

Ill. mo Sig. Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale di Palermo
Piazza Vittorio Emanuele Orlando
90138 Palermo

ESPOSTO-DENUNCIA

L'Associazione **LEGAMBIENTE – COMITATO REGIONALE SICILIANO ONLUS**, con sede in Palermo via Tripoli n. 3, in persona del suo Presidente Regionale e legale rappresentante arch. Domenico Fontana, nato a Agrigento il 30.11.1967, e l'Associazione **WWF PALERMO ONLUS**, con sede in Palermo Via Archimede 56, in persona del suo Presidente e legale rappresentante ing. Angelo Palmieri, nato a Napoli il 6/4/1937, espongono quanto segue al fine di accertare se sia configurabile il reato di omissione di atti d'ufficio, ai sensi dell'**art. 328 c.p.**, in conseguenza degli inadempimenti da parte dei competenti organi del Comune di Palermo e della Regione Siciliana che mantengono irrisolto lo “stato di emergenza ambientale da inquinamento dell'aria”, come già dichiarato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 ottobre 2002 (emanato su richiesta dello stesso sindaco di Palermo sul presupposto del pericolo per la salute della cittadinanza), pubblicato in G.U. n. 251 del 25.10.2002.

Da allora la situazione della tossicità dell'ambiente e dell'inquinamento è rimasta inalterata, se non addirittura peggiorata, come è registrato costantemente dalle reti di monitoraggio dell'aria in città.

Premesso che, vengono sistematicamente omessi dalle amministrazioni locali competenti i provvedimenti loro imposti dalla vigenti leggi antinquinamento, dettati al fine di ridurre le emissioni da traffico veicolare (come è noto sempre oltre i limiti consentiti), ed espressamente previsti a **tutela della salute umana,**

La responsabilità per queste omissioni e per i ripetuti ed ininterrotti superamenti delle soglie delle emissioni consentite dalla legge, qui denunciate, **appaiono della massima gravità**, ove si consideri che al sindaco di Palermo, in aggiunta ai vasti poteri di cui ogni sindaco è pure dotato dalle norme ordinarie, il Presidente del Consiglio dei Ministri (dopo avere dichiarato per Palermo lo stato di emergenza

ambientale con decreto del 18.10.2002, prorogato fino al 31 dicembre 2006 - DPCM di proroga del 13.1.2004, G.U. n. 17 del 22.1.2004, del 23.12.2004 , G.U. n. 304 del 29.12.2004 e del 29.12.2005 , G.U. n. 5 del 7.1.2006), gli ha conferito poteri speciali, nominandolo **Commissario Straordinario per l'emergenza traffico con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3255 del 29.11.2002 (Gazzetta ufficiale 9.12.2002 n. 288).**

In questo modo il sindaco di Palermo è stato dotato, nel periodo 2002 - fino al 31 dicembre 2006, di poteri e risorse finanziarie che gli hanno consentito:

- a) di assumere il ruolo di stazione appaltante;
- b) di agire in deroga alle numerose legge del settore esistenti, sempre al fine – nella logica e nella lettera del legislatore- **di intervenire a tutela della salute dei cittadini di Palermo e sul presupposto della conseguente emergenza in atto, dal sindaco stesso rimarcata.**

E' noto che sono seguite da parte del sindaco iniziative, come ad esempio la nomina di commissioni speciali, lautamente remunerate e di cui non si ha notizia di effetti positivi sulla problematica dell'inquinamento nell'area metropolitana di Palermo. Ed è pure però evidente che da allora fino ad oggi nulla di positivo vi è stato nell'azione del sindaco o di altri organi dell'amministrazione locale e regionale (vedi allegati OPCM di nomina di commissario straordinario per le emergenze; reportage 16.5.2008 su vicenda ZTL; interpellanza parlamentare urgente Camera dei deputati seduta n.134 del 26.3.2007) .

Infatti :

- 1) la situazione del traffico veicolare privato rimane abnorme per numero di veicoli circolanti e qualità inquinante degli stessi;
- 2) le conseguenti immissioni delle sostanze inquinanti al di là dei limiti di legge sistematicamente si reiterano;
- 3) si aggrava la già insostenibile carenza del sistema di trasporto pubblico urbano (mezzi pubblici di cui, al contrario, espresse disposizioni di leggi impongono ai sindaci il potenziamento).

Tutto ciò determina gravi emergenze sociali e per la salute della popolazione, almeno quanto lo erano al momento in cui, nel 2002, il sindaco di Palermo venne dotato di straordinari poteri e risorse adeguate con il citato DPCM!!

Le responsabilità omissive degli organi locali, competenti in materia di traffico cittadino e di inquinamento dell'aria, appare ancora più evidente **se si mettono** al confronto **i dati epidemiologici della città di Palermo, relativi al numero delle patologie e dei decessi correlati al suo inquinamento** (risultato da studi commissionati da organismi ministeriali -da ultimo v. studio EPIAIR- condotti da accreditati esperti, ed in base a criteri avanzati e di sicura acquisizione scientifica) **e i flussi di denaro messi a disposizione** dell'amministrazione comunale palermitana, nel periodo di cui si discute, **se è vero**, come scritto in una interpellanza parlamentare del 26.3.2007 indirizzata al Presidente del Cons. dei Min.- allegato -, che nel periodo di vigenza di questi poteri straordinari attribuiti al sindaco di Palermo **“molteplici interventi infrastrutturali, dell'importo complessivo di 2 miliardi e 100 milioni di euro, finanziati con l'accensione di mutui da parte del Ministero delle infrastrutture-**, sono rimasti inattuati, non avendo l'azione del commissario straordinario prodotto alcun beneficio alla salute ed alle condizioni di vita dei cittadini palermitani...” (la stessa interpellanza premette che il governo aveva risposto il 30.10.06 all'interpellanza n. 2-00200 del 23.10.06 in cui si era denunciata la gravissima situazione dell'inquinamento atmosferico nella città di Palermo e chiesta la revoca dei poteri affidati al sindaco Cammarata come commissario straordinario per l'emergenza traffico).

Ancora, in base alle normativa antinquinamento gli organi dell' amministrazione locale sono da un lato i diretti destinatari di cogenti e specifici obblighi di intervento ai fini della riduzione delle emissioni inquinanti e dall'altro, in base alle norme del T.U. Enti Locali, sono dotati altresì di vasti poteri di azione, sia ordinari che straordinari, a tutela del diritto alla salute della popolazione che vive nel territorio da loro amministrato..

Si denunciano pertanto i comportamenti omissivi delle amministrazioni comunale e regionale che non hanno osservato i numerosi obblighi imposti dalle norme ambientali e amministrative per evitare pericoli e danni gravissimi per la salute della popolazione, pericoli e danni ripetutamente accertati in studi che evidenziano i nessi eziologici tra la tipologia di inquinanti presenti nell'aria della città di Palermo e i dati clinici rilevati nella stessa città e le inadempienze della amministrazioni stesse (vedi da ultimo “i dati sanitari e ambientali del

progetto EPIAIR Palermo 2002-2005, pubblicati il 26 novembre 2009, a pag. 142 e segg. rapporto EPIAIR allegato, e dati sui superamenti dei limiti di legge a Palermo periodo 2005-2010 e sui provvedimenti non presi).

Detti studi parlano di “evidenze” epidemiologiche, ma anche di prove precise dei loro risultati, sulla base di un metodo che parte dall'esame concreto delle cartelle cliniche e della biografia sanitaria dei pazienti del campione (allegato studio EPIAIR pagg. 65 e segg.).

Ma non va assolutamente dimenticato il principio comunitario di “precauzione”, attuato dall'art. 301 D.lvo 3 aprile 2006 n. 152 – Codice dell' Ambiente- , e posto tra i principi fondamentali del trattato europeo, al paragrafo 2° dell' art. 174, secondo cui anche in caso di rischi di danni gravi o irreversibili l'assenza di una piena certezza scientifica non deve costituire un motivo per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive dirette a prevenire danni alla salute.

INQUINAMENTO E SALUTE UMANA

NORMATIVA

Le suddette evidenze epidemiologiche relative all'impatto sulla salute di determinati inquinanti atmosferici, hanno determinato gli importanti interventi legislativi, a livello nazionale e sovranazionale, nella materia. La normativa detta alle amministrazioni limiti entro cui contenere le emissioni tossiche a tutela della salute umana.

In sostanza il legislatore con queste disposizioni, di stampo prettamente tecnico, non fa che recepire i risultati conclamati presso la comunità scientifica, delle relazioni tra sostanze chimiche e di altra origine e danni alla salute.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità e tutta la comunità clinica ormai da molti anni considera l'incremento della morbilità cardiorespiratoria e tumorale e l'aumento della mortalità come effetti sanitari specifici dell'inquinamento atmosferico.

Alcune importanti società mediche hanno definito in modo sistematico gli effetti sulla salute attribuibili agli inquinanti ambientali, distinguendo effetti di tipo acuto e di tipo cronico, come la diminuzione della speranza di vita, conseguenti ad esposizioni di lungo periodo. Ad esempio nel 2004 l'American Heart Association ha dichiarato documentata l'associazione tra rischio di eventi cardiovascolari e aumento del **particolato atmosferico.**

Sul PM 10 occorre soffermarsi, in quanto si tratta, come di seguito, dell'inquinante costantemente presente, oltre i limiti di guardia e di legge, nell'aria della città di **Palermo**.

Il PM 10 rappresenta per le sue caratteristiche fisiche e tossicologiche l'inquinante più importante dal punto di vista dell'impatto sanitario e biologico, perchè per le sue caratteristiche è capace di superare la laringe e depositarsi nelle vie aeree. Si definiscono PM 10 le polveri di diametro inferiore ai 10 micron, che consistono in una miscela di particelle di dimensione origine e composizione variabile.

Le polveri PM₁₀ includono dunque alcune micidiali componenti :

- le polveri più grandi, con diametro di 2,5 mg, di solito di origine naturale, come il suolo;*
- polveri fini, derivanti da processi di combustione, che sono la frazione più rilevante del PM 10 dal punto di vista tossicologico;*
- polveri ultrafini, sempre da combustione, che tendono a coagulare in aria.*

Le polveri PM 10 sono costituite inoltre da una miscela di sostanze che includono:

- elementi quali il carbonio, il piombo, il nichel;*
- composti come i nitrati, i solfati o composti organici;*
- miscele complesse, come particelle di suolo o gli scarichi dei veicoli diesel.*

Le polveri PM_{2,5} risultano, a loro volta, potenzialmente pericolose per la presenza di un certo numero di sostanze quali:

- i solfati prodotti dalle emissioni di biossido di zolfo, che sono di natura acida;*
- il carbonio prodotto durante la combustione della benzina, che può catturare sostanze chimiche cancerogene come il benzo(a)pirene e consentire loro il libero accesso all'interno dei polmoni;*
- metalli tossici, quali il piombo, il cadmio ed il nichel in concentrazioni maggiori nella frazione PM_{2,5} rispetto al particolato di dimensioni maggiori.*

Gli studi specialistici ormai da tempo sono in grado di mettere in relazione inquinanti specifici e patologie specifiche. Alcune di queste sostanze inquinanti sono suscettibili di apportare modificazioni del DNA, cui consegue l'infiltrazione nelle cellule di sostanze cancerogene.

La tabella seguente riassume i principali costituenti delle polveri sospese ed il loro potenziale effetto biologico. (modificata da Summer 2005 Research Agenda, Health Effects Institute -<http://www.healtheffects.org/RFA/RFA2005.pdf>).

<i>Metalli</i>	<i>ferro, vanadio, nichel, rame, platino, e altri</i>	<i>Possono innescare infiammazione, effetti cardiovascolari, causano <u>danni al DNA e alterano la permeabilità cellulare</u> <u>inducendo la produzione di ROS -specie reattive dell'ossigeno - (in particolare radicali liberi idrossilici) nei tessuti</u></i>
<i>Composti organici</i>	<i>molti sono adsorbiti sulle particelle; alcune specie organiche volatili o semivolatili formano particelle esse stesse</i>	<i>Alcuni possono causare mutazioni, <u>alcuni possono causare il cancro</u>; altri possono agire come irritanti e possono indurre reazioni allergiche; i composti volatili sono anche importanti nella fotochimica dell'ozono</i>
<i>Composti di origine biologica</i>	<i>virus, batteri e loro endotossine (lipopolisaccaridi), residui animali e vegetali (quali frammenti di polline), e spore funginee</i>	<i>I pollini delle piante possono innescare risposte allergiche nelle vie aeree di soggetti sensibili; i virus, i batteri e le endotossine batteriche possono provocare risposte infiammatorie nelle vie aeree</i>
<i>Ioni</i>	<i>solfati^a (generalmente ammonio solfato), nitrati^b (generalmente ammonio o sodio nitrato), e acidità (H⁺)</i>	<i>L'acido solforico a concentrazioni relativamente alte può alterare la clearance mucociliare e aumentare la resistenza delle vie aeree in soggetti con asma; l'acidità può cambiare la solubilità (e la disponibilità) di metalli e di altri composti adsorbiti sulle particelle</i>
<i>Gas reattivi</i>	<i>perossidi e aldeidi</i>	<i>Possono essere adsorbite sulle particelle sospese ed essere trasportati nelle più basse vie respiratorie causando danni</i>

<i>Nucleo particellare</i>	<i>materiale carbonioso</i>	<i>Il carbonio induce irritazione dei polmoni, proliferazione delle cellule epiteliali e fibrosi in seguito ad esposizione a lungo termine</i>
----------------------------	-----------------------------	--

Ne derivano, come effetti acuti, aggravamenti di sintomi respiratori e cardiaci, infezioni respiratorie disturbi circolatori, e ischemici, crisi di asma bronchiale e aumento di tassi di mortalità. Invece gli effetti di tipo cronico del PM 10 sono la persistenza di disturbi respiratori, tosse e catarro, diminuzione della funzionalità polmonare, bronchite cronica, aumento della incidenza del cancro polmonare, la diminuzione della speranza di vita.

E' ormai accertato che **il settore dei trasporti a Palermo** è il maggiore responsabile dell'inquinamento atmosferico urbano, poiché sono presenti un numero sproporzionato di veicoli privati ed il traffico è altamente congestionato, e **l'alternativa del trasporto pubblico è soltanto un miraggio** (cfr. DM n. 163/1999, che all'art.4 fa obbligo ai sindaci di provvedere all'incremento della rete di trasporti pubblico, parallelamente ai provvedimenti di riduzione della circolazione stradale).

Le emissioni da traffico veicolare su strada (generalmente classificate come exhaust e non exhaust) derivano da:

- emissioni allo scarico;
- emissioni evaporative (sono le emissioni dovute alle perdite evaporative che si verificano sia durante la marcia dei veicoli che durante le soste);
- emissioni dovute all'usura (freni, frizione, pneumatici e manto stradale) perdite di rifornimento;
- risospensione del particolato.

Ognuna di queste sorgenti influenza la qualità dell'atmosfera in misura diversa, dipendendo dalla tecnologia del veicolo, dal carburante impiegato, dalle condizioni di guida e dallo stato di manutenzione del motore. In generale le emissioni allo scarico sono quelle di maggiore entità.

Oltre gli inquinanti convenzionali o normati (CO, HC, NO_x, PM) dei quali si conosce più o meno accuratamente il coefficiente di emissione (massa di inquinante / km percorso), debbono essere considerati gli inquinanti non normati e non convenzionali

che pure possono esercitare un notevole impatto sulla salute dei cittadini. Tra questi assume grande importanza il **Particolato, PM 10 (emesso principalmente dalla trazione Diesel)** e le sue frazioni più fini (PM₁ e PM_{2,5});

Considerando che il contributo principale alle emissioni primarie di particolato dovuto ai trasporti su strada **è attribuibile ai veicoli diesel** si deve prendere atto dei disorganici interventi del comune di Palermo e che i provvedimenti variamente adottati omettono la problematica dei veicoli diesel per i veicoli nuovi o recenti eppure egualmente o forse ancor più inquinanti di quelli vecchi .

PALERMO : STATO DI EMERGENZA AMBIENTALE

A Palermo da anni sussistono livelli di inquinamento atmosferico di conclamata pericolosità per la salute della cittadinanza, in base ai parametri di legge e alle linee guida dell' OMS del 2005. Allegato abstract, prodotto da EpiCentro, da cui si evince la forte incidenza sulla mortalità e sulla morbilità del PM10: riducendo il valore del PM10 da 70 a 20 mmg/mc si ha una diminuzione del 15% della mortalità.

La conoscenza da parte degli organi competenti comunali e regionali di questa situazione di allarme per la salute umana, è dimostrata inconfutabilmente dal fatto che con il citato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 ottobre 2002, è stata dichiarato per la città di PALERMO lo stato di emergenza ambientale, come richiesto dallo stesso Sindaco e come messo in evidenza dal Prefetto della città.

Il contenuto letterale del citato DPCM del 18.10.2002 enuncia i superamenti delle soglie di allarme per la salute fissati dalla legislazione vigente e i gravi pericoli per la popolazione, descrivendo lo stato reale dei disagi e dei rischi per i suoi abitanti

Infatti così recita l'ordinanza :

“Il Presidente del Consiglio dei Ministri,

Visto l'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225;

Visto l'articolo 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;

Visto il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n.401; Vista la richiesta del Sindaco di Palermo, in data 8 aprile 2002;

Considerato che le condizioni di traffico e di mobilità nella città di Palermo **hanno determinato il superamento delle soglie di attenzione dei parametri identificativi dell'inquinamento atmosferico stabiliti dalla normativa vigente** e che la crisi del fenomeno circolatorio comporta ormai conseguenze insostenibili anche sul piano del governo urbano e dei rapporti sociali;

Considerato che il livello di rischio dell'incolumità dei cittadini durante gli spostamenti giornalieri nella città di Palermo ha raggiunto valori preoccupanti data l'elevata frequenza di incidenti stradali e che la **congestione del traffico veicolare genera nei cittadini gravi disturbi alla salute psichico-fisica dovuti allo stress ed all'inquinamento acustico e atmosferico;**

Considerata la gravità della situazione di emergenza abitativa, ripetutamente evidenziata dal Prefetto di Palermo anche in relazione alla possibile compromissione della sicurezza pubblica, che risulta interessare un consistente numero di nuclei familiari, unitamente alla notevole diffusione del fenomeno di abusivismo edilizio che sta compromettendo l'efficienza dei servizi, lo sviluppo urbanistico della città e che, conseguentemente, produce gravi pregiudizi all'ordinario svolgimento della vita associata;

Considerato, altresì, che il pregiudizio ambientale evidenziato dal Comune di Palermo non solo persisterà nel tempo, ma sarà, presumibilmente, suscettibile di ulteriore incremento;

Ritenuto quindi che le situazioni sopra evidenziate realizzano **una condizione di pericolo per persone e cose, sicché ricorrono i presupposti previsti dalla normativa vigente per la dichiarazione dello stato di emergenza**, anche sulla base di quanto statuito in materia dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato - Sezione IV, decisione n. 2361/2000);

Tenuto conto che le misure e gli interventi attuabili in via ordinaria non consentono di fronteggiare l'emergenza, per cui tale situazione di pericolo deve essere fronteggiata con mezzi e poteri straordinari;

Ritenuto necessario procedere con la massima sollecitudine all'eliminazione dello stato di pericolo ambientale in atto sul territorio della città di Palermo;

Acquisita l'intesa del Presidente della Regione siciliana che ha richiamato le motivazioni contenute nel parere espresso dal Dipartimento regionale ai trasporti,

evidenziando elementi di particolare criticità per quanto concerne la qualità dell'aria e la congestione del traffico in specifiche fasce orarie ed in determinati ambiti urbani;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 18 ottobre 2002;

Decreta:

*Ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, è dichiarato fino al 31 dicembre 2003, **lo stato di emergenza ambientale determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nella città di Palermo.** (*)*

Il presente decreto verrà pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 18 ottobre 2002

E' superfluo ripetere ancora, che da allora nulla è cambiato e che anzi la situazione è peggiorata (v. pag. 103 e segg. studio EPIAIR allegato, al capitolo sulle politiche di mobilità per la riduzione dell'inq. urb. e strategie del trasporto pubblico), nonostante, i poteri straordinario attribuiti al sindaco di Palermo, nominato Commissario con l' OPCM n. 3255/2002, per fronteggiare l'emergenza determinatasi nella città di Palermo a causa del superamento delle soglie di attenzione dell'inquinamento atmosferico, sono stati prorogati fino al 31.12. 2006.

NORMATIVA

Accertamenti sui livelli di inquinanti oltre i limiti di legge , presenti nell'aria di Palermo, e accertamenti sulla fonte: il traffico veicolare- specifiche OMISSIONI DEL SINDACO, degli ASSESSORI COMUNALI, del PRESIDENTE DELLA REGIONE e del MINISTRO DELL'AMBIENTE.

Nella città di Palermo vengono sistematicamente violate le leggi europee e nazionali sulla “gestione della qualità dell'aria”, poste esclusivamente a tutela della salute.

Le norme antinquinamento cogenti per le amministrazioni locali non sono soltanto quelle che hanno dettato numericamente i limiti delle quantità di ciascun inquinante tollerati (e il numero dei giorni dell'anno civile in cui i superamenti sono ammessi), ma bensì anche quelle disposizioni generali, che:

1) indipendentemente da ogni limite tabellare, pongono alle amministrazioni locali obblighi di provvedere sul traffico urbano a) con obiettivi di prevenzione, laddove i livelli di inquinamento sono accettabili, b) di risanamento, laddove sono superate le soglie di attenzione per la salute umana, e c) di risanamento dove i limiti di criticità siano già stati superati (Direttiva 1999/30/CEE). Tra l'altro queste disposizioni di ordine generale hanno fatto proprio il soprarichiamato principio di precauzione;

2) previste dal nostro ordinamento giuridico, attribuiscono poteri alle amministrazioni locali: poteri, ordinari e straordinari, per intervenire su situazioni di rischio per la salute pubblica, in termini di probabilità, indipendentemente quindi da una misurazione in concreto del danno alla salute già verificatosi.

Le leggi nazionali sono frutto del recepimento delle direttive della Comunità europea, la cui ratio è di impedire il costante riprodursi di situazioni di criticità ambientale, al fine di arginare i rischi accertati per la salute, soprattutto delle fasce più deboli ed esposte della popolazione, e da anni evidenziati dalla comunità scientifica ed esposti a chiare lettere ripetutamente dallo stesso legislatore.

Si riportano i punti del dettato normativo essenziali ai fini della presente denuncia, relativi, da una parte, ai limiti consentiti delle emissioni di alcuni inquinanti dell'aria e, d'altra, agli obblighi ed alle modalità imposte dalla legge ai **Sindaci, agli Assessorati competenti, al Presidente della Regione e agli Assessorati Regionali preposti, e in via suppletiva, al Ministro dell'Ambiente, per intervenire.**

Inoltre si richiameranno avanti i dati sulle sostanze inquinanti nella città di Palermo e le analisi sulla sua fonte - pacificamente in maniera prevalente il traffico veicolare su strada- ed i rilievi epidemiologici.

In estrema sintesi:

il **D.Lgs 4.8.1999 n. 351** (attuativo della direttiva quadro 1996\62\CE) ha **definito i principi fondamentali** per la diminuzione dei valori di inquinamento atmosferico, prevedendo valori limite e soglie di allarme (quanti di mg per m³) per alcune di quelle sostanze inquinanti individuate come dannose alla salute, e un valore obiettivo per l'ozono (pure pericoloso), nonché le modalità di monitoraggio sul territorio;

I successivi **DM 2.4.2002 n. 60** (attuativo delle direttive 1999\30\CE-*concernente i valori limite per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle- PM10- e il piombo-* e 2000\69\CE), e **Dlgs 21.5.2004 n.183** (attuativo

della direttiva 2002\3\CE, *relativa all'ozono nell'aria*) hanno fissato per una serie di agenti inquinanti (biossido di zolfo, ossidi di azoto, **particolato -PM 10-**, piombo, benzene, monossido di carbonio e ozono - i più pericolosi per la salute umana-) i predetti valori, al fine di evitare, prevenire e ridurre gli effetti nocivi sulla salute dell'uomo e dell'ambiente.

Il DM 60\2002 ha previsto di graduare nel tempo l'imposizione dei limiti alle emissioni attraverso un sistema transitorio, concede infatti alle amministrazioni competenti un adattamento graduale agli obiettivi finali, fissando : dal primo gennaio 2005 (ma prima, si osserva, vigevano limiti più rigorosi e vi erano sempre i parametri di sicurezza delle linee guida della OMS) il valore limite del PM 10, per la protezione della salute umana -si noti, diverso dal valore guida raccomandato dalla OMS a tutela della salute- è di di 50 mg\m³ (50 milligrammi per metro cubo) e lo stesso limite non può essere superato oltre le 35 volte per anno civile, annualmente non può essere superata una media di 40 milligrammi;

Ancora il DM 60\2002 all'art. 39 **fa obbligo ai sindaci dei Comuni** di cui agli art. 7 e 8 del Dlgs 351/99, in cui sussiste il superamento o il rischio di superamento dei valori limiti vigenti, di adottare le misure di limitazione della circolazione del traffico su strada, di cui all'art. 7 comma uno lettere a e b del d.lg. n.285/92.

L'art. 39 cit. definisce l'esercizio del potere di ordinanza del sindaco riguardo alla limitazione del traffico veicolare, adottando (lettera a) i provvedimenti di cui all'art. 6 d.lvo n. 285/92 commi 1, 2, e 4 e limitando (lett. b) le circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinanti".

L'art. 6 d.lvo n. 285/92 prevede inoltre il potere, per motivi di sicurezza pubblica o inerenti alla sicurezza della circolazione di tutela della salute, di sospendere momentaneamente la circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti sulle strade o su tratti di esse.

Va notato che il DM 60\2002 si coniuga con il previgente il DM 21/4/1999 n. 163, sugli obblighi del sindaco -regolamento contenente i criteri per la limitazione della circolazione-, importantissimo perchè ha imposto ai sindaci, in termini inequivocabili di assoluta coerenza, l'adozione di provvedimenti atti a far rientrare entro i limiti di legge le emissioni inquinanti da traffico veicolare,

dotandoli pertanto di poteri particolari di ordinanza e facendo obbligo di procedere a sistemi di trasporto pubblico alternativi nelle zone di divieto di circolazione (v. allegato seguente).

OBBLIGHI DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE

Ancora, il DM 60\2002 all'art. 39 prevede che in caso di mancata attuazione da parte del Sindaco delle misure previste dai piani e dai programmi regionali, di cui all'art. 1, le misure atte a ridurre i livelli inquinanti siano adottate in via sostitutiva dalla Regione, ai sensi della normativa vigente, fatta salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 5 dlgs. 112\1998.

Ed il DL 351\99 all'art. 7 impone che **le Regioni definiscano i piani d'azione** contenenti le misure da attuare nel breve periodo, affinché sia ridotto il rischio del superamento dei limiti e delle soglie di allarme.

I piani devono prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e se necessario di sospensione delle attività, anche del traffico veicolare. L'art. 9 stabilisce che le Regioni adottino inoltre un piano di mantenimento della qualità dell'aria per mantenere i livelli degli inquinanti al di sotto dei valori limite e che si adoperino al fine di garantire la migliore qualità dell'aria ambiente.

L'anno a partire dal quale è obbligatoria l'adozione dei Piani da parte delle Regioni nel cui territorio si è verificato almeno un superamento dei limiti di legge è il 2005 per il PM₁₀, l'NO₂ e l'SO₂ e il 2005 per il C₆H₆.

Gli organi competenti della Regione Sicilia non hanno mai adottato questi piani e stilato i programmi in questione: infatti oggi la nostra Regione ha in essere una procedura d'infrazione con la UE per non avere mai trasmesso i piani d'azione e rischia di pagare per tale motivo pesanti penalità.

PIÙ ANALITICAMENTE

Ora, più analiticamente, sulle procedure per la gestione della qualità dell'aria:

Il **D.lg. 351 del 1999**, rispondendo alla ratio di una pianificazione razionale -che prevede anche una fase conoscitiva- ed alla ratio di un coordinamento sovracomunale del governo dell'aria, assegna alla **REGIONE** (art. 5) la valutazione preliminare della qualità dell'aria, indispensabile in **fase conoscitiva**, per individuare in prima applicazione, le zone nelle quali applicare rispettivamente i Piani di Azione (art. 7), i Piani di Risanamento (art. 8) e i Piani di Mantenimento (art. 9),

tenendo conto delle **direttive tecniche emanate con decreto del Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministero della Sanità n. 261 del 1 ottobre 2002**

“Regolamento recante le direttive tecniche per la valutazione preliminare della qualità dell'aria, i criteri per l'elaborazione del piano e dei programmi di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 351”.

Gli obiettivi della **valutazione preliminare** consistono infatti **nell'individuazione delle zone nelle quali:**

- i livelli di uno o più inquinanti **comportano il rischio** di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme (SA, in vigore solo per SO₂ e NO₂), nelle quali impiegare i Piani di Azione (limite del limite di tolleranza);
- i livelli di uno o più inquinati **eccedono** il valore limite aumentato del margine di tolleranza o sono compresi tra il valore limite e il valore limite aumentato del margine di tolleranza, nelle quali applicare i Piani di Risanamento (eccesso del limite di tolleranza);
- i livelli degli inquinanti **sono inferiori** al valore limite e tali da non comportare il rischio del superamento degli stessi, nelle quali applicare i Piani di Mantenimento (sotto il limite di tolleranza).

Sulla base di questa normativa la gestione della qualità dell'aria si esplica, quindi, attraverso una **pianificazione integrata a medio e lungo termine su tutto il territorio**, sia nelle zone in cui sono superati i limiti al fine di raggiungere e non più superare tali limiti, sia in quelle in cui la situazione è già buona, ai fini di conservare i livelli al di sotto dei valori limite preservando la migliore qualità dell'aria compatibile con lo sviluppo sostenibile.

E' prevista anche una pianificazione a breve termine nelle zone in cui i livelli di uno o più inquinanti comportano il rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme.

Il DM n. 261 del 1 ottobre 2002 è stato emanato pure allo scopo di **fissare delle linee guida** per la predisposizione dei Piani di Mantenimento, di Risanamento e di Azione, sulla base del quale è stato redatto il Piano Regionale di Tutela e Risanamento dell'Atmosfera. Tale decreto **individua dei possibili “pacchetti di misure”** che si aggiungono e/o modificano quelle previste anteriormente, e **che**

consentiranno di perseguire una riduzione delle emissioni nelle zone in cui si sono avuti dei superamenti dei valori limite e delle soglie di allarme.

Ancora, il DM 60/2002 (art. 39) ha modificato il DM 21/4/1999 n. 163 (importante, regolamento contenente i criteri per la limitazione della circolazione). **In base a queste modifiche è stata stabilita una sinergia tra l'attività del sindaco e quella regionale sulla base dei piani e programmi che le regioni devono predisporre in base al decreto legislativo 4/8/1999 n. 351.**

In particolare il sindaco adotta le misure di limitazione della circolazione negli agglomerati o zone nelle quali sussiste il superamento o il rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme.

Il D. Lgs. 351/99 (recepimento della direttiva sulla qualità dell'aria 96/62/CE), prevede che nelle zone in cui i livelli degli inquinanti sono più alti dei valori limite, le Regioni interessate adottino un piano o un programma per il raggiungimento dei valori limite stessi entro i termini stabiliti.

Il D.M. 60/02, recepimento delle direttive 99/30/CE e 2000/69/CE, introduce un margine di tolleranza per ogni valore limite per agevolare gli Stati membri nell'adeguamento ai requisiti richiesti dalla normativa (ma prima vigevano i limiti finali). Tale margine di concentrazione, da aggiungersi al valore limite, è espresso come una percentuale del valore limite stesso e diminuisce progressivamente fino ad annullarsi alla data di entrata in vigore di tale limite.

Al riguardo si precisa che, mentre la direttiva n. 96/62/CE prevedeva l'adozione dei suddetti Piani nel caso di superamento del valore limite più il margine di tolleranza, il D.Lgs. 351/99 prevede cautelativamente per l'Italia la loro adozione anche nel caso di superamento del solo valore limite.

Dati di Palermo sui superamenti

Contrariamente a quanto previsto dal DL 60/2002, a Palermo tra il primo gennaio 2005 e il dicembre 2009 sono stati registrati reiterati superamenti del limite di 50 mg per m³ di PM 10, oltre i 35 giorni tollerati (fino a tutto il 2009) e analoghi superamenti anche per altri inquinanti come NO₂ e benzene C₆H₆.

Il sindaco e gli assessori competenti e gli organi regionali non hanno mai adottato alcuna misura minimamente adeguata agli obblighi di prevenzione e di riduzione dei

livelli inquinamento, che su di loro gravavano, posto che è sempre stato noto che la fonte ne fossero le emissioni da traffico veicolare su strada.

I dati relativi agli anni 2005- 2009, ricavati dal sito internet dell'AMIA che riporta i dati analitici per tutte le stazioni di rilevamento infatti ci dicono che per il PM10

nel 2006 i superamenti sono stati in numero di 219

nel 2007 i superamenti sono stati in numero di 120

nel 2008 i superamenti sono stati in numero di 75

nel 2009 i superamenti sono stati in numero di 76

Nel mese di gennaio 2010 sono stati in numero di 5

Come si legge a pag. 9/16 dell'allegato documento predisposto dall'AMIA per la relazione sulla Qualità dell'aria a Palermo fino al 16/11/2009, si sono superati i limiti di legge anche per il valore medio annuale del PM10 in molte stazioni e in tutti gli anni: valori superiori a 40 mmg/mc .

Superamenti si sono avuti anche per i valori di NO2 (pag. 3/16) e di benzene C6H6 (pag. 16/16)

Da notare che le diminuzioni riscontrate nel numero di superamenti non trova pieno riscontro nei valori medi annuali: da presumere che l'inquinamento di fondo sia forse anche aumentato e che la diminuzione dei superamenti sia dovuto alle variabili atmosferiche(gli ultimi due anni sono stati molto piovosi)

Non ci risultano pubblicate le relazioni sulla Qualità dell'Aria dopo gli anni 2001/2002.

Accertamenti sulla fonte dell'inquinamento a Palermo

Nel 2007, in un procedimento attualmente pendente presso la Terza Sezione Penale Collegiale del Tribunale di Palermo (proc. n.r.g 7979/07 , i consulenti incaricati dalla Procura di Palermo (con riferimento al periodo 2001-2005; ma le conclusioni sono ancora attuali, vista la persistenza degli stessi livelli d'inquinamento), hanno condotto un esame analitico sui dati registrati dalle centraline di rilevamento dell'aria e sui provvedimenti adottati sul traffico. I Consulenti nelle conclusioni della loro relazione hanno riportato i superamenti del PM 10 nella città di Palermo, sopra già ricordati, e confermando che questi **sono dovuti ai trasporti su strada. Ai veicoli su strada spetta il maggior contributo emissivo (circa il 62,2 % medio) per tutti gli inquinanti, e il settore trasporti si conferma di gran lunga il principale fattore**

per quanto riguarda le emissioni di PM 10. In base alle stesse conclusioni l'aria di Palermo presenta inoltre elevate concentrazioni di CO₂ e C₆H₆ imputabili anch'esse alla mobilità su strada, con una quota pari all'88%. Il trasporto su strada è il settore cui spetta il contributo maggiore anche per le emissioni di ossidi di azoto, con una percentuale dell'ordine del 61%.

E' significativo il **DM Ambiente 163/99 (GU n. 135 dell'11 giugno 1999)**, sui "criteri ambientali e sanitari in base ai quali i sindaci adottano le misure di limitazione della circolazione".

Esso **impone ai sindaci** di limitare il traffico nelle città, se i livelli di benzene, idrocarburi aromatici e particelle sospese superano determinati livelli. Questo principio, stabilito genericamente già dal Nuovo codice della strada (articolo7), è stato regolamentato sulla base dei criteri stabiliti dal citato decreto ministeriale Più in dettaglio il DM 163/99, come modificato dal DM 60\2002, **impone che nei comuni** con popolazione superiore ai 150.000 abitanti e quelli in cui la situazione faccia prevedere superamenti dei limiti di attenzione e o degli obiettivi di qualità, si debba :

1. effettuare una speciale **valutazione preliminare** e periodica, non oltre il 31 gennaio dell'anno successivo, e stilare una **relazione sulla qualità dell'aria**;
2. disporre entro il primo febbraio di ogni anno le **misure programmate permanenti o periodiche di limitazione o divieto della circolazione ai fini della prevenzione dell'inquinamento**;
3. assicurare la diffusione al pubblico della valutazione preliminare e del rapporto annuale ed inviarlo ai Ministeri dell'ambiente e della Sanità.
4. Inoltre, il comma 6. dell'art. 4 del citato DM fa obbligo di predisporre "**adeguate" misure di trasporto**, che assicurino le esigenze di mobilità della popolazione del comune :

"Per le zone dove vengono adottate le misure di limitazione della circolazione, devono essere predisposte o rafforzate adeguate alternative trasportistiche che assicurino il soddisfacimento della domanda di mobilità delle merci e delle persone tramite veicoli a ridotte emissioni inquinanti. A tal fine i sindaci stipulano appositi accordi di programma con le aziende esercenti servizi di trasporto pubblico locale per il conseguimento di significative riduzioni delle emissioni inquinanti dei mezzi pubblici da

realizzare tramite l'utilizzazione di carburanti alternativi e il rinnovo del parco veicolare”.

Riguardo i poteri dei sindaci può essere anche ricordato che il codice della strada **impone al sindaco** l'adozione di un Piano Urbano del Traffico - art. 36 dlgs 285/92, modif. art.17 d lgs. 360/93- da aggiornare ogni due anni. Inoltre sono state inoltre emanate numerose norme che attribuiscono ai **sindaci poteri speciali**, che prevedono l'erogazione di incentivi economici ai comuni ed ai cittadini per l'adozione di stili di vita che conseguano l'obiettivo della riduzione del traffico inquinante ed il miglioramento della viabilità.

Atti adottati ed inottemperanze della P.A. nella Città di Palermo

Esaminata la suddetta normativa, gli stessi esperti nominati dal PM, dopo avere preso in esame l'elenco delle deliberazioni adottate dal Comune di Palermo e dalle altre amministrazioni competenti, in relazione al traffico veicolare, hanno messo in rilievo le inottemperanze degli obblighi di legge e le inadeguatezze dei provvedimenti presi. I consulenti danno atto di avere preso in esame tutti i provvedimenti del Comune, e delle altre amministrazioni locali, inerenti al traffico e alla viabilità, dai quali si ricava l'assenza di organicità e di un piano diretto alla riduzione dell'uso dei mezzi privati di trasporto soprattutto di quelli più inquinanti.

Va osservato che la gravità dell'insipienza degli organi della REGIONE e del Comune di Palermo preposti al governo dell'aria è rappresentata dal fatto che quelle disorganiche deliberazioni ed i provvedimenti attuati dall'Amministrazione Comunale in tutti questi lunghi anni dalla vigenza delle leggi antismog, oltre a non avere ottenuto alcun risultato pratico, sono privi di legami con le indicazioni fissate dalla normativa, e sono sempre stati visibilmente inadeguati ed incongrui.

Il colmo è rappresentato dai provvedimenti di nomina di esperti alla risoluzione del problema e non si ha notizia dei risultati a cui sono pervenuti.

Inoltre la incongruità degli interventi in questi anni del comune di Palermo, rispetto ad un plausibile progetto di risoluzione razionale del problema, emerge dal citato studio EPIAIR, al capitolo dedicato all'analisi dei provvedimenti sul trasporto presi nelle 10 città oggetto dell'analisi, come meglio si dirà in seguito.

I consulenti del PM, all'esito dell'analisi degli atti amministrativi e delle azioni dagli Enti preposti afferenti alla riduzione dell'inquinamento atmosferico urbano a Palermo,

nel corso del periodo considerato (2001-2005), sottolineando ancora che il traffico veicolare nel comune di Palermo rappresenta per tutti gli inquinanti ed in particolare per le emissioni di PM₁₀ il maggior contributo emissivo, - circa il 62,2 % medio-, che esso è quindi di gran lunga il principale fattore di pressione, ribadendo che per ridurre l'inquinamento sarebbe stato necessario da parte di dette amministrazioni intervenire per ridurre le emissioni da traffico veicolare su strada, hanno espresso l'impetuoso giudizio di **irrilevanza e di mancata radicale adozione**, in alcuni casi, degli atti dovuti.

Appare opportuno riportare stralcio delle conclusioni della relazione dei consulenti del PM (v. in allegato l'elenco degli atti e le considerazioni relative dei consulenti).

“Gli atti esaminati hanno evidenziato se non un’assenza di misure certamente una loro carenza o comunque irrilevanza nella riduzione dell’inquinamento atmosferico nella città di Palermo.

*- **L’Assessorato al Territorio ed Ambiente** (Dipartimento Territorio ed Ambiente) della Regione Siciliana, nel periodo considerato (2001 – 2005), **non ha adottato gli atti amministrativi previsti dalle norme vigenti, in particolare non ha ancora adempiuto alle competenze previste del D. Lgs. 351/99** (capitolo 10).*

*- **La Regione siciliana**, in considerazione dei valori medi annuali, relativi al PM₁₀, biossido di azoto (NO₂) e benzene (C₆H₆), rilevati nell’anno 2002 nelle stazioni della città di Palermo, in base all’art. 8 comma 3 del D. Lgs. 351/99, **doveva adottare entro 18 mesi dalla fine dell’anno in cui si sia registrato il superamento stesso, cioè entro giugno 2004, un piano o un programma per pervenire al rispetto dei valori limite ai fini della protezione della salute della popolazione.***

*Questa inadempienza della Regione siciliana è stata espressamente evidenziata a pag. 77 del 1° Rapporto APAT (Edizione 2004) sulla Qualità dell’Ambiente Urbano. Nel Rapporto è anche riportato che **la Regione Siciliana non ha informato, come previsto dalle norme vigenti, i Ministeri dell’Ambiente e della Salute, inviando la comunicazione del superamento dei valori limite stabiliti dalla normativa (modulo previsto negli allegati XII al DM 60/02).***

*-**Inoltre per i mancati adempimenti da parte della Regione, riguardanti peraltro l’intero territorio della Sicilia, non risulta siano stati esercitati i poteri sostitutivi da***

parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, disciplinati dall'art. 5 del D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 112 e stabiliti dal comma 5 dell'art. 38 del DM 60/2002.

-L'Assessorato al Traffico e quello all'Ambiente ed Edilizia del Comune di Palermo hanno adottato sostanzialmente solo provvedimenti di tipo puntuale, limitati nel tempo (Ordinanza Sindacale n°1437 del 26/03/1999 e tre note: n°479/ss/ del 06/03/2002, n°583 del 15/03/2002 e n°2917 del 18/10/2002) e non strutturali, per gestire o prevenire il verificarsi di eventi di superamenti dei valori limite degli inquinanti.

-Il Sindaco del Comune di Palermo ha adottato, anche in virtù dei poteri di Commissario (nominato con l'Ordinanza n. 3255 della Presidenza del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2002), una serie di atti amministrativi al fine di realizzare le opere (parcheggi, strade e piani per il trasporto pubblico ecc.) per favorire la mobilità ed il traffico cittadino quindi con lo scopo ultimo di attenuare l'inquinamento atmosferico. Il sindaco ha relazionato trimestralmente, ai sensi dell'art. 5 dell'ordinanza n. 3255, al Dipartimento della protezione civile di Roma, in merito alle iniziative intraprese e sul relativo stato di attuazione.

L'avvenuta realizzazione di tali opere non è stato oggetto della presente indagine. Tuttavia per quanto concerne i risultati scaturiti dalla realizzazione di dette opere, si può affermare complessivamente che, allo stato attuale, tutte le azioni intraprese da parte dell'Amministrazione Comunale nel corso degli anni (2001-2005), non hanno determinato una significativa riduzione dei valori dell'inquinamento atmosferico (in particolare del biossido di azoto (NO₂) e del PM₁₀ come sopra evidenziato.

In conclusione, (omissis), la qualità dell'aria nella città di Palermo, nel tempo, è rimasta pressoché invariata.

Secondo le conclusioni dei consulenti del PM sugli effetti sulla salute dell'inquinamento cittadino:

*“Per quanto concerne **gli effetti sulla salute dei cittadini di Palermo** esposti sulla base degli studi epidemiologici elencati nel capitolo 8, condotti in ambito internazionale ed italiano, si può concludere che all'inquinamento atmosferico è attribuibile oggi una quota rilevante di morbosità acuta e cronica.*

La speranza di vita dei cittadini che vivono in aree con livelli di inquinamento elevato è diminuita. Gli effetti si verificano ai livelli attuali di inquinamento

ambientale e non sembra esserci una soglia al di sotto della quale non si osservano danni. I gruppi di popolazione più colpiti dall'inquinamento ambientale sono soprattutto gli anziani e le persone in condizione di salute più compromessa, come i malati di patologie cardiache e respiratorie. Per queste persone, l'esposizione ad inquinamento ambientale peggiora la prognosi e aumenta la probabilità di morte. E' stato documentato che i bambini tendono ad ammalarsi più frequentemente per cause respiratorie, in particolare bronchite ed asma, e l'esposizione ad inquinanti peggiora lo stato di malattia in bambini affetti da compromissione cronica delle vie aeree. Anche i neonati, infine, risultano essere soggetti a particolare rischio di morte per effetto dell'inquinamento ambientale. Sulla base delle stime di impatto condotte dalla Organizzazione Mondiale della Sanità, l'inquinamento ambientale costituisce un problema di sanità pubblica molto rilevante".

Scrivono ancora gli stessi consulenti, a proposito dell'esame svolto sugli atti della amministrazione cittadina :

"Il Sindaco, nominato Commissario delegato con l'Ordinanza n. 3255 della Presidenza del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2002 per fronteggiare l'emergenza determinatasi nella città di Palermo a causa del superamento delle soglie di attenzione dell'inquinamento atmosferico, ha esercitato nel tempo i poteri conferiti dall'ordinanza prima deliberando e poi realizzando opere nel settore del traffico e della mobilità.

La realizzazione delle opere (parcheggi, strade e piani per il trasporto pubblico ecc.) per favorire la mobilità ed il traffico cittadino e l'emissione dei provvedimenti (divieti preventivi degli autoveicoli all'interno della Z.T.L.) da parte del Sindaco della città di Palermo, sia con procedure ordinarie che straordinarie, riportate dettagliatamente nel capitolo 9, hanno lo scopo ultimo di una riduzione dell'inquinamento atmosferico urbano.

Il sindaco ha relazionato trimestralmente, ai sensi dell'art. 5 dell'ordinanza, al Dipartimento della protezione civile di Roma, in merito alle iniziative intraprese e sul relativo stato di attuazione.

Premesso che non è stato possibile effettuare l'esatta verifica della realizzazione delle opere possiamo affermare per quanto concerne l'efficacia che allo stato attuale, tutte le azioni intraprese e le opere realizzate o in corso di realizzazione da parte

dell'Amministrazione Comunale, nel corso degli anni (2001-2005), non hanno comportato una riduzione dei valori dell'inquinamento atmosferico (in particolare del biossido di azoto (NO₂) e del PM₁₀. Come riportato nel capitolo 6.1, la qualità dell'aria nella città di Palermo, nel tempo è rimasta pressoché invariata.

L'Assessorato Territorio ed Ambiente (Dipartimento Territorio ed Ambiente) della **Regione Siciliana** nel periodo considerato (2001 – 2005) non ha adottato gli atti amministrativi previsti dalle norme vigenti, in particolare non ha ancora adempiuto alle competenze previste del D. Lgs. 351/99.

Alla Polizia Giudiziaria è stata fornita la nota (prot. n. 711) del 24/06/2005 a firma del responsabile dell'Unità Operativa S3/II "Qualità Aria" (dr. Salvatore Cammarata) e del responsabile del Servizio 3 "Tutela dall'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e rischio industriale" (dr. Gioacchino Genchi) avente per oggetto: criteri e modalità per la definizione degli interventi in zone ed agglomerati in occasione di superamenti dei limiti previsti dal D.M. 60/2002 inviata all'On.le Assessore ed al Dirigente Generale del Dipartimento Territorio. A margine di tale nota è evidenziata la **grave carenza di personale dell'Unità Operativa preposta alla Qualità dell'Aria costituita da una persona.**

Contestualmente, su supporto informatico, è stata fornita la bozza di un decreto inerente la zonizzazione del territorio della Regione Siciliana predisposto per la firma dell'Assessore (On.le Dott. Francesco Cascio) comprensiva di due allegati.

La Regione Siciliana in considerazione dei valori medi annuali, relativi al PM₁₀, biossido di azoto (NO₂) e benzene (C₆H₆), rilevati nell'anno 2002 nelle stazioni nell'agglomerato di Palermo, in base all'art. 8 comma 3 del D. Lgs. 351/99 era obbligata ad adottare entro 18 mesi dalla fine dell'anno in cui è stato registrato il superamento stesso, cioè entro giugno 2004, un piano o un programma per il raggiungimento dei valori limite ai fini della protezione della salute della popolazione.

L'inadempienza, sopra esposta, della Regione Siciliana è espressamente evidenziata a pag. 77 del 1° Rapporto APAT (Edizione 2004) sulla Qualità dell'Ambiente Urbano; tra l'altro nel Rapporto è citato tra parentesi che la Regione Siciliana non ha formalizzato con il modulo corrispondente, previsto negli allegati XII al DM

60/02, ai Ministeri dell'Ambiente e della Salute il superamento dei valori limite stabiliti dalla normativa.

Il comma 5 dell'art. 38 del DM 60/02 prevede che in caso di mancato adempimento, da parte delle Regioni e degli enti locali, agli obblighi previsti dal medesimo decreto, si applicano i poteri sostitutivi disciplinati dall'art. 5 del D. Lgs.31 marzo 1998 n. 112. Non risulta che siano stati proposti, da parte del Ministro dell'Ambiente, né deliberati provvedimenti da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri previsti dall'art. 5 del D. Lgs. n. 112 /98.

STUDI EPIDEMIOLOGICI NELLA CITTA' DI PALERMO

Si rimanda alla lettura dell'allegato sui dati epidemiologici pubblicati nel novembre 2009, risultati nell'ambito di un progetto promosso nel 2007 da un importante organismo ministeriale di coordinamento tra le politiche dei Ministeri del lavoro e della Salute e delle politiche sociale e le Regioni, il CCM (Centro Nazionale per la Prevenzione e il controllo delle malattie). E' il progetto **EPIAIR** "inquinamento atmosferico e salute..", che ha messo a confronto la situazione in 10 tra le più grandi città italiane. Il progetto ha come obiettivo di produrre stime degli effetti sanitari attribuibili all'inquinamento ed individuare i gruppi di popolazione particolarmente vulnerabili, rilevare i risultati delle politiche attuate e definire un sistema di sorveglianza epidemiologica dei danni da inquinamento in Italia. Ne è risultata una situazione preoccupante e la denuncia di gravi omissioni delle amministrazioni deputate ad intervenire (v. capitolo sulle valutazioni degli interventi sulla circolazione su strada).

In particolare lo studio mette in evidenza nel capitolo dedicato alle politiche di mobilità in ciascuna città del campione, le carenze degli interventi sul traffico a Palermo, e in uno dei capitoli dedicati alle analisi, strettamente epidemiologiche, sui decessi ed i ricoveri attribuibili all'inquinamento dell'aria della città, mette in rilievo che il numero dei ricoveri urgenti per patologie respiratorie sono almeno doppi rispetto a quelli di altre città e che il dato è coerente con i dati forniti dall'Assessorato Regionale e dalle ASL (pag. 50)

La criticità della situazione a Palermo per la salute umana, da collegarsi ai superamenti dei limiti di guardia delle emissioni di sostanze chimiche inquinanti, era già stata sottolineata, tra l'altro, nella relazione del **CNR del 5 giugno 2007 "sullo**

stato delle conoscenze in tema di ambiente e salute nelle aree ad alto rischio in Italia (nell'ambito di un'indagine conoscitiva ministeriale sulle conseguenze ambientali provocate dall'inquinamento e dallo smaltimento dei rifiuti e dalle aree ad alto rischio"). La relazione del CNR faceva riferimento ad uno studio commissionato alla **Organizzazione Mondiale della Sanità** sull'impatto in particolare del PM 10 (particolato) e dell'ozono nelle 13 più grandi città italiane. Secondo le analisi dello OMS tra il 2002 e il 2004 in quelle città, e tra esse **Palermo**, si registrava una media di 8.220 morti l'anno, dovuti agli effetti a lungo termine delle concentrazioni di PM 10, **superiori ai 20 milligrammi per metro cubo**. In base alla medesima stima, nelle 13 città dell'indagine, gli 8.220 morti l'anno, equivalevano al 9% del numero di tutti i decessi avutisi di **individui di età superiore ai 30 anni**, dovuti a cause diverse dagli incidenti stradali o altre non naturali.

INESISTENZA DI MISURE SULLA MOBILITÀ PER LA RIDUZIONE DELL'INQUINAMENTO A PALERMO

(pag. 103 e segg. rapporto Epiair : quadro sintetico delle differenti politiche di mobilità adottate negli ultimi anni (2001-2007) dalle amministrazioni dei 10 comuni del campione)

Dal capitolo del rapporto EPIAIR dedicato al raffronto delle politiche di mobilità, per la riduzione dell'inquinamento atmosferico urbano, messe in atto dalle amministrazioni delle 10 città italiane del campione emergono le gravissime omissioni delle amministrazioni della città di **Palermo**. I dati rilevati smentiscono ogni eventuale giustificazione del sindaco e delle altre autorità comunali competenti in materia, sulla utilità delle misure prese. Infatti mettono in evidenza che di fronte al dato dei continui superamenti di legge, non sono stati mai presi quei tipi di provvedimenti antitraffico, che avrebbero potuto sortire una qualche efficacia, e al contrario evidenziano la sistematica adozione di provvedimenti palesemente inutili. Ciò è reso chiaro dal metodo della analisi seguito dagli specialisti del progetto, che si espone.

Lo studio EPIAIR, è stato preceduto da “un'accurata analisi della letteratura nazionale e internazionale, finalizzata a individuare una lista di interventi che possono essere adottati a livello locale per mitigare gli effetti dannosi sulla salute”.

Detto studio ha :

1. dapprima individuato le tipologie di intervento amministrativo che possono essere realmente efficaci alla riduzioni dal traffico veicolare nelle città (potenziamento dei trasporti pubblici, piste ciclabili, regolamentazione della sosta, ampie zone pedonali, etc.);
2. e successivamente messo a confronto queste tipologie di intervento con i provvedimenti **realizzati** in ciascuna città del campione.

I risultati dell'indagine hanno confermato che a Palermo, contro tutte le previsioni della normativa antinquinamento, la domanda di mobilità urbana continua ad essere soddisfatta mediante l'uso massiccio del mezzo privato, col risultato di un aumento crescente ed inarrestato delle emissioni nocive. Ed ha confermato che manca per la città la più lontana prospettiva di un'azione amministrativa di incremento della carentissima rete di trasporto pubblico.

Occorre non dimenticare mai a questo riguardo che leggi menzionate, relative ad interventi per la riduzione entro i limiti degli inquinanti consentiti dalla normativa, a tutela della salute pubblica, impongono ai sindaci obblighi di intervento per incrementare la rete del trasporto pubblico.

In concreto gli analisti EPIAIR hanno effettuato un censimento delle azioni di intervento delle varie amministrazioni, sottoponendo alle amministrazioni delle 10 città del campione -Milano, Mestre-Venezia, Torino, Bologna, Firenze, Pisa, Roma, Taranto, Cagliari e Palermo- un questionario con quesiti su: parco veicolare privato, politiche di mobilità, interventi di limitazione della circolazione e dell'accesso alla città ed a particolari settori, sul trasporto delle merci, sulla promozione della mobilità ciclabile e pedonale, sul potenziamento del trasporto pubblico, su servizi innovativi di incentivazione del trasporto collettivo, su tecnologie telematiche per la gestione del traffico o della sosta in tempo reale, su interventi mirati a modificare gli stili di vita.

Si espone brevemente il quadro disastroso che ne è risultato per la città di Palermo.

Sul parco veicolare privato.

Dalle risposte inviate dalla amministrazione cittadina ai ricercatori si ricava:

- che il suo parco veicolare privato, nel periodo 2001-2007, è aumentato;
- che nel 2007, al raffronto con le città del campione, ha la più alta quota di autovetture euro 0 (19,5 %);

- che relativamente agli standard emissivi euro 3 - euro 4 Palermo è in fondo alla classifica (44,2%);
- che a Palermo, la presenza di tipologie di alimentazione a minore impatto ambientale, gas liquido e metano, al 2006 è bassissimo, poco superiore all'1%;

Sulle politiche di mobilità

Palermo ha trasmesso la scheda del questionario EPIAIR compilata per un numero molto esiguo di interventi;

Interventi di limitazione della circolazione e dell'accesso alla città o a suoi particolari settori

A Palermo e Taranto, a differenza che nelle altre città, non sono state istituite le Zone a Traffico Limitato (ZTL). Palermo e Taranto, nel periodo considerato, sono state le uniche città del campione dove non erano attivi divieti di accesso in zone più ampie rispetto alle ZTL per i veicoli più inquinanti;

Il provvedimento di targhe alterne è stato adottato in tutte le città del campione. PALERMO è l'unica città del campione dove non sono state adottate zone pedonali. Nelle altre città del campione le zone pedonali costituiscono una realtà consolidata e le estensioni vanno dagli oltre 300.000 m² a Firenze e Torino, ai 46.000 di Bologna e Milano.

Sul trasporto merci

Per Palermo non risulta l'adozione di provvedimenti

Sulla promozione della mobilità ciclabile e pedonale

A Palermo si registrano i valori più bassi di densità superficiale dedicata alle piste ciclabili, e non sono state istituiti servizi di bike-sharing, o di percorsi pedonali protetti .

Sul potenziamento del trasporto pubblico

Il comune di Palermo non ha fornito i dati.

Sui servizi innovativi e di incentivazione del trasporto collettivo

A Palermo non esistono servizi di car sharing, car pooling, o di taxi collettivo, né tecnologie telematiche per la gestione del traffico o sosta in tempo reale.

A Palermo a differenza di quello che è avvenuto nelle altre città del campione, non sono presenti sistemi tecnologici avanzati per il controllo del traffico e dei mezzi pubblici e per la gestione della sosta.

Sugli interventi mirati a modificare gli stili di vita

A Palermo non sono stati raccolti dati nemmeno su interventi diretti a influire sugli stili di vita.

Concludono gli analisti del progetto EPIAIR che è emerso che negli organi delle nostre amministrazioni locali manca una visione integrata delle interrelazioni tra mobilità, ambiente, energia e salute e vi è una disattenzione verso la valutazione dell'efficacia reale delle azioni da adottare.

Un buon risultato invece può raggiungersi attraverso pratiche di mobilità sostenibile, sensibilità alla necessità di cambiamenti strutturali dei modelli di viabilità in atto, a partire dalla riduzione dei veicoli circolanti. Risultati positivi possono venire solo da una serie integrata e permanente di provvedimenti, verso forme sostenibili di mobilità, come il potenziamento del trasporto pubblico la promozione della mobilità ciclo-pedonale, e di condivisione dell'automobile, che hanno ricadute positive sulla qualità dell'aria e la salute dei cittadini.

VIOLAZIONE DELL'ART. 328 C.P.

In sintesi tutti gli allarmanti ed ininterrotti superamenti dei limiti consentiti dalla legge, di tossicità dell'aria della città di Palermo e i conclamati pericoli per la salute della popolazione che ne derivano, nel breve e nel lungo termine, presupposti dalle stesse norme violate, sono dovuti alle reiterate omissione di provvedimenti amministrativi. I provvedimenti omessi dovevano essere attuati in adempimento di puntuali obblighi di intervento, derivanti dall'ampia e articolata normativa del settore, da parte del sindaco e dalle altre autorità comunali competenti, delle autorità dell'ente Regione a loro volta competenti, in via programmatica e sostitutiva.

Le misure omesse hanno come fine , per tutte le leggi del settore, la tutela della salute umana ed andavano prese quindi nell'esercizio di poteri attribuiti per motivi di sanità pubblica.

Le suddette condotte omissive realizzano pertanto per il diritto penale il reato continuato di omissioni di atti d'ufficio, urgenti, a fini di sanità pubblica, previsto e punito al comma primo dell'art. 328 c.p..

Vi è nelle amministrazione comunale e regionale l'assenza di ogni progetto, di ogni volontà di mettere mano ai piani e alle misure adeguate a ridurre i livelli conclamati di inquinanti da traffico veicolare (soprattutto PM 10 e biossido di azoto), che la legge ormai da tanti anni impone loro. E le conseguenze per la vita e la salute dei cittadini tendono di giorno in giorno ad aggravarsi.

Ciò è drammatico perchè i dati forniti dalla OMS ci avvertono che al persistere ed all'aumentare delle sostanze inquinanti nelle misure rilevate nell'aria della città di Palermo corrisponde un aumento non proporzionale ma **progressivo** delle malattie e delle morti per malattie cardiovascolari, polmonari e tumorali, soprattutto nelle fasce più esposte e più deboli della popolazione.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha recentemente completato una meta-analisi quantitativa di questi studi al fine di ottenere delle stime sintetiche sul rischio di effetti a breve termine per l'esposizione a PM₁₀ ed Ozono. I risultati dell'analisi meta-analitica, basata solo sugli studi con disegno confrontabile, mostrano che per ogni incremento di 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ del PM₁₀ si osserva un aumento della mortalità pari allo 0.6% (95%CI=0.4-0.8%) e tali stime sono simili o più elevate per la mortalità cardiovascolare e respiratoria.

La associazione tra concentrazione di inquinanti e frequenza giornaliera nei ricoveri ospedalieri ha evidenziato una associazione tra inquinamento da polveri e ricoveri per cause respiratorie, sia negli adulti che nei bambini. Molte indagini hanno anche valutato i ricorsi al pronto soccorso per asma, broncopneumopatia cronica ostruttiva e altri disordini respiratori ed altre indagini epidemiologiche hanno osservato una associazione con le malattie dell'apparato cardiovascolare. A fronte di questi studi, l'Organizzazione Mondiale della Sanità nella sua recente meta-analisi quantitativa degli studi europei sulle serie temporali, ha stimato un aumento di rischio per i ricoveri per cause respiratorie tra gli anziani (65+ anni) pari allo 0.7% (95%CI=0.2-1.3%) per un incremento di 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ nel livello di PM₁₀.

Per quanto riguarda gli effetti di tipo cronico, alcuni studi hanno coerentemente dimostrato un aumentato rischio di morte per cause cardiovascolari e respiratorie e per cancro polmonare parallelo all'esposizione nel corso della vita alla componente particolare dell'inquinamento atmosferico. I residenti nelle città con concentrazioni medie annuali più elevate di materiale particolato con diametro $\leq 2.5 \mu\text{m}$ (PM_{2.5})

mostravano, rispetto ai residenti nelle città con livelli inferiori di inquinamento, eccessi di mortalità per tutte le cause, per malattie cardiorespiratorie e per tumore del polmone.. Queste stime tengono conto di una serie di fattori di confondimento, compresa massa corporea, esposizioni professionali e consumo di tabacco. Altri fattori influenzano pesantemente gli effetti riscontrati. Infatti, alcuni studi hanno dimostrato un raddoppio della mortalità per malattie cardiopolmonari non neoplastiche nei residenti in vicinanza di strade ad elevato traffico ed un eccesso del 36% di incidenza del cancro polmonare per un incremento di 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ di concentrazione di NO_2 , evidenziando quindi effetti sulla salute di tipo sinergico tra le diverse componenti dell'inquinamento atmosferico.

La coerenza di questi risultati con quelli di studi condotti su gruppi professionalmente esposti a gas di scarico della nafta (come tassisti, guidatori di autobus e di camion, poliziotti ecc.) consente di affermare che con ogni probabilità l'esposizione all'inquinamento atmosferico urbano è cancerogena per l'uomo. Alcuni studi epidemiologici, infine, hanno suggerito un'associazione tra leucemia infantile e inquinamento da traffico. Se questa associazione dovesse essere confermata, l'esposizione a benzene potrebbe rilevarsi il fattore più importante dimostrando ancora una volta che, probabilmente, gli effetti sanitari dell'inquinamento da particolato sono strettamente legati alla presenza di altri inquinanti.

Posizione di garanzia e lesione del diritto fondamentale alla salute.

Sulla responsabilità penale omissiva, ai sensi del dettato dell'art. 328 c.p., indipendentemente dalle leggi e dai regolamenti specifici antinquinamento (che come visto impongono obiettivi determinati di risanamento dell'aria e regole sulle modalità delle azioni necessarie), le amministrazioni locali, e in particolare il sindaco, rivestono una posizione che in senso tecnico giuridico "penalistico" si definisce di garanzia della salute della collettività, di cui governano il territorio. Questa posizione costituisce il risultato della concreta situazione di fatto della notevolissima somma di poteri ed obblighi di intervento che in via generale ed ora eccezionale, e sempre esclusiva, ad essi sono attribuiti dall'insieme della norme che ne regolano l'esercizio dell'azione a fini di sanità pubblica.

Vale la pena di sottolineare ancora una volta che il sindaco di Palermo è stato addirittura dotato di poteri eccezionali sul traffico, dopo che il citato DPCM nel 2002

ha dichiarato lo stato di emergenza ambientale per Palermo, su richiesta dello stesso sindaco e del Prefetto della città .

Trattandosi di azioni obbligate a fini di sanità pubblica, la discrezionalità nella scelta delle modalità di esse potrà riguardare soltanto gli aspetti tecnici e comunque mai l'an ed il raggiungimento delle finalità limite dettate dalle norme (DL 60\2002 e le altre norme citate). Ne consegue che non potrà mai esserne invocata la insindacabilità degli aspetti palesemente omissivi ed inadeguati di questo genere di provvedimenti amministrativi.

Le omissioni delle amministrazioni sono particolarmente gravi se si considera che i loro ampissimi poteri e tra questi anche i poteri di ordinanza d'urgenza, in materia di traffico veicolare e tutela della salute, le collocano in una posizione di garanti “esclusivi” della salute e della salubrità dell'ambiente pubblico. Il sindaco, gli assessori competenti, il presidente della regione, gli organismi competenti della regione , il ministro dell'ambiente in via sostitutiva sono gli unici a poter concretamente agire a tutela della salute umana contro l' inquinamento urbano. Ai loro ampissimi poteri si contrappone l'assoluta carenza di ogni minima possibilità di difesa e di intervento da parte dei singoli cittadini, di tutte le età e condizioni di salute e sociale. La popolazione è destinata indistintamente a subire impotente le omissioni delle amministrazioni e quotidiani attacchi da emissioni letali al diritto alla salute.

E' l'amministrazione territoriale, a differenza dei soggetti privati, sui quali possono gravare soltanto obblighi di adeguamento alla normativa di settore ed alle regole generali del non inquinare, ad essere istituzionalmente dotata di poteri di imposizione sulla sfera altrui in materie direttamente ed indirettamente influenti sulla qualità dell'ambiente, di poteri di coercizione e sanzionatori dei comportamenti che violino le regole di legge che riguardino la salubrità dell'ambiente.

Ciò vale soprattutto con riferimento a situazioni di immediato impatto sulla salute della popolazione, quali il traffico veicolare urbano, **per la natura dei** veicoli circolanti nella nostra realtà, fonte di grave inquinamento dell'aria, **e la mancanza di** adeguati controlli .

Da questa esclusività di potere d'intervento in testa alle amministrazioni territoriali deriva **un intenso grado di responsabilità da omissioni, proporzionale alla gravità dei danni alla salute**, che da decenni ormai diversi settori delle scienze mediche concludono immediatamente causati da certi tipi e livelli di tossicità dell'aria urbana.

E' banale osservare che se così non fosse non si capirebbe come mai nel 2002 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha conferito al sindaco di Palermo poteri straordinari di intervento sul traffico veicolare, investendolo della posizione di commissario straordinario al traffico, per risolvere l'emergenza inquinamento, dichiarando lo stato di emergenza ambientale.

Tra l'altro va considerato che le norme europee e nazionali di recepimento si inseriscono in un solco originario di poteri degli enti locali di governo delle attività inquinanti sul territorio, ed hanno la funzione di dettaglio specifico e di disciplinare le modalità di intervento delle medesime amministrazioni locali. Esse quindi non fanno altro che interferire, delimitandone contorni e definendone contenuti e modalità operative, su funzioni già esistenti ed attribuite agli organismi amministrativi locali, soprattutto a fini di coordinamento reciproco delle azioni dei diversi enti interessati.

L'esame coordinato della normativa del settore rende chiaro che anche prima che si arrivasse a delineare un coordinato e chiaro sistema normativo comunitario e nazionale, e dunque anche prima del DM 60/2002, esistevano in capo alle amministrazioni locali poteri effettivi ed obblighi cogenti d'intervento in materia di salubrità dell'aria, a tutela del diritto alla salute della popolazione (secondo le informazioni e le linee di azione individuate dalla comunità medica internazionale e dalla OMS).

Anche prima e indipendentemente dalle norme di definizione di limiti di inquinanti dell'aria e di norme che regolamentano in dettaglio gli interventi operativi degli enti locali, l'inerzia di questi è configurabile come omissione di atti dovuti per ragioni di sanità.

L'obbligo di un' azione di buona amministrazione diretta alla prevenzione dell'inquinamento in capo alle amministrazioni territoriali, primi fra tutti i comuni ed i loro sindaci, cui la legge conferisce i massimi poteri deliberativi sul traffico (valga

leggere nelle stesse ordinanze del sindaco di Palermo sugli interventi straordinari sul traffico l'elencazione delle norme precedenti al 2002 ed al 2005, che conferivano già detti ampissimi poteri direttamente al sindaco), non è stato istituito dalle direttive comunitarie, ma già da tempo era stato determinato dal sistema complesso di poteri relativi al governo del territorio ed in particolare della circolazione su strada dei veicoli a motore ed alla situazione di fatto che imponevano il massimo dispendio di energie e di capacità amministrative del territorio, soprattutto ai sindaci, al fine di impedire un uso non corretto o peggio sbagliato delle risorse disponibili, quale appariva già da tempo l'uso indiscriminato delle autovetture dentro la città, anziché di servizi di mezzi pubblici minimamente accettabili rispetto alle esigenze della vita, della salute e degli spostamenti della cittadinanza.

La normativa comunitaria definisce i contorni ed i contenuti più strettamente tecnici, nell'ottica dei necessari coordinamenti delle azioni dei diversi enti territoriali in materia di ambiente ed aria, considerata la necessaria interdipendenza delle loro scelte ed al fine del raggiungimento di obiettivi finali omogenei su tutto il territorio comunitario. Sono norme quelle comunitarie che nella loro parte essenziale si fondano, recependole, su definizioni tecniche di sicura acquisizione scientifica, condivise dalla comunità scientifica comunitaria ed internazionale e politicamente proponibili.

In altri termini, pur in assenza di dette normative, gli enti locali hanno sempre goduto di strumenti di potere, erano nella concreta possibilità di avviare studi, di mettere a punto e di mettere in opera validi piani di intervento.

I poteri esistenti in capo agli enti locali, il cui esercizio o il cui mancato esercizio, attraverso risoluzioni attive, interferiscano direttamente su un bene fondamentale qual'è la salute sono fonte di responsabilità civile e penale ai sensi dell'art. 328 c.p., per chi li rappresenta, non appena la loro rimproverabile inerzia sia suscettibile di creare danni al bene medesimo; ed il rimprovero può elevarsi dal momento in cui, come nel caso di ogni amministrazione territoriale italiana, le scienze e le tecniche applicate al settore ambientale, l'urbanistica, le sofisticate elaborazioni in materia di relazioni sociali e le scienze dell'amministrazione (per la gestione degli prevedibili conflitti tra categorie portatrici di interessi contrari ad interventi di "riassetto" ambientale) offrono ad essi i più validi strumenti attraverso cui elaborare e mettere in

atto **disparati** piani d'intervento, come è pure provato da positive esperienze concrete, anche risalenti nel tempo.

I consulenti del pubblico ministero, nel procedimento in corso al Tribunale di Palermo, hanno spiegato che l'inquinamento che si è visto pesare sulla città integra già di per sé un danno ambientale consumato ed un danno diffuso alla salute dei suoi abitanti nel senso che è certo che nessuno può dirsi escluso da un danno alla salute di una qualche entità, e che certamente i bambini in tenera età vissuti nella città e le persone più cagionevoli hanno già subito a causa dell'inquinamento dell'aria una riduzione delle loro aspettative di durata della vita, mentre i livelli presenti nell'aria di PM 10, con le altre sostanze tossiche dettagliatamente esposte, continuano costantemente ad accrescere i rischi di tumori e di altre gravissime patologie.

“La caratteristica dell'art. 328 c.p. di norma che si completa attraverso “il richiamo ad obblighi posti in altre norme ha dato tradizionalmente “adito a difficoltà interpretative, in particolare circa il bene e l'interesse “giuridico tutelati e la definizione della condotta di rifiuto, di cui al suo “comma primo. E' prevalsa una concezione sostanzialistica, (es. Cass, SU 25.5.1985) secondo cui il legislatore ha voluto tutelare soprattutto i beni giuridici finali elencati nella “disposizione normativa. E' stato ritenuto in particolare che “la “rilevanza penale delle specifiche ragioni per le quali l'atto deve essere “adottato rendono evidente che effettiva ratio della norma è la “salvaguardia dei beni di rango costituzionale ivi enunciati”. Tale è il diritto alla salute sotteso a tutti gli obblighi di azione amministrativa antinquinamento.

Nozione di rifiuto di atto dovuto

Si vogliono esporre altri aspetti dell'art. 328 c.p. così come interpretati in giurisprudenza di legittimità e di merito, e anche in una recente pronuncia del Tribunale di Palermo, del 10 marzo 2009, in tema di responsabilità omissive del sindaco e degli assessori, sempre in materia di inquinamento dell'aria.

La norma dell'art. 328 c.p. non incrimina soltanto quelle condotte omissive di doveri di intervento solo con riferimento alle ipotesi in cui il rifiuto sia seguito ad una richiesta espressa di un soggetto interessato, bensì tutte quelle condotte omissive sorte da un obbligo di intervento derivante da una situazione di pericolo per il bene essenziale tra quelli elencati in essa.

Nei casi di pericolo per un bene essenziale della vita è la legge che in “funzione della natura dell'interesse da soddisfare impone di adottare “l'atto urgente senza ritardo, poiché già il mero mancato tempestivo “compimento determina una offesa allo specifico interesse protetto. “Sicchè, è stato osservato in dottrina “e' il carattere indifferibile “dell'atto che qualifica la nozione di rifiuto penalmente rilevante, e va “evidenziato che quelli riguardanti le materie del comma primo “dell'art. 328 c.p. sono atti tutti doverosamente urgenti, il cui “compimento prescinde da una specifica richiesta”.

“Inoltre, il rifiuto è rilevante ai sensi dell'art. 328 laddove abbia ad oggetto un atto qualificato”. In casi dove vi è la necessità di intervento urgente a salvaguardia di uno dei beni elencati, la qualificazione dell'atto potrà afferire soltanto al suo “tipo” giuridico. Questo sarà definito in base alla funzione che si attaglia alle modalità di soluzione del caso in concreto (ordinanze d'urgenza, atti di espropriazione, ingiunzione, contratti etc..). E' stato espresso in dottrina in termini semplici che gli atti da adottare di cui al comma primo della norma si qualificano in base a ciò che è necessario ed “urgenze nelle materie elencate, ed anche che gli atti urgenti sono “quelli che devono essere presi senza ritardo ed utilmente in relazione “alle occorrenze dei beni da tutelare

Discrezionalità

La natura “discrezionale di un atto amministrativo non è di per se di ostacolo al suo sindacato da parte di un giudice ordinario, anche penale, soprattutto quanto la discrezionalità riguardi solo il contenuto e non “ l' an” dell'azione , quando cioè l'adozione di un atto discrezionale sia obbligatoria, come è evidentemente per lo più nei casi in cui l'urgente necessità di intervento con atti di autorità riguardi la vita e la salute umana. Un giudice in sostanza non potrà mai sottrarsi all'esercizio di “un controllo (oltre che sulla conformità dell'atto alla legge) afferente “ai profili visibili di logica intrinseca ed estrinseca dell'atto, ai fini ad “esempio di valutarne la strumentalizzazione distorta (l'eccesso di “potere che potrebbe addirittura travalicare nella assenza dello stesso). Va sempre in breve esercitato da parte del giudice investito di una “vicenda, che passi attraverso provvedimenti amministrativi discrezionali, un controllo, che può definirsi di legalità dell'atto discrezionale, condotto in modo da non invadere alcun ambito del potere amministrativo e che farà

salvo il principio della suddivisione dei poteri. Detto controllo deve cioè limitarsi ad una valutazione della logicità e congruenza intrinseca ed estrinseca dell'atto, in base a quelle regole imprescindibili di generale ragionevolezza e logicità, che devono sorreggere qualsiasi atto delle autorità (tanto che la stessa Corte costituzionale adotta nel sindacato sulla legge il “principio costituzionale di ragionevolezza”). Nell'ambito di detto tipo di valutazione potranno ravvisarsi indici di vizi ed incongruenze logiche ad esempio nella contraddittorietà intrinseca di parti della motivazione dell'atto amministrativo, nella palese incongruenza tra diverse misure disposte con lo stesso atto, nella assoluta inefficacia tecnica della misura adottata con l'atto rispetto al problema, nella irragionevolezza della scelta rispetto a parametri tecnici comprovati all'entità della situazione di fatto da risolvere, nel palese ed immotivato scostamento da regole tecniche rivelatesi valide già adottate dallo stesso ufficio, nella contraddittorietà tra le motivazioni di atti consecutivi e connessi in parti essenziali, e così via).

“Correttamente questo genere di sindacato del giudice penale sugli atti “discrezionali dell'amministrazione viene condotta preliminarmente e “senza la pretesa di soprapporre una sua soluzione di merito (tra le “tante possibili) su quelle che competono esclusivamente “all'amministrazione. Un sindacato in tal modo limitato eviterà una “sostituzione del giudice alla amministrazione nell'esercizio dei suoi “poteri e l'invasione della sua sfera di potere.

“Una diversa interpretazione della norma in commento, meno attenta “alla sua ratio ed ai pregnanti valori costituzionale che intende tutelare, “in situazioni di grave negligenza di un potere amministrativo, “camuffata sotto la forma di un atto amministrativo, ma pur inesistente “nei contenuti e negli effetti, lascerebbe sprovvisti di ogni presidio “penalistico settori di rilevanza costituzionale come quello della salute.

Natura cogente delle norme

La natura cogente per gli enti destinatari delle norme che disciplinano poteri in materia di inquinamento e' determinata, oltre che dal tenore letterale delle stesse, dalla ratio di tutela della salute pubblica e di ottenere da parte degli enti investiti dalla legge medesima provvedimenti efficaci a superare situazioni di criticita' per la salute pubblica.

La tutela della salute e dell'ambiente e' la ratio di fondo, che informa l'intero corpo della normativa antinquinamento. Quindi la previsione e la disciplina nella predetta normativa di azioni di studio dei livelli di tossicità dell'aria, di analisi, di zonizzazioni e pianificazione degli interventi (accanto alla imposizione di limiti invalicabili di inquinanti) lungi dall'esprimere una natura non cogente delle norme stesse e del dettato di fondo, ha la funzione parallela ed autonoma (rispetto a quella di obbligare gli enti) di coordinare le modalità di azioni di ciascun ente, lasciando inalterata per ciascuno degli enti investiti l'obbligatorietà dell'atto e del fine di provvedimenti antinquinamento di competenza.

In altre parole, una volta individuato detto profilo "programmatico" a breve e a lungo termine della normativa in una ratio di armonizzazione delle singole azioni dei distinti enti locali che si trovano ad agire in territori contigui, deve affermarsi che dal sistema della disciplina stessa non scaturisca alcuna deresponsabilizzazione per alcuno degli enti investiti in caso di inerzia di altri. E' pure scontato che dal punto di vista della fattibilità materiale al livello urbano sono possibili misure che le autorità comunali sono in grado di prendere in tutta autonomia, e che tra l'altro la regione è testualmente obbligata ad agire in caso di inerzia delle autorità comunali (vedi il DM 163/99 dove si attribuisce ai Sindaci un potere palesemente vincolato, e le norme sui poteri sostitutivi).

Tutto ciò premesso le associazioni esponenti denunciano fin d'ora tutti coloro che risulteranno responsabili, per il reato indicato e ravvisabile nei fatti di cui sopra e chiede che contro tali persone sia promossa l'azione penale.

Con richiesta di essere avvisati ai sensi degli artt. 405 e 408 c.p.p. nel caso di proroga dei termini delle indagini preliminari o in caso di archiviazione del presente esposto .

Con riserva di meglio precisare, indicare prove, testi e di costituirsi parte civile.

Si producono i documenti richiamati in atto come da separato elenco.

Palermo, li 15 febbraio 2010

Ing. Angelo Palmieri, n.q.

Arch. Domenico Fontana, n.q.

DECRETO 21 aprile 1999, n. 163

MINISTERO DELL'AMBIENTE

Regolamento recante norme per l'individuazione dei criteri ambientali e sanitari in base ai quali i sindaci adottano le misure di limitazione della circolazione

IL MINISTRO DELL'AMBIENTE DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELLA SANITÀ

Vista la legge 8 luglio 1986, n. 349, ed in particolare l'articolo 2, comma 14, circa le competenze del Ministero dell'ambiente e del Ministero della sanità in merito alla determinazione dei limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e dei limiti massimi di esposizione agli inquinanti;

Vista la legge 4 novembre 1997, n. 413, ed in particolare l'articolo 3, comma 1, che attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di stabilire, di concerto con il Ministro della sanità, i criteri ambientali e sanitari per l'adozione delle misure di limitazione della circolazione ai fini della prevenzione atmosferica;

Vista la direttiva europea 94/63/CEE, in materia di controllo delle emissioni dei composti organici volatili;

Vista la direttiva europea 96/62/CEE, in materia di tutela della qualità dell'aria;

Visti i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 1983, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 145 del 28 maggio 1983, in merito agli standard di qualità dell'aria e del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, in merito ai valori limite ed i valori guida per gli inquinanti dell'aria in ambiente esterno ed i relativi metodi di campionamento, analisi e valutazione;

Visti i propri decreti in data 20 maggio 1991, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 126 del 31 maggio 1991, in merito ai criteri per il controllo dell'inquinamento atmosferico ed alla realizzazione dei piani di risanamento della qualità dell'aria;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1992, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 7 del 10 gennaio 1992, recante l'atto di indirizzo e coordinamento in materia di inquinamento urbano;

Visto il proprio decreto 25 novembre 1994, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 290 del 13 dicembre 1994, che aggiorna i limiti di concentrazione ed i limiti di attenzione e di allarme per gli inquinanti atmosferici nelle aree urbane, e stabilisce gli obiettivi di qualità dell'aria per la frazione delle particelle sospese PM10, per il benzene e per gli idrocarburi policiclici aromatici;

Visti il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante il Nuovo codice della strada e il decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, recante il regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada;

Visto il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del 5 febbraio 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 56 del 7 marzo 1996, in materia di verifica dei gas di scarico degli autoveicoli in circolazione;

Vista la direttiva 91/441/CEE, in materia di emissioni inquinanti dagli autoveicoli, recepita con decreto del Ministro dell'ambiente 28 dicembre 1991;

Vista la direttiva 94/12/CEE, in materia di emissioni inquinanti dagli autoveicoli, recepita con decreto del Ministro dei trasporti del 29 febbraio 1996;

Vista la direttiva 93/59/CEE, in materia di emissioni inquinanti dai veicoli commerciali leggeri, recepita con decreto del Ministro dei trasporti del 4 settembre 1995;

Vista la direttiva 96/69/CE, in materia di emissioni inquinanti dai veicoli commerciali leggeri, recepita con decreto del Ministro dei trasporti del 14 novembre 1997;

Vista la direttiva 91/542/CE, in materia di emissioni inquinanti dai veicoli pesanti per il trasporto delle persone e delle merci, recepita con decreto del Ministro dell'ambiente del 23 marzo 1992;

Vista la direttiva 96/1/CE, in materia di emissioni inquinanti dai veicoli pesanti per il trasporto delle persone e delle merci, recepita con decreto del Ministro dei trasporti del 27 marzo 1997;

Vista la direttiva 97/24/CE, relativa fra l'altro alle emissioni inquinanti dei motoveicoli e ciclomotori;

Vista la direttiva del Ministero dei lavori pubblici 7 luglio 1998, concernente il controllo dei gas di scarico dei veicoli (bollino blu), ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del nuovo codice della strada;

Visto il proprio decreto 27 marzo 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 179 del 3 agosto 1998, concernente la mobilità sostenibile nelle aree urbane;

Considerato che i dati raccolti annualmente nelle aree urbane di cui al proprio decreto 25 novembre 1994, allegato III, **mettono in evidenza situazioni critiche in relazione alle concentrazioni atmosferiche di benzene, idrocarburi policiclici aromatici e particelle sospese;**

Considerata la pericolosità per l'ambiente e per la salute delle popolazioni determinata dalla presenza e persistenza delle sostanze inquinanti sopracitate nell'aria delle città;

Considerato che le sorgenti mobili sono le sorgenti inquinanti primarie di composti organici volatili, inclusi benzene e idrocarburi policiclici aromatici, di particelle sospese, di ossidi di azoto e di monossido di carbonio e che hanno una rilevante responsabilità nella generazione dell'inquinamento atmosferico urbano;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza dell'8 marzo 1999;

Vista la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con nota del 23 marzo 1999;

EMANA il seguente regolamento:

Articolo 1

1. Il presente decreto fissa, ai sensi dell'articolo 3 della [legge 4 novembre 1997, n. 413](#), i criteri ambientali e sanitari in base ai quali **i sindaci adottano le misure di limitazione della circolazione di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.**

2. I comuni individuati all'allegato III del decreto 25 novembre 1994, ovvero i comuni con popolazione inferiore per i quali la situazione meteoclimatica e l'entità delle emissioni facciano prevedere possibili superamenti dei livelli di attenzione o degli obiettivi di qualità individuati nel citato decreto, **nonché** gli altri comuni individuati dalle regioni nei piani di risanamento di cui all'articolo 4 del [Decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203](#), o da loro stralci o ubicati nelle zone a rischio di episodi acuti di inquinamento individuate dalle stesse regioni ai sensi dell'articolo 9 del decreto 20 maggio 1991 e del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1992 **sono tenuti** ad applicare le misure di limitazione della circolazione di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285, secondo i criteri fissati dal presente decreto, ai sensi dell'articolo 3 della legge 4 novembre 1997, n. 413.

3. **Quale misura preventiva, i comuni di cui al comma 2, possono vietare la circolazione** nei centri abitati per tutti gli autoveicoli che non abbiano effettuato il

controllo almeno annuale delle emissioni secondo le procedure previste dal decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del 5 febbraio 1996.

Articolo 2

1. Al fine dell'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 1, i sindaci dei comuni di cui all'articolo comma 2, avvalendosi del supporto tecnico dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) Azienda unità sanitaria locale (AUSL):

a) entro un mese dalla data di entrata in vigore del presente decreto, provvedono all'effettuazione di un **valutazione preliminare della qualità dell'aria del territorio comunale** con l'indicazione delle aree maggiormente interessate dall'inquinamento e della popolazione in esse presente, secondo le indicazioni di cui all'allegato I al presente decreto;

b) al termine di ogni anno solare, e comunque entro il 31 gennaio dell'anno successivo, provvedono alla predisposizione di un rapporto secondo le indicazioni di cui all'allegato 2 al presente decreto.

2. I sindaci di cui all'articolo 1, comma 2, assicurano la diffusione al pubblico della valutazione preliminare del rapporto annuale di cui al comma I e ne inviano copia al Ministero dell'ambiente e al Ministero della sanità.

Articolo 3

1. I sindaci dei comuni di cui all'articolo 1, comma sulla base della valutazione di cui all'articolo 2, comma 1, in fase di prima applicazione e successivamente entro il 1° febbraio di ogni anno, sulla base del rapporto annuale di cui allo stesso articolo 2, comma 1, **dispongono le misure programmate, permanenti o periodiche di limitazione o divieto della circolazione ai fini della prevenzione dell'inquinamento atmosferico, secondo quanto indicato dal successivo articolo 4.**

2. Le misure di cui al precedente comma devono essere adottate in zone del centro abitato per ridurre livelli di inquinamento nelle aree individuate dalla valutazione preliminare e, successivamente, dal rapporto annuale, sulla qualità dell'aria, in cui sia dimostrato superamento, anche per un solo inquinante, del valore obiettivo di qualità di cui all'allegato IV del decreto del Ministro dell'ambiente 25 novembre 1994. Le zone del centro abitato in cui vengono applicate le misure devono essere di estensione

tale da coinvolgere le sorgenti di emissione significativamente correlate con concentrazioni rilevate nell'area di superamento tenendo conto della esigenza di non determinare situazioni critiche in altre aree.

3. Ove la valutazione preliminare e successivamente il rapporto annuale sulla qualità dell'aria individuino aree in cui **si verificano nell'arco dell'anno superamenti significativi e frequenti dei livelli di attenzione di cui all'allegato I al decreto del Ministro dell'ambiente 25 novembre 1994, i sindaci adottano le misure di limitazione della circolazione di cui ai commi I nelle zone di cui al comma 2 applicando criteri analoghi a quelli indicati nel comma 2 e nell'articolo 4, commi 3, 5, 6 e 7.**

4. Le misure di cui ai precedenti commi, sono inserite, a cura della provincia e della regione, nel piano di intervento operativo di cui all'articolo 9, del decreto 20 maggio 1991 e nei **piani di risanamento della qualità dell'aria di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto 24 maggio 1988, n. 203.**

5. Le misure di cui al comma 1 hanno efficacia, almeno annuale, e possono essere modificate nel corso dell'anno sulla base delle previsioni di miglioramento, ovvero di peggioramento, dello stato della qualità dell'aria in relazione ai dati raccolti in un periodo rappresentativo.

6. Qualora non siano disponibili i dati necessari alla valutazione preliminare ovvero qualora la valutazione preliminare non venga predisposta in tempo utile, in fase di prima attuazione i sindaci, sentite l'ARPA e l'AUSL adottano comunque, in via precauzionale, le misure di cui al comma 1 nelle zone a maggiore congestione di traffico.

Articolo 4

1. Quando il valore medio annuo di concentrazione del benzene in atmosfera, nelle aree individuate dalla valutazione preliminare e, successivamente, dal rapporto annuale sulla qualità dell'aria, supera il valore obiettivo di cui al decreto del Ministro dell'ambiente del 25 novembre 1994, **il sindaco dispone la limitazione della circolazione** dei veicoli a motore ad accensione comandata nelle zone dove le sorgenti mobili di emissione contribuiscono ai livelli di inquinamenti rilevati nell'area di superamento. La limitazione può essere disposta in maniera permanente, ovvero

articolata per fasce orarie, giornaliera, settimanali o per particolari periodi dell'anno sulla base delle valutazioni di cui agli allegati 1 e 2.

2. Il sindaco può consentire la circolazione delle tipologie di veicoli a motore ad accensione comandata, di cui all'allegato 3, punto 1, nel caso che il loro contributo, in termini di emissioni di benzene, risulti compatibile col raggiungimento dell'obiettivo di qualità.

3. Quando il valore medio annuo di concentrazione **degli idrocarburi policiclici aromatici, con riferimento al benzo(a) pirene, in atmosfera, nelle aree individuate** dalla valutazione preliminare e successivamente, dal rapporto annuale sulla qualità dell'aria, supera il valore obiettivo di cui al decreto del Ministro dell'ambiente del 25 novembre 1994, il sindaco dispone la limitazione della circolazione dei veicoli a motore nelle zone dove le sorgenti mobili di emissione contribuiscono ai livelli di inquinamento rilevati nell'area di superamento. La limitazione può essere disposta in maniera permanente, ovvero articolata per fasce orarie, giornaliera, settimanali o per particolari periodi dell'anno sulla base delle valutazioni di cui agli allegati 1 e 2. Il sindaco può consentire la circolazione delle tipologie di veicoli a motore, indicate nell'allegato 3, punto 2, nel caso che il loro contributo, in termini di emissioni di idrocarburi policiclici aromatici, con riferimento al benzo(a) pirene, risulti compatibile col raggiungimento dell'obiettivo di qualità.

4. Quando il valore medio annuo rilevato per le particelle sospese PM10 in atmosfera, nelle aree individuate dalla valutazione preliminare e successivamente, dal rapporto annuale sulla qualità dell'aria, supera il valore obiettivo di cui al decreto del Ministro dell'ambiente del 25 novembre 1994, il sindaco DISPONE la limitazione della circolazione degli autoveicoli azionati da motore a accensione spontanea nelle zone dove le sorgenti mobili di emissione contribuiscono ai livelli di inquinamento rilevati nell'area di superamento. La limitazione può essere disposta in maniera permanente, ovvero articolata per fasce orarie, giornaliera, settimanali o per particolari periodi dell'anno sulla base delle valutazioni di cui agli allegati 1 e 2. Il sindaco può consentire la circolazione delle tipologie di veicoli azionati da motore ad accensione spontanea, indicate nell'allegato 3, punto 3, nel caso

che il loro contributo, in termini di emissioni di particelle sospese PM10, risulti compatibile col raggiungimento dell'obiettivo di qualità.

5. Sono esentati dalle misure di limitazione della circolazione i mezzi di emergenza, per la sicurezza pubblica e di pubblica utilità, i mezzi adibiti al servizio di portatori di handicap, gli autoveicoli, motoveicoli e ciclomotori elettrici, nonché gli autoveicoli ibridi (dotati di motori elettrici e di un motore termico) e gli autoveicoli a minimo impatto ambientale che saranno individuati ai fini dell'attuazione dell'articolo 5 del decreto del Ministro dell'ambiente 27 marzo 1998.

NB

6. Per le zone dove vengono adottate le misure di limitazione della circolazione, devono essere predisposte o rafforzate adeguate alternative trasportistiche che assicurino il soddisfacimento della domanda di mobilità delle merci e delle persone tramite veicoli a ridotte emissioni inquinanti. A tal fine i sindaci stipulano appositi accordi di programma con le aziende esercenti servizi di trasporto pubblico locale per il conseguimento di significative riduzioni delle emissioni inquinanti dei mezzi pubblici da realizzare tramite l'utilizzazione di carburanti alternativi e il rinnovo del parco veicolare.

7. Per l'attivazione dei provvedimenti di limitazione della circolazione, i sindaci adottano misure adeguate per l'individuazione delle diverse tipologie di autoveicoli indicate nel decreto ai fini del controllo delle stesse.

Articolo 5

1. Il comma 2 dell'articolo 7 del decreto 25 novembre 1994, è sostituito dal seguente:
"2. Al fine della valutazione del valore medio annuale della concentrazione di IPA, le misure devono essere effettuate in modo discontinuo secondo quanto riportato nell'allegato VII."

Articolo 6

1. Il decreto 23 ottobre 1998, recante l'individuazione dei criteri **ambientali e sanitari** in base ai quali i sindaci adottano le misure di limitazione della circolazione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 260 del 6 novembre 1998, è abrogato.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

ALLEGATO I

VALUTAZIONE PRELIMINARE DELLA QUALITÀ DELL'ARIA

1. La valutazione preliminare è finalizzata alla definizione, relativamente agli inquinanti normati, dello stato della qualità dell'aria nel territorio comunale al 1998, sulla base delle informazioni fornite dalle reti di rilevamento e dalle campagne di misura, effettuate anche mediante mezzi mobili, campionatori passivi o attivi, o altro idoneo sistema di rilevamento, nonché dall'inventario delle sorgenti emmissive, stazionarie e mobili, e dall'impiego di modelli certificati da agenzie, organismi o altre istituzioni scientifiche riconosciute dai Governi a livello nazionale o internazionale o validati secondo procedure documentate.

2. In via generale, viene seguita la seguente procedura:

a) organizzare i dati di misura relativi a rilevamenti da stazioni fisse o da campagne di misura e i dati meteorologici disponibili;

b) integrare, se necessario, con ulteriori misurazioni i dati sub a);

c) redigere un inventario delle emissioni di adeguata risoluzione spaziale e temporale;

d) se necessario integrare, tramite l'uso di modelli le misurazioni sub a) e b) con i dati sub c) per valutare la distribuzione de concentrazioni di inquinanti;

e) presentare i risultati ottenuti dalla valutazione in forma mappe del territorio comunale in cui vengano individuate le aree cui sono superati o sono a rischio di superamento i livelli di attenzione e di allarme e gli obiettivi di qualità dell'aria;

f) effettuare una valutazione dell'estensione delle aree interessate, delle sorgenti di emissione e della popolazione ivi presente coinvolta;

g) sulla base delle valutazioni effettuate sub e) e f), individuare le aree in cui dovranno essere ridotti i livelli di inquinamento le zone dei centri abitati che dovranno essere soggette a tal fine misure di limitazione della circolazione dei veicoli a motore;

h) stabilire le prime misure di prevenzione finalizzate a riduzione delle emissioni dalle sorgenti stazionarie e mobili.

ALLEGATO 2

RAPPORTO ANNUALE SULLA QUALITÀ DELL'ARIA

Il rapporto annuale costituisce lo strumento di valutazione dello stato della qualità dell'aria nel territorio comunale, per gli inquinanti normati, e di informazione sulle misure di prevenzione già adottate sui risultati ottenuti e su quelli previsti sulla base delle misure programmate.

Il rapporto contiene:

a) un quadro dei dati raccolti nel corso dell'anno mediante i sistemi di rilevamento e le campagne di misura effettuate;

b) l'inventario aggiornato delle emissioni disaggregato aree e per tipologie di sorgenti;

c) le informazioni sull'andamento dei parametri meteorologici;

d) le mappe della concentrazione degli inquinanti in relazione al loro andamento nel corso dell'anno ottenute integrando eventualmente le misure con le simulazioni modellistiche;

e) la valutazione della qualità dell'aria e dei fattori meteorologici ed antropici coinvolti;

f) la valutazione dell'estensione delle aree interessate, sorgenti di emissione e della popolazione ivi presente coinvolta;

g) le misure di prevenzione attuate ed un'analisi critica risultati conseguiti in termini di riduzione delle emissioni e di miglioramento della qualità dell'aria con particolare riferimento alle zone oggetto dei provvedimenti di cui all'art. 1 ed a quelle che comunque possono avere subito effetti negativi in conseguenza di detti provvedimenti (es. aree limitrofe);

h) i programmi di rilevazione per l'anno successivo;

i) sulla base delle valutazioni effettuate sub d), e), f) e g), l'individuazione delle aree in cui dovranno essere ridotti i livelli di inquinamento e le zone dei centri abitati che dovranno essere soggette a tal fine a misure di limitazione della circolazione dei veicoli a motore.

ALLEGATO 3

TIPOLOGIE DEI VEICOLI PER I QUALI PUÒ ESSERE CONSENTITA LA CIRCOLAZIONE

N. 1.—Autoveicoli di tipo omologato ai sensi della direttiva 91/441 /CEE;
autoveicoli di tipo omologato ai sensi della direttiva 94/12/CEE;
autoveicoli di tipo omologato ai sensi della direttiva 93/59/CEE;
autoveicoli di tipo omologato ai sensi della direttiva 96/69/CE;
motoveicoli e/o ciclomotori di tipo non omologato ai sensi della direttiva 97/24/CE;
motoveicoli e/o ciclomotori conformi ai valori di emissione del cap. 5 della direttiva 97/24/CE.

N. 2.—Autoveicoli di tipo omologato ai sensi della direttiva 91/441 /CEE;
autoveicoli di tipo omologato ai sensi della direttiva 94/12/CEE;
autoveicoli di tipo omologato ai sensi della direttiva 93/59/CEE;
autoveicoli di tipo omologato ai sensi della direttiva 96/69/CE;
motoveicoli e/o ciclomotori di tipo non omologato ai sensi della direttiva 97/24/CE;
motoveicoli e/o ciclomotori conformi ai valori di emissione del cap. 5 della direttiva 97/24/CE;
autoveicoli destinati al trasporto delle merci o delle persone di massa massima superiore alle 3,5 tonnellate di tipo omologato ai sensi della direttiva 91/542/CEE conformi ai valori di emissione di cui all'allegato 1, tabella 6.2.1, lettera A), della stessa direttiva;
autoveicoli destinati al trasporto delle merci e delle persone di massa massima superiore alle 3,5 tonnellate di tipo omologato ai sensi della direttiva 91/542/CEE conformi ai valori di emissione di cui all'allegato 1, tabella 6.2.1, lettera B), della stessa direttiva;
autoveicoli destinati al servizio pubblico di linea per il trasporto delle persone di massa massima superiore alle 3,5 tonnellate.

N. 3. —Autoveicoli di tipo omologato ai sensi della direttiva 94/12/CEE;
autoveicoli di tipo omologato ai sensi della direttiva 96/69/CE;

autoveicoli destinati al trasporto delle merci o delle persone di massa massima superiore alle 3,5 tonnellate di tipo omologato ai sensi della direttiva 91/542/CEE conformi ai valori di emissione di cui all'allegato 1, tabella 6.2.1, lettera B), della stessa direttiva;

autoveicoli destinati al servizio pubblico di linea per il trasporto di persone di massa massima superiore alle 3,5 tonnellate.

FINE ALLEGATO INTERNO

La relazione citata dei consulenti del PM nominati nel 2005, nell'ambito di un procedimento instaurato nei confronti del sindaco e di alcuni assessori e dirigenti del comune di Palermo, e diversi studi precedenti e da ultimo del citato rapporto EPIAIR, pubblicato nel novembre 2009, contengono i dati sui superamenti dei limiti di legge degli inquinanti ed i dati epidemiologici relativi. Sono già stati elencati i superamenti dei limiti di legge del PM10 a Palermo tra il 2005 e il 2009.

La normativa della UE, fin dall'origine dei suoi interventi sulla qualità dell'aria, partendo dal dato conclamato che per migliorare la qualità dell'aria occorre agire sulle emissioni del traffico veicolare su strada, stila un programma di azioni diretto agli stati membri, funzionale ai profili delle conoscenze delle correlazioni tra inquinanti e salute umana e alle decisioni conseguenti, funzionale cioè ad un sistema razionale di governo dell'ambiente aria. La direttiva 1996\62, sulla qualità dell'aria, prevedeva l'adozione di **piani di qualità dell'aria**, con obiettivi 1. relativamente alle zone dove si superano i limiti, di rientrare nei limiti ed avvicinare i livelli di emissioni ai valori guida 2. nelle zone dove si è al di sotto dei limiti, di non peggiorare e mantenere la qualità dell'aria presente. Si è detto che questa direttiva venne trasposta nel dlgs 351\99, e poi integrata dalla direttiva 1999\30, recepita in Italia nel DM 60\2002, immediatamente operativo : il limite dei superamenti ammessi è inizialmente più alto e via via, con le scansioni fissate, va a scendere, fino ad un valore definitivo.

8888La direttiva di pianificazione, impone agli Stati l'adozione di due sostanziali misure : ordinanze contingibili ed urgenti, nel caso di sfondamento dei limiti, e.....).

Nel 2002 il sistema di conoscenze anche sugli interventi è pressoché completo.8888888888

Frattanto, posto sempre che per migliorare la qualità dell'aria occorre agire sulle emissioni del traffico veicolare (degli autoveicoli) la Comunità emana le famose norme sulle emissioni chimiche dei motori dei veicoli su strada, che vengono sintetizzate nelle sigle euro 1, euro 2, euro 3, euro 4, euro 5 e euro 6. Ognuno è uno step di avanzamento, ed è composto in realtà da varie norme di tre tipi: una sui motori a benzina, con fissazione di limiti (GPL e GAS naturali), una sui motori diesel, con fissazione di limiti relativi, e l'altra sulla accessibilità dei ricambi (l'auto è controllata da una centralina elettronica a disposizione dell'elettrauto; quindi si ha un euro 1 e 2 relativo alla benzina, un euro 2 diesel etc.).

Nel periodo che precede l'operatività del sistema "euro 5" la comunità, sempre più avveduta sui danni alla salute, dovuti al particolato - PM 10- e PM 2,5- emette la direttiva medesima prevedendo una restrizione pari al ben 80% delle emissioni del PM 10 rispetto ai limiti euro 4 diesel. Questo perché si è accertato che i motori a benzina emettono PM 10 in misura trascurabile. Ciò è noto fin dall'epoca dell'enunciazione di euro 1, cioè nel 1996 o forse anche dal 1994. Lo sapeva anche il Comune di Palermo, che ne fa richiamo nel piano di qualità dell'aria del 2007 (v. pagg. 38 alla fine della tabella in basso: "PM 10 uguale a zero", e pag. 39).

Tra le tante incongruenze ed inadeguatezze palesi dell'azione del Comune di Palermo può notarsi che i provvedimenti di restrizione del traffico presi per l'abbassamento dei livelli di PM 10 ad esempio hanno permesso la circolazione di auto diesel -veicoli a forte emissione di PM 10- mentre hanno interdetto la circolazione delle euro 2 ed euro 3 a benzina.

Tornando ai tre fronti considerati dalla normativa europea, e cioè 1) la pianificazione, 2) l'intervento sulla fonte primaria e 3) la classificazione delle sostanze pericolose, la nuova direttiva 2008 appunta la sua attenzione sulle PM 2,5, perché da tempo si è osservato che le polveri così sottili sono composte prevalentemente da ossidi di azoto (per lo più diossido di azoto) e ossidi di zolfo (diossido di zolfo, oppure anidrite solforosa), che si condensano in questa particella "fine". Il problema è che su queste particelle si depositano delle sostanze pericolosissime, in modo clamoroso, quali nichel 2 più ed altri metalli pesanti, gli IPA (idrocarburi policiclici aromatici) e altre, alcuni dei quali classificati **come cancerogeni di prima categoria** (è certo che provocano il cancro), in base alla classificazione della comunità europea delle

sostanze pericolose, contenuta nelle pubblicazioni ufficiali (c.d rischio chimico). I maggiori responsabili delle emissioni di ossidi di azoto (il termine indica la famiglia di appartenenza di una serie di sostanze fatte di azoto e ossigeno) sono i motori diesel.

Sulla base di simile acquisizione viene emanata la direttiva euro 6, recentemente forse 2009 (ad esempio potrebbe recitare "entro il 2010 i costruttori di motori diesel devono fare motori che devono, ed emetteranno altre sostanze chimiche che compensano) : che prevede che i motori diesel vengano equipaggiati in funzione della riduzione della emissione di ossidi di azoto.

Avendo queste conoscenze sulle relazioni tra inquinanti e salute umana ed a fronte di queste norme comunitarie, che le hanno recepite, che cosa ha fatto il Comune e che cosa avrebbe potuto e dovuto fare.

Occorre considerare che vi era l'allegato n.5 del decreto legislativo n. 351\99, riportato del DM 1 ottobre 2002 n.261, che dettava un percorso logico per l'individuazione degli interventi. A titolo esemplificativo, deve compilarsi un scheda di informazioni da inviare all'ufficio competente della comunità : Regione : Sicilia; città Palermo ; stazione misurazione via Belgio; centro urbano , stima della popolazione esposta all'inquinamento (supponendo che le centraline siano state disposto secondo criterio di omogeneità, via Belgio potrebbe riguardare tra 70.000 e 100.000 persone popolazione interessata dal fenomeno); poi dati climatici utili, dati topografici utili (es. pianeggiante) ; e poi amministrazioni competenti, poi nome ed indirizzo delle persone responsabili della elaborazione ed attuazione dei piani di miglioramento, poi natura e valutazione dell'inquinamento (nel nostro caso superamento PM 10); origine dell'inquinamento (va sottolineato che nella specie non vi erano dubbi sulla origine dell'inquinamento in via Belgio, poiché si registrava la presenza di PM 10, e la stessa cosa vale per almeno altre 4 centraline di Palermo : automezzi diesel, con fattori moltiplicativi a seconda se sono diesel pesanti-camion- o leggeri -auto-; quindi ciò rilevato, cioè rilevato il PM 10 e nei motorini a due tempi che nei diesel: tra l'altro quando il fumo è visibile ad occhio nudo è diesel -il diesel emana PM10, ossido di azoto e ossidi di zolfo e i motori a due tempi emanano ancora

peggio in aggiunta gli IPA -idrocarburi policiclici- : IL COMUNE DI PALERMO
NON HA agito di conseguenza perchè....vedi INIZIO); poi raffronto coi dati degli
anni precedenti alla attuazione dei provvedimenti.

Vengono veicolate ai polmoni da

la Ordinanza n. 3255/ 2002 del 29.11.2002 (Gazzetta ufficiale 9.12.2002 n. 288)

Si chiede di perseguire i responsabili delle condotte denunciate per i reati indicati o
per quelli che la SV dovesse ravvisarvi.

Si chiede che vengano sentiti i dirigenti degli uffici tecnici competenti come persone
informate : sulle procedure amministrative intraprese, sugli appalti di opere
pubbliche conferiti e su quant'altro riguarda l'azione delle amministrazioni locali
correlata alla soluzione dell'inquinamento a Palermo e dei mezzi pubblici;

I chimici della città,

Professori dell'istituto trasporti, e ingegneria chimica, sull'effetto **canion**, in via Maqueda.

E si chiede che vengano sentiti inoltre gli esperti che hanno partecipato al progetto EPIAIR, sui rilevamenti epidemiologici relativi a Palermo.

Si allegano

DPR 99 sui poteri del sindaco

rapporto EPIAIR

da INTERENET i 3 documenti

studi sugli asfalti

studi sulla via Maqueda