

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: ESPOSTO/DENUNCIA SULLA QUALITA' DELL'ARIA NELL'AGGLOMERATO DI CREMONA E  
RICHIESTA DI ADOZIONE DI PROVVEDIMENTI CONTIGIBILI E URGENTI, E RICHIESTA DI INTERVENTO AI  
SENSI DELL'ART. 309 DEL D. LGS. 152/2006.**

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 la sentenza della Corte di Giustizia Europea n. 895/2020 emessa il 10 novembre 2020 all'esito della procedura di infrazione iscritta al ruolo n. C-644/18, la Repubblica Italiana è stata condannata per avere superato, in maniera sistematica e continuata, i valori limite applicabili alle concentrazioni di particelle PM10.
- In particolare, è stato accertato come il valore limite giornaliero sia stato superato nell'agglomerato di Cremona, quanto meno a partire dal 2008, e fino al 2017 incluso.
- È stato inoltre accertato come sia stato superato il valore limite annuale, sempre nell'agglomerato di Cremona (Zona A Pianura altamente urbanizzata), quanto meno dal 2010 al 2017.
- Perciò la Repubblica Italiana è venuta meno all'obbligo sancito dal combinato disposto dell'articolo 13 e dell'allegato XI della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente, e non avendo adottato misure appropriate per garantire il rispetto dei valori limite fissati per le concentrazioni di particelle PM10 nelle zone interessate, è altresì venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50/CE, letto da solo e in combinato disposto con l'allegato XV, parte A, di tale direttiva, e, in particolare, all'obbligo previsto all'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, di detta direttiva, di farsi sì che i piani per la qualità dell'aria prevedano misure appropriate affinché il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile.
- Il superamento dei valori limite è tuttora in corso.
- Particolarmente allarmante è il dato relativo all'esposizione al Pm 2,5, ove Cremona si colloca fra le prime 20 tra le oltre 1000 città considerate sul territorio nazionale, da recentissimi studi del settore. Si segnala al riguardo lo studio indipendente condotto dai ricercatori dell'Università di Utrecht, del Global Health Institute di Barcellona e del Tropical and Public Health Institute svizzero, pubblicato su The Lancet Planetary Health, ove viene evidenziato il superamento costante dei valori soglia indicati dall'OMS, con evidenti ricadute sulla salute e sul tasso di mortalità della popolazione.

In Italia il record di morti premature va alla Lombardia, con tre province ai primi posti. Con 127 morti premature ogni 100 mila abitanti, Cremona è maglia nera in Italia, 40esimo posto in Europa. Basti pensare che in base al rapporto, ogni anno, se venissero rispettati i parametri dettati dall'OMS, verrebbero risparmiate 92 vite.

Dallo studio emerge come l'aria della Pianura Padana sia maggiormente penalizzata, e sebbene le stime nazionali non collochino l'Italia tra i paesi con il più alto carico di mortalità a causa dell'esposizione al PM 2,5, diversa è la situazione relativa alla Pianura Padana. Essa viene difatti descritta come *“un'area altamente urbanizzata, caratterizzata da elevate emissioni da traffico e industrie e condizioni meteorologiche frequentemente stagnanti legate alla valle, che portano ad un aumento delle concentrazioni”*. In tale contesto, come detto, Cremona occupa una posizione di rilievo.

- Ancora più preoccupanti sono i dati riportati dall'Agenzia europea dell'ambiente nel 2021, la quale ha diffuso una mappa della qualità dell'aria urbana, ponendo Cremona al 322mo posto su 323 città, quanto a livello di inquinamento dell'aria, subito dopo **Nowy Sacz (in Polonia) nonché prima in Italia per livelli di particolato sottile.**
- In base al rapporto “Mal'aria” di Legambiente, basate sulle analisi dell'OMS, Cremona rientra fra le 17 città con i valori più alti di polveri sottili, ovvero le PM 2,5 con media annuale di 24 ug/mc, che superano di oltre 4 volte il valore soglia raccomandato dall'OMS di 5 ug/mc.
- **Sul fronte del biossido di azoto NO2**, recentissima è la sentenza di condanna emessa dalla Corte di Giustizia UE nei confronti dell'Italia all'esito della procedura d'infrazione promossa dalla Commissione UE, con il quale è stato accertato il mancato rispetto “continuativo e sistematico”, del valore limite annuale fissato per il biossido d'azoto in vari agglomerati, sia la mancata adozione di misure atte a garantire il rispetto dei valori limite di NO2 (dal 2010 al 2017 inclusi) .
- Tra le zone individuate dalla Sentenza della Corte di Giustizia vi è l'agglomerato di Cremona (Zona A Pianura ad elevata urbanizzazione), che quanto a livello di inquinamento, oltre a collocarsi al

secondo posto in Europa (Aea) è già risultata oggetto delle infrazioni Comunitarie N. 2014/2147 del 10 LUGLIO 2014 e N. 2015/2043 del 28 MAGGIO 2015 per la non ottemperanza dell'Italia agli obblighi previsti dalla Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria.

- Vista la violazione dei valori limite dei livelli della qualità dell'aria, com'è noto è tutt'ora in corso un'ulteriore procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia, relativamente ai livelli di concentrazione di PM 2,5; la quale dunque si aggiunge alle procedure di infrazione conclusesi con la condanna dell'Italia per la violazione dei limiti relativi al PM 10 e al NO2, così aggravando ulteriormente la posizione del nostro paese rispetto all'adempimento dei vincoli comunitari ed internazionali, nonché sotto il profilo sanzionatorio.
- È necessario perciò agire urgentemente, per migliorare i livelli della qualità dell'aria in tutta la Provincia di Cremona, onde prevenire danni alla salute della popolazione, nonché l'inflizione di ulteriori sanzioni da parte delle istituzioni europee.

#### CONSIDERATO CHE

Cremona ha una situazione epidemiologica allarmante: alto numero di malattie respiratorie, tumori al polmone, leucemie, nascite pre-termine. In un territorio dove sono concentrati un inceneritore (emissioni di 90 mila metri cubi/ora), una discarica, un'autostrada (emissioni di 1 tonnellata all'anno di polveri e di composti organici volatili), due fabbriche di mangimi (emissioni di 467 mila metri cubi/ora) e un gruppo siderurgico, il secondo italiano per importanza dopo l'Ilva di Taranto (emissioni di 6,967 milioni di metri cubi/ora).

Per anni il dottor Ricci – direttore dell'Osservatorio epidemiologico della Ats di Mantova e Cremona – ha cercato di completare uno studio epidemiologico sulla situazione cremonese e dopo sei anni è ancora incompleto. Lo studio preliminare ha rilevato più di una anomalia nella situazione sanitaria degli abitanti nel Comune di Cremona. Le ospedalizzazioni per patologie respiratorie sono risultate il 14 per cento in più rispetto a quelle della provincia di Cremona. L'incidenza di tumore al polmone il 7 per cento in più. La mortalità per tumore al polmone addirittura il 17 per cento in più. L'incidenza delle leucemie il 23 per cento in più.

Le nascite pre-termine (possibili segnali di forte inquinamento ambientale) il 26 per cento in più. “Le malattie polmonari”, afferma il dottor Ricci, “sono compatibili con l’esposizione a polveri sottili, le leucemie con l’esposizione a benzene, le nascite premature con una esposizione a contaminanti ambientali” (Editoriale Il Fatto Quotidiano di Gianni Barbacetto del 21 aprile 2021).

§

TANTO PREMESSO

ai sensi degli artt. 9 e 10 del d.lgs. 155/2010 in attuazione della direttiva 2008/50/CE, in caso di superamento dei valori limite previsti dall’allegato XI per ciascun agente inquinante, **alle Regioni** spetta l’emanazione di un piano che contenga almeno gli elementi previsti all’allegato XV e che preveda le misure necessarie ad agire sulle principali sorgenti di emissione eventi influenza su tali aree di superamento ed a raggiungere i valori limite nei termini prescritti.

Le autorità regionali sono altresì richieste, a norma dell’art. 10 d.lgs 155/2010, di adottare piani per la riduzione del rischio di superamento dei valori limite, dei valori obiettivo e delle soglie di allarme.

Inoltre, ai sensi dell’art. 11, comma 1, lett. A) d. lgs. 155/2010, le regioni devono adottare criteri per limitare la circolazione dei veicoli a motore, ciò proprio al fine di ridurre l’inquinamento da polveri sottili.

**Al Sindaco** è invece demandata l’attuazione dei piani elaborati in sede regionale nelle parti in cui prevedono limitazioni al traffico a norma dell’art. 11, comma 3, d. lgs 155/2010.

Ai sensi dell’art. 54, comma 4, d. lgs. 267/2000, il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, provvedimenti contigibili e urgenti.

Ai sensi dell’art. 11, comma 3, d. lgs. 155/2010, per supplire alle carenze nella pianificazione regionale di contrasto al fenomeno dell’inquinamento dell’aria, il Sindaco ha il potere di imporre limitazioni alla circolazione dei veicoli a motore, per motivi connessi all’inquinamento atmosferico attraverso ordinanze previste dal d. lgs. 267/2010.

Infine, è stato conferito ai sindaci, ai sensi del d. lgs. 351/1999, il potere di ordinanza circa eventuali limitazioni all'uso dei veicoli privati in determinate circostanze, nonché di modifica degli orari di apertura degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici.

I grandi comuni (con più di 30.000 abitanti), hanno altresì l'obbligo di predisporre piani urbani per il traffico.

Considerato che, la Regione Lombardia, ed in particolare la Provincia di Cremona, presentano livelli di inquinamento di gran lunga superiore al resto del territorio nazionale, e che l'agglomerato di Cremona ha violato e viola sistematicamente i valori soglia relativi al PM 10 e al NO<sub>2</sub>, nonché quelli relativi al PM 2,5, per il quale è ancora in corso una procedura di infrazione, si pone l'urgenza e la necessità di rimediare, riconducendo i livelli di inquinamento al di sotto dei valori soglia imposti dalla normativa comunitaria, ed entro la media nazionale.

**E' di tutta evidenza, come i piani regionali e provinciali siano risultati del tutto carenti e inefficaci,**

6

stante la contestata violazione dei livelli di PM 2,5 e NO<sub>2</sub>, da parte della Commissione europea.

Ciò predetto, a seguito della revisione del Titolo V della parte II della Costituzione operata con Legge costituzionale n. 3/2001, all'art 117, comma secondo, lettera s) è stata prevista la **potestà legislativa esclusiva dello stato** in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", mentre è stata attribuita alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni "la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali".

Sulla ripartizione dei poteri e delle competenze tra lo Stato e le Regioni, dopo una lunga evoluzione giurisprudenziale, ha infine fatto chiarezza la nota sentenza n. 104/2008 della Corte Costituzionale, la quale interpretando l'art 117 Cost. statuisce che *"In base alla Costituzione, spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto. Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed "assoluto" (sentenza n. 641 del 1987), e deve*

*garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore. Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni".*

Come statuito pertanto dalla Corte Costituzionale, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguarda l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi.

Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente "viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza", salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quelle dell'ambiente.

Ciò significa, che, ferme le competenze regionali, **spetti allo Stato salvaguardare una tutela congrua e uniforme in tutto il territorio nazionale.** (cfr Consiglio di Stato Sez. VI. Del 24 novembre 2015, n. 5325).

Ciò, vale anche per la tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost. – che adesso riconosce e garantisce espressamente anche la tutela dell'ambiente – la cui garanzia non tollera "la pluralità degli interventi delle amministrazioni regionali e locali", ed anzi esige "un'applicazione simile degli istituti della tutela".

Come chiarito dalla Giurisprudenza, è in gioco lo stesso principio di uguaglianza che impone "pari standards di protezione minima", la cui violazione comporterebbe la rottura di detto principio supremo.

Ciò significa pertanto, che da un lato deve essere garantito il “**diritto ad un ambiente salubre**” - come sancito dalla Giurisprudenza di legittimità, e adesso espressamente riconosciuto all’art. 9 della Costituzione - e dall’altro, che in osservanza del principio di uguaglianza statuito 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.

Per cui, considerato che la Regione Lombardia rappresenta un’eccezione in negativo all’interno del territorio nazionale quanto a livelli di inquinamento dell’aria – con ripercussioni sull’ambiente e sulla salute della popolazione ivi residente - e che all’interno della Regione Lombardia, la Provincia di Cremona presenti i livelli più alti di inquinamento, si impone le necessità di rimediare con un provvedimento di rango statale, in considerazione dei suddetti richiami normativi, in modo da ricondurre la situazione peculiare della Provincia di Cremona, nei limiti della media nazionale, sì da garantire il diritto ad un ambiente salubre e l’attuazione del principio di uguaglianza.

Ciò è un dovere precipuo che ricade sull’organo centrale, il quale deve assicurare la tutela unitaria del bene giuridico ambiente, ponendosi come un limite alle interferenze delle amministrazioni locali, e in adempimento del principio di uguaglianza.

Visto che deve essere assicurato un livello minimo di tutela dell’ambiente su tutto il territorio nazionale, e visto che il bene ambiente rappresenta un valore costituzionale primario ed assoluto, garantirne un livello minimo di tutela, significa adeguarsi non solo ai vincoli comunitari, i quali hanno sancito i valori soglia e obiettivo, ma altresì ai limiti di carattere internazionale, e riconosciuti da fonti certe dotate di assoluto prestigio scientifico quale l’Organizzazione Mondiale della Sanità.

§

Considerato l'indiscusso riconoscimento a livello costituzionale di un diritto ad un ambiente salubre, nei confronti di ciascun individuo, al quale corrisponde, come corollario, il dovere dello Stato di attuarlo in concreto su tutto il territorio nazionale, in base a quanto statuito dagli artt. 117 e 3 della Costituzione, si pone la necessità e l'urgenza di provvedere a livello statale.

Considerato in particolare, che è tuttora in corso una procedura di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana, per il superamento dei valori soglia relativamente al PM 2,5 – la quale si aggiunge alle altre due già definite con sentenza di condanna - si rende necessario adottare tutte le misure idonee a ricondurre i livelli di inquinamento in tutto il territorio della Provincia di Cremona, al di sotto dei valori soglia e obiettivo prescritti dalla normativa comunitaria, o ancora meglio, visto il carattere assoluto e preminente da attribuirsi al bene giuridico ambiente, al di sotto dei limiti di tollerabilità sanciti dall'Organizzazione mondiale della sanità.

Perciò, tanto premesso lo scrivente

**CHIEDE**

al Prefetto di Cremona, che è il rappresentante del Governo sul territorio, e a sua Eccellenza il Ministro della Transizione Ecologica, di emettere un'ordinanza urgente e contingibile, senza ulteriori indugi e richieste, sulla base dei principi stabiliti dall'art. 3 bis del Codice dell'ambiente, e quindi in attuazione dei noti principi di precauzione, correzione, sviluppo sostenibile e leale collaborazione.

Chiede altresì espressamente a sua Eccellenza il Ministro della Transizione Ecologica **di intervenire ai sensi dell'art. 309 DEL D. LGS. 152/2006.**

La legittimazione dell'organo centrale è di tutta evidenza stante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, e l'urgenza di provvedere trova fondamento nella necessità di rimediare nel più breve tempo possibile alle conseguenze drammatiche dell'inquinamento sull'ambiente e sulla salute della popolazione, che altrimenti diventerebbero irreversibili, nonché dalle stesse procedure di infrazione attualmente in essere, le quali rischiano di aggravare la posizione dello

Stato sotto il profilo sanzionatorio, e nello scenario peggiore, l'esclusione dalla ripartizione dei fondi europei messi a disposizione degli stati per la transizione ecologica.

Con ossequi

Cremona lì 17.06.2022

Avv. Francesco Paolo Perez

Sig. Ferruccio Rizzi

Sig.ra Maria Grazia Bonfante