

A sua Eccellenza  
Il Ministro della Transizione Ecologica  
Via Cristoforo Colombo, n. 44  
00147 - Roma

Alla spett.le Direzione Generale per il Risanamento Ambientale (RIA)

A sua Eccellenza  
il Prefetto di Cremona  
Corso Vittorio Emanuele II, 17  
26100 - Cremona

A mezzo PEC: [MITE@pec.mite.gov.it](mailto:MITE@pec.mite.gov.it)  
[RIA@pec.minambiente.it](mailto:RIA@pec.minambiente.it)  
protocollo.prefcr@pec.interno.it

1

**OGGETTO: OSSERVAZIONI SCRITTE EX ART. 10-BIS L. 241/1990 NOTA MITE 0001132 – 04-01-2023, DI  
RISCONTRO ALLA NOTA ACQUISITA AL PROT. MITE 81061 DEL 28/06/2022**

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

**PREMESSO CHE**

- con nota **MITE 0001132 del 04-01-2023**, veniva dato riscontro negativo circa l'istanza formulata dagli scriventi di **intervento ai sensi dell'art. 309 DEL D. LGS. 152/2006, protocollata al MITE n. 81061 del 28-06-2022.**

**Viste** le motivazioni fornite in merito alle ragioni ostative all'accoglimento della richiesta, si ritiene che esse non possano essere condivise essendo infondate per i seguenti

### **MOTIVI**

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

Ebbene, essendo che è in corso una violazione della normativa prevista in relazione ai valori soglia e ai valori limite, sanciti dall'Unione Europea, con la direttiva 2008/50 relativa “alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa”, il danno ambientale nella fattispecie può considerarsi in *re ipsa* nello sfioramento dei valori limite previsti dalla normativa.

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

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

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

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

Dunque, come esposto nella nota - sebbene si dia atto di un lieve e più che discutibile miglioramento della situazione, che comunque rimane critica – è pacifica l’attuale persistenza di un danno ambientale, e la messa in pericolo dell’ambiente e della salute delle persone.

Ciò, si evidenzia, indipendentemente dal fatto che essendo ancora violata la normativa europea sui limiti di emissione, potrebbero aprirsi degli ulteriori profili sanzionatori, con conseguenze economiche dannose.

Ciò posto, nella nota di riscontro, si dà atto che, anche se esiste uno sforamento attuale dei limiti previsti, risulta impossibile distinguere una specifica fonte di emissione responsabile dei superamenti.

Ma vi è di più, nella nota di riscontro viene precisato quanto segue *“Emerge, inoltre, che la criticità legata allo stato di qualità dell’aria riguarda in generale tutta la regione Lombardia e l’intera area della Pianura Padana in maniera diffusa”*.

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

*traffico veicolare e il riscaldamento domestico non direttamente riconducibili ad uno o più soggetti identificabili.”*

*E ancora “Su un piano più generale rispetto al danno ambientale, la situazione denunciata dagli istanti rappresenta una criticità ambientale che, pur mostrando sensibili miglioramenti su alcuni aspetti, continua ad affliggere non solo la provincia di Cremona ma tutto il territorio compreso nel bacino Padano, nonostante gli sforzi finora messi in atto della Autorità Competenti. La necessità di ulteriori misure e limitazioni, oltre a quelle già in vigore, potrà essere oggetto di valutazione nelle sedi opportune.”*

Dunque, secondo quanto motivato nella nota di riscontro, anche se si è in presenza di un danno ambientale, visto che il sistema normativo attuale è informato al principio “chi inquina paga” il quale prevede che i costi del ripristino siano tutti imputati al responsabile e non alla collettività, e quindi presupporrebbe a monte l’esatta individuazione di un responsabile, allora in assenza, non sarebbero attivabili gli strumenti di tutela previsti nella parte sesta del D.Lgs 152/2006.

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

Ebbene, la situazione dal punto di vista legislativo non è così, e se lo fosse, allora sarebbe lo stesso codice dell’ambiente ad essere incostituzionale, nella parte in cui non prevede l’obbligo in capo allo Stato di intervenire in ogni caso in ipotesi di danno ambientale.

Andando con ordine, la conclusione alla quale si perviene attraverso la nota di riscontro, innanzitutto, non appare supportata affatto dal codice dell’ambiente.

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

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

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

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

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

Infine, ai sensi dell'art. 306 comma 3 *"Se si è verificata una pluralità di casi di danno ambientale e l'autorità competente non è in grado di assicurare l'adozione simultanea delle misure di ripristino necessarie, essa può decidere quale danno ambientale debba essere riparato a titolo primario. Ai fini*

*di tale decisione, l'autorità competente tiene conto, fra l'altro, della natura, entità e gravità dei diversi casi di danno ambientale in questione, nonché della possibilità di un ripristino naturale".*

Per cui, in base al dato normativo, Il MITE può attivarsi in ogni momento, sia quando il danno si sia già verificato, sia in via precauzionale, anche in assenza dell'individuazione di un esatto responsabile, potendo in seguito rivalersi su di questo nel caso in cui dovesse essere individuato.

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

Ciò posto, è necessario adesso svolgere una profonda disamina a **livello costituzionale**.

Per interpretazione costante della Corte Costituzionale ( tra tutte la celebre sentenza n. 104/2008), la Costituzione garantisce il diritto ad un'ambiente salubre, come diritto fondamentale e inviolabile.

Adesso, il diritto all'ambiente è stato espressamente riconosciuto attraverso la modifica intervenuta sull'art 9 della Costituzione.

In particolare, l'ambiente viene tutelato come un valore fondamentale e primario, meritevole di protezione *ex se*, e finalizzato in una visione antropocentrica, a garantire la salute e la vita delle persone.

Ognuno di noi ha il diritto di vivere in un'ambiente salubre, e quindi di condurre una vita sana, e persino di respirare aria pulita, e di non ammalarsi o vivere meno a causa della qualità dell'aria.

Visto che il diritto all'ambiente è un diritto costituzionalmente garantito, come corollario, lo Stato ha il dovere di intervenire per la sua salvaguardia.

O riconosciamo che lo Stato ha il dovere di intervenire a tutela dell'ambiente, in ogni ipotesi di danno ambientale, oppure dobbiamo ammettere che non esiste un diritto costituzionalmente garantito all'ambiente, e che l'art. 9 altro non è che una mera affermazione di principio fine a sé stessa.

In altri termini, se riconosciamo che chiunque ha il diritto di vivere in un'ambiente salubre, la tutela non può essere negata a causa della mancata individuazione di un responsabile del danno.

Ma vi è di più. in osservanza del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, deve essere assicurato un livello minimo di qualità dell'ambiente, che sia uniforme su tutto il territorio nazionale.

A tale scopo, è compito dello Stato quello di impartire una disciplina unitaria che assicuri un livello di tutela minima su tutto il territorio del bene giuridico ambiente, non essendo ammissibile, proprio in virtù della potestà legislativa esclusiva dello Stato, e del principio di uguaglianza, che le politiche seguite dalle singole Regioni ovvero dalle amministrazioni locali, comportino livelli di tutela differenti capaci di ingenerare situazioni di disuguaglianza.

Insomma, dal combinato disposto degli artt. 9 e 3 della Costituzione sembrerebbe emergere che, quello alla salubrità ambientale sia un diritto costituzionalmente garantito, e che sullo Stato gravi l'obbligo di assicurarne un elevato livello di tutela che sia uniforme su tutto il territorio nazionale.

Alla luce delle summenzionate considerazioni, è possibile trarre la conclusione che se la motivazione addotta nella nota di riscontro (in base alla quale lo Stato non potrebbe intervenire nel caso di mancata individuazione di un responsabile certo) fosse aderente al dato normativo, allora il codice dell'ambiente sarebbe incostituzionale nella parte in cui non prevede un obbligo dello Stato di intervenire in ogni caso, in ipotesi di danno ambientale.

Insomma, se lo Stato non avesse il dover di intervenire, in ipotesi di danno ambientale, in quanto non è possibile individuare in relazione al caso di specie un responsabile certo, si determinerebbe un inammissibile vuoto di tutela nel nostro ordinamento, e quindi una manifesta violazione degli artt. 9 e 117 della Costituzione.

Non prevedere il dovere dello Stato di intervenire, anche nelle ipotesi di inquinamento diffuso, sarebbe perciò gravemente incostituzionale.

Il quesito che dovremmo porci, a livello costituzionale, pertanto è se esiste un diritto costituzionalmente garantito all'ambiente invocabile da chiunque *erga omnes*, e se sullo Stato gravi il dovere di darne attuazione e di fornirne tutela.

Se così fosse, la previsione della mancata attivazione dello Stato in ipotesi di danno ambientale, a causa della mancata individuazione del responsabile, rappresenterebbe un vuoto di tutela costituzionalmente inammissibile.

La circostanza, poi, che la situazione critica di inquinamento diffuso riguardi in generale tutta la Lombardia e la Pianura Padana, altro non fa che rafforzare l'obbligo dello Stato di intervenire, giusto il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, letto in combinato disposto con l'art. 9, per cui non solo deve essere assicurato un elevato livello di protezione dell'ambiente, ma la tutela deve essere atta a garantire una qualità dell'ambiente minima che sia uniforme su tutto il territorio nazionale. In ultimo, si evidenzia comunque che, sebbene le criticità legate all'inquinamento diffuso riguardino in generale tutta la Regione Lombardia, comunque solo la provincia di Cremona è stata oggetto di protocolli regionali *ad hoc*, vista la sentenza della Corte di Giustizia che ha già condannato la Repubblica Italiana per la violazione della normativa in materia di emissioni, in riferimento all'agglomerato di Cremona. Proprio in considerazione dell'inefficacia di tali protocolli regionali, poiché le violazioni sono ancora in atto, si rende perciò necessario l'intervento dello Stato nei termini anzidetti.

8

Ad ogni modo, visto che è in atto un danno ambientale nella provincia di Cremona, e in generale in tutta la Regione Lombardia, e considerato che detto danno ambientale riguarda solamente taluni agglomerati del territorio nazionale, allora lo Stato avrebbe il dovere di intervenire per porre rimedio, dovendo garantire per un verso il diritto ad un'ambiente salubre, e per altro verso, una qualità dell'ambiente minima che sia uniforme su tutto il territorio nazionale.

§

Per tutte le suesposte ragioni, lo scrivente in nome e per conto dei soggetti istanti, reitera la richiesta **di intervento ai sensi dell'art. 309 DEL D. LGS. 152/2006.**

Con ossequi



Cremona lì 13 gennaio 2023

Avv. Francesco Paolo Perez

Sig. Ferruccio Rizzi

Sig.ra Maria Grazia Bonfante