri più fini ed in grado di penetrare più profondamente nell'apparato respiratorio, si registra un aumento del 18% per ogni aumento di 5 microgrammi per m<sup>3</sup>, mentre gli stessi incrementi di Pm10 e Pm2.5 sono associati ad un aumento di rischio di adenocarcinoma del polmone per oltre il 50%.

Ciò che desta maggiore preoccupazione è che lo studio dimostra che non basta mantenersi al di sotto dei valori soglia previsti dalle attuali normative della Comunità Europea in vigore dal 2010 (particolato al di sotto dei 40 microgrammi per metro cubo per il Pm 10 ed al di sotto dei 20 microgrammi per i Pm 2.5), poiché il rispetto di tali limiti di legge non esclude il rischio di tumore ai polmone, essendo l'effetto presente anche al di sotto di questi valori.

I dati disponibili indicano che l'esposizione al PM10 è associata con l'aggravamento della patologia asmatica, mentre non è stato finora dimostrato un suo ruolo nel determinare l'insorgere dell'asma. E' noto infatti che il PM10 è in grado di indurre una risposta infiammatoria nelle vie respiratorie, risultante in una diminuzione della funzionalità polmonare e nell'aggravamento dell'infiammazione preesistente negli stati d'asma.



## **COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

In Italia approfonditi studi sugli effetti a breve termine degli inquinanti atmosferici veniva svolti con il cd. studio MISA, iniziato addirittura nel 2000, il quale conduceva alle seguenti conclusioni:

Dopo una complessiva analisi di una popolazione di circa 9 milioni di persone, svolta nelle principali città italiane, ed un'esame di 362.254 decessi e 794.528 ricoveri non programmati, i risultati hanno confermato la presenza di un'associazione tra inquinamento atmosferico urbano e mortalità e ricovero.

Il rispetto dei limiti fissati dalle direttive europee avrebbe contribuito, se applicati, a risparmiare circa 900 decessi (pari all'1.4 %) per il pm 10 e 1400 decessi per l'NO<sub>2</sub> (pari all'1.7 %).

Un ulteriore approfondito studio sul punto veniva altresì compiuto dal Ministero della Salute, titolati "I determinanti della salute", il quale, ancora una volta, mette in correlazione l'esposizione ad inquinanti atmosferici con l'incremento statistico della mortalità respiratoria, mortalità cerebrovascolare e mortalità dovuta a cause cardiache.

Un più recente studio, pubblicato sulla rivista "*Enviromental Research*", condotto presso l'IRCSS (Istituto di Ricerche Farmacologiche "Mario Negri" di Milano) ha stabilito l'esistenza di un legame diretto tra i livelli di inquinamento (Pm 2.5 e Pm 10) e gli attacchi d'asma. Tre i dipartimenti dell'Istituto coinvolti nello studio: Ambiente e Salute, Epidemiologia e Ricerca Cardiovascolare.

I ricercatori hanno utilizzato una tecnica di analisi delle acque reflue che viene applicata per lo studio delle malattie ambientali. Per tre mesi, da ottobre a dicembre, le acque reflue provenienti dalla città di Milano sono state campionate quotidianamente prima di essere immesse nel depuratore di Nosedo. Sono stati analizzati i residui di salbutamolo, il principio attivo presente nei farmaci impiegati per contrastare il broncospasmo durante le crisi asmatiche. In contemporanea ARPA Lombardia ha fornito i dati relativi alle concentrazioni giornaliere di una serie di inquinanti quali il particolato sottile (Pm10 e Pm2.5), il biossido di azoto, il biossido di zolfo e il benzene. Incrociando i dati provenienti dall'analisi delle acque reflue relativi al numero medio di dosi giornaliere consumate nella città di Milano e quelli messi a disposizione dall'ARPA Lombardia **è stato possibile trovare una correlazione diretta e statisticamente significativa fra i livelli di Pm10 e Pm2.5 e le dosi di salbutamolo impiegate.** In particolare, ad ogni aumento di Pm10 di 10 microgrammi/m<sup>3</sup> corrisponde un aumento del 6% di dosi di salbutamolo impiegate dalla popolazione milanese.

**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

Dalle parole di Adriano Vaghi, Responsabile Gruppo di Studio dell'Associazione Italiana Pneumologi Ospedalieri (AIPO) BPCO, Asma e Malattie allergiche e Direttore UO complessa di Pneumologia Osp Garbagnate Mi (ASST Rhodense) si appura come: *“Studi precedenti avevano dimostrato come l'aumento delle concentrazioni di Pm10 o di ossidi di ozono possano peggiorare patologie quali asma e BPCO.*

*In questi lavori il rischio veniva quantificato tenendo conto di parametri quali le visite in pronto soccorso, le ospedalizzazioni o le visite presso l'ambulatorio del medico di base. Con uno studio pubblicato nel 1999 Pope e colleghi, ad esempio, avevano osservato, su un vasto campione di soggetti che, per ogni incremento di 10 ug/ metro cubo di PM10 il rischio di ospedalizzazioni o di visite in pronto soccorso aumenta del 1.5% e quello di peggiorare l'asma aumenta del 3%. Considerando che nei periodi invernali le concentrazioni atmosferiche di Pm10 raggiungono i 100-150 ug/ metro cubo è evidente quale possa essere l'effetto dell'inquinamento sulla salute della popolazione e, in particolare, nei soggetti asmatici”,* continua Vaghi. *“La novità introdotta dallo studio condotto presso l'istituto di ricerca Mario Negri è rappresentata dalla metodica utilizzata. Si tratta di una tecnica innovativa in quanto consente di correlare in tempo reale il peggioramento della sintomatologia con l'inquinamento in tutti i soggetti asmatici utilizzando come proxy del peggioramento clinico l'utilizzo di un farmaco sintomatico come il salbutamolo. Questo lavoro conferma l'esistenza di un rapporto causale fra inquinamento atmosferico e patologie respiratorie che non possiamo più trascurare”,* conclude Adriano Vaghi.

In proposito, va osservato che il primo comma dell'art. 328 c.p. descrive un reato di pericolo e non di danno: dal punto di vista oggettivo, dunque, la condotta incriminata si realizza in presenza della situazione di rischio per la salute pubblica, che impone l'intervento, e dell'omissione della condotta che sarebbe stata funzionale all'eliminazione o alla riduzione di tale rischio.

In sostanza per ritenere la sussistenza dell'elemento oggettivo del reato non è necessaria la prova di un nesso causale tra l'omissione e un danno effettivo, ma la violazione di un obbligo d'azione da parte del pubblico ufficiale competente, in presenza di una situazione che reclamava un suo intervento perché rischiosa per la salute pubblica.

**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

Secondo giurisprudenza pacifica, la fattispecie del rifiuto è configurabile tutte le volte in cui sussista una urgenza sostanziale dell'atto, resa evidente da fatti oggettivi posti all'attenzione dell'agente obbligato ad intervenire, di modo che l'inerzia assuma le fattezze del rifiuto (Cass. 11.5. 98 Buzzanca ced 210497, ove si parla di emergenza di natura oggettiva, ed anche Cass. 8.3.2005).

Anche la dottrina in materia di ambiente ritiene penalmente rilevante l'omissione della p.a. in materia di superamento dei limiti precisi dalla legge in tema di inquinamento atmosferico. Allo stesso modo i giudici di legittimità hanno ritenuto che *"l'omesso intervento dell'assessore in materia di acque dovuto alla disattivazione del depuratore comunale integra il reato di omissione di atti d'ufficio visto il potere dovere di sorveglianza e la sua inosservanza"* (CASS. 23.1.88 Egidi, ced 177461; Cass. 2.10.85 Puccini, Cass. 15.3.94 Belloni ced 196813).

**- Inquinamento ambientale e disastro ambientale: artt. 452 bis, ter e quater c.p.**

Tutto quanto sopra riportato permette inoltre di ipotizzare una responsabilità delle pubbliche autorità competenti per il delitto di inquinamento ambientale.

Il delitto di cui all'art. 452 bis c.p. punisce *"chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna"*. La disposizione prevede inoltre una circostanza aggravante nel caso in cui *«l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette"*.

Si tratta di un reato d'evento involgente la causazione di un pregiudizio per l'ambiente. Più specificamente, per *compromissione* si intende un fenomeno di inabilità strutturale del bene, tale da renderlo inidoneo rispetto alle sue funzioni, mentre per *deterioramento* si ha riguardo alla mera compromissione delle condizioni intrinseche dell'ambiente in oggetto.

Per quel che qui interessa, va poi osservato come il reato *de quo* individui una fattispecie a forma libera, essendo incriminata ogni condotta cui sia causalmente riconducibile la realizzazione dell'evento, così come descritto.

**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

Ne consegue che alla stregua di tutti i reati appartenenti alla suddetta categoria, la fattispecie può essere realizzata anche attraverso una condotta omissiva, a condizione che al soggetto agente sia riconducibile un obbligo giuridico di attivarsi al fine di impedire l'evento.

Per questioni di completezza, va poi rilevato che la fattispecie di cui all'art. 452 ter c.p., recante *“morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale”*, dispone un peculiare trattamento sanzionatorio allorquando, a seguito della compromissione o deterioramento del bene giuridico ambiente (determinata dal delitto di inquinamento) siano derivate lesioni o morte di una o più soggetti. Trattasi di una specifica ipotesi della più generale figura di cui all'art. 586 c.p., che comporta la rimproverabilità del soggetto agente allorquando sussista la possibilità di muovergli un rimprovero a titolo colposo.

Qualora invece i danni all'ambiente, in una ideale scala di gravità, si assestano al di sopra di quella *“compromissione e deterioramento significativi e misurabili”* dell'ecosistema che danno luogo all'ipotesi delittuosa, meno grave, di *“inquinamento ambientale”* (art. 452 bis c.p.), l'ipotesi delittuosa configurabile è quella prevista e punita dall'art. 452 quater c.p.

In particolare, detta norma sanziona chi abusivamente cagiona uno degli eventi qualificati dalla stessa come *“disastro ambientale”*. Segnatamente: il primo ed il secondo evento di disastro consistono in una alterazione dell'equilibrio dell'ecosistema di carattere, rispettivamente, *«irreversibile»* (n. 1) e *«la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali»* (n. 2). Il terzo evento tipizzato dalla fattispecie, invece, è quello della offesa alla pubblica incolumità, *«in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo»*.

Ora: se tutto ciò è vero, non pare potersi revocare in dubbio che l'inerzia delle pubbliche amministrazioni deputate e – quindi - le omissioni e le trasgressioni della normativa a tutela della salubrità dell'aria da parte dei soggetti preposti agli specifici adempimenti, abbiano cagionato una indubbia compromissione e/o deterioramento dell'aria nella città di Milano, causando o comunque contribuendo a causare, non solo un grave peggioramento rispetto allo *status* ambientale preesistente, ma anche e soprattutto una rilevante offesa alla pubblica incolumità nei termini di cui si è detto e di cui a breve si dirà.

# CODACONS



Associazione di Consumatori componente del Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti al Ministero dell'Industria e legittimata ad agire a tutela degli interessi collettivi in base alla speciale procedura ex artt. 3 e seg. della legge 30/07/1998 n°281 (Disciplina dei consumatori ed utenti).  
Associazione di Volontariato riconosciuta (L. 266/91) - Associazione di Protezione ambientale riconosciuta (L.349/86)

## **COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

I fatti come sopra descritti evidenziano inoltre come la presenza di inquinamento atmosferico al di sopra dei limiti di attenzione e di allarme possa provocare danni alla salute dei cittadini. L'Amministrazione nel perseguire l'interesse pubblico è tenuta ad assicurare una corretta ed adeguata tutela del diritto alla salute. Si tratta infatti di un diritto fondamentale dell'individuo. Tale tutela è peraltro estesa alla vita associata dell'uomo nei luoghi ove si articola e alla preservazione delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute si configura oltre che come diritto alla incolumità fisica, come "diritto all'ambiente salubre" (Cass. SS.UU. 6.10.1979, n. 5172 Corte Cost. 88/1979). Come dimostrato da numerosi studi scientifici, lo smog generato dal traffico ha delle conseguenze letali sull'uomo.

Da quanto sopra esposto emerge come indubbia la grave pericolosità a cui è sottoposta la salute dei cittadini. Al riguardo deve quindi riconoscersi il dovere per il Sindaco di intervenire con un'ordinanza contingibile ed urgente per far cessare gli effetti pericolosi provocati dall'inquinamento atmosferico da traffico. Il sindaco, quale ufficiale del governo, ha il potere di adottare con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sanità e igiene al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini. Con riferimento a tale potere la giurisprudenza sottolinea come in caso di elevato inquinamento atmosferico l'atto del sindaco sia un atto dovuto. Infatti si è ritenuto configurabile il delitto di omissioni d'atti d'ufficio a carico del sindaco che non ha adottato provvedimenti efficaci idonei ad impedire gli inconvenienti atmosferici causati dallo sviluppo incontrollato del traffico veicolare nel centro abitato comunale (Pret. Pen. Roma, decr. 2 marzo 1987). Inoltre, con riferimento al d.p.c.m. del 1983 la giurisprudenza ha rilevato che in caso di superamento dei limiti, è obbligo del sindaco intervenire per i provvedimenti di urgenza, mentre spetta sempre alla regione organizzare piani per un risanamento della situazione. Infatti agendo il sindaco come ufficiale del governo è soggetto ad una responsabilità non evitabile e non delegabile. Risulta utile quindi evidenziare nuovamente che l'obbligo di intervenire con urgenza si configura per il sindaco ogni volta che si profila una situazione di pericolo per la salute pubblica.

**SEDE REGIONALE e COMUNALE**  
**Via Emilia Ponente n,86 40133 Bologna**  
**Tel .051 312611e-mail: [info@codacons.emiliaromagna.it](mailto:info@codacons.emiliaromagna.it)**  
**internet :**  
**[www.codacons.emiliaromagna.it](http://www.codacons.emiliaromagna.it)**  
**sito internet nazionale:**  
**[www.codacons.it](http://www.codacons.it)**

**CODACONS**



Associazione di Consumatori componente del Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti al Ministero dell'Industria e legittimata ad agire a tutela degli interessi collettivi in base alla speciale procedura ex artt. 3 e seg. della legge 30/07/1998 n°281 (Disciplina dei consumatori ed utenti). Associazione di Volontariato riconosciuta (L. 266/91) - Associazione di Protezione ambientale riconosciuta (L.349/86)

**COORDINAMENTO DI ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI DIRITTI DI UTENTI E CONSUMATORI**

Per tutto quanto sopra esposto, dunque, il Codacons Nazionale, Il CODACONS Emilia Romagna ed il CODACONS Bologna

**CHIEDONO**

Al Comune di Bologna in persona del Sindaco p.t. di voler dar riscontro alle richieste di dati relativi

1) all'ammontare delle sanzioni irrogate per violazione della normativa anti inquinamento ivi comprese le delibere del Comune di Bologna:

Nonché si far sapere se ed in che tempi il Comune di Bologna intende contrastare le violazioni ai divieti di circolazione su tutto il territorio comunale

a) Tramite i mezzi di rilevamento automatici delle targhe degli autoveicoli (ZTL, Fotored o similari e autovelox o similari);

2) Se il Comune ha intenzione e con quali tempi e modi di adeguare se necessario le strumentazioni elettroniche in grado di rilevare le targhe e così effettuare un controllo della banca dati della motorizzazione civile la classe di appartenenza del veicolo per procedere alla sanzione dei proprietari delle auto che violano i divieti di circolazione.

Vice Presidente Nazionale CODACONS

Presidente CODACONS Emilia Romagna e CODACONS Bologna

Avv. Bruno Barbieri