



## TRIBUNALE DI ROMA

### Sezione dei Giudici per le Indagini Preliminari

Ufficio G.I.P. n. 21

La Giudice per le indagini preliminari

Paola Di Nicola

Letti gli atti del procedimento penale nei confronti di:

DE GRAZIA ALESSANDRO, DI SANTO VITO, CUPINI PAOLO, DI PIETRANTONIO ANTONIO e VITELLI MAURIZIO GIROLAMO

indagati per i reati di abuso d'ufficio e falso (323 e 479 cp);

vista la richiesta di archiviazione del Pubblico ministero del 30 giugno 2015, pervenuta alla cancelleria centrale il 13 novembre 2015;

letta l'opposizione all'archiviazione di DUKIC ANNA, in proprio e in qualità di legale rappresentante della Dukic Day Deam srl, depositata alla Procura della Repubblica di Roma il 24 settembre 2015;

rilevato che il presente procedimento era stato assegnato al Presidente aggiunto GIP in data 28/1/2016 e da questi successivamente trasmesso a questo ufficio GIP 21 il 9/2/2016;

sentite le parti all'udienza del 15 marzo 2016, fissata con provvedimento del 10/2/2016 anche in ragione delle precarie condizioni di salute della opponente come puntualmente certificate;

lette le articolate memorie depositate dalle parti con i rispettivi allegati;

dato atto che il Pubblico ministero in udienza ha depositato una nota scritta in cui:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'PDN', located in the bottom right corner of the page.

- ha insistito nella richiesta di archiviazione per i reati sopra indicati, tenendo fermo quanto sostenuto circa la pericolosità del nanoparticolato, l'inidoneità dei sistemi di misurazione della qualità dell'aria nel monitoraggio di polveri ultrasottili ed il disallineamento tra normative europee sugli standard di omologazione dei veicoli a motore e la qualità dell'aria e dell'ambiente;
- ha richiesto la trasmissione degli atti al proprio ufficio per procedere per eventuali reati ambientali introdotti con la legge 68/2015.

## OSSERVA

La complessità del presente procedimento e delle questioni poste dalle parti impone necessariamente di pronunciarsi in modo articolato.

Al fine di rendere facilmente leggibile il contenuto del provvedimento si rappresenta che nell'esposizione si procederà:

- all'esame dei **profili processuali** posti dall'Avvocatura dello Stato in ordine all'opposizione all'archiviazione presentata da Dukic Anna;
- all'**esame nel merito** del contenuto della richiesta di archiviazione, descrivendo il fatto in questa sede contestato anche alla luce dell'ampia documentazione depositata dalle parti;
- all'indicazione delle **nuove indagini** da svolgere da parte del Pubblico ministero in ordine ai reati contestati di abuso in atti d'ufficio e di falso;
- all'**iscrizione degli odierni indagati** in ordine al reato di omissione in atti d'ufficio e al rifiuto di atti d'ufficio;
- alla valutazione della puntuale ed opportuna richiesta da parte del Pubblico ministero della trasmissione degli atti in ordine ai **reati ambientali** che esime dal disporre l'iscrizione.

## PROFILI PROCESSUALI

Nella memoria depositata dalla difesa degli indagati viene sostenuta l'inammissibilità dell'opposizione presentata da Dukic Anna, in proprio e in qualità di legale rappresentante della Dukic Day Deam srl, non solo perché carente dei diritti processuali di cui agli artt. 408 e ss cpp, non potendosi la stessa

considerare persona offesa dal reato, ma anche perché finalizzata ad espletare attività investigative già svolte dal Pubblico ministero.

L'ecceppita inammissibilità dell'opposizione all'archiviazione si ritiene infondata in quanto:

a) il Pubblico ministero, in ragione della fase in cui ci si trova, non ha cristallizzato l'imputazione in modo univoco ma, proprio dando di atti avere preso spunto da quanto denunciato dalla Dukic, legale rappresentante di una ditta produttrice di un dispositivo brevettato a livello europeo per la riduzione delle emissioni inquinanti, ha rappresentato che il procedimento penale in oggetto *“risulta iscritto per falso ed abuso di ufficio a carico dei funzionari del Ministero dei Trasporti e riguarda... la presunta illiceità della procedura di omologa dei cosiddetti filtri antiparticolato...che hanno ottenuto l'omologazione da parte del Ministero citato...”* (pag.1 della richiesta di archiviazione);

b) il reato di abuso di ufficio nel caso in esame, e per come illustrato dallo stesso Pubblico ministero nella richiesta di archiviazione, ha evidente natura plurioffensiva, nel senso che lede l'interesse della Pubblica amministrazione ma, contemporaneamente, anche quello del privato, che ben può proporre opposizione ex art. 409 cpp (tra le tante, Sez. 6, sentenza n. 13179 del 29/03/2012 e Sez. 6, sentenza n. 17642 del 10/4/2008). Nella specie, da quanto prospettato nella stessa richiesta di archiviazione, risulta che l'ipotizzato reato di cui all'art. 323 c.p. avrebbe prodotto non solo un ingiusto vantaggio alle case produttrici Pirelli ed Iveco, rimaste monopoliste della commercializzazione dei filtri antiparticolato grazie alla condotta tenuta dai dirigenti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ma avrebbe comportato anche un danno ingiusto al privato, in questo caso Dukic, al quale deve essere riconosciuta la qualifica di persona offesa;

c) le attività investigative ulteriori richieste nell'opposizione non sono solo quelle indicate dalla difesa degli indagati a pag. 3 della memoria, ma sono assai più numerose e diverse, comunque non ripetitive di quelle già svolte dal Pubblico ministero;

d) alcune indagini indicate nell'opposizione riguardano attività espletate, ma incomprensibilmente non trovate all'interno del fascicolo del Pubblico ministero, come ad esempio le sommarie informazioni rese dall'Ing. Masrtrapasqua funzionario del Centro Prova Autoveicoli di Bari (vedi *infra*).

## NEL MERITO

All'esito dell'udienza camerale si ritiene di non accogliere la richiesta di archiviazione in quanto la notizia di reato non è infondata, ma non è neanche emanabile un'ordinanza di formulazione

dell'imputazione poiché gli elementi raccolti dal Pubblico ministero, allo stato, non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio; potrebbero diventarlo attraverso un supplemento di attività investigativa del quale successivamente si darà specifico conto.

Ai sensi dell'articolo 125 comma 3 cpp l'ordine di svolgere nuove indagini deve contenere l'indicazione degli elementi di fatto e delle ragioni di diritto in base alle quali il giudice ritiene che il Pubblico ministero debba provvedervi.

Ciò impone di ripercorrere, pur sinteticamente, le questioni poste da tutte le parti del procedimento ed evincibili nella richiesta di archiviazione del Pubblico ministero, nell'opposizione all'archiviazione con allegati e successiva memoria, nella memoria difensiva dell'Avvocatura dello Stato con allegati.

#### § 1 PREMESSA

Il presente procedimento penale prende le mosse dalle denunce sporte da DUKIC ANNA, in proprio e in qualità di legale rappresentante della Dukic Day Deam srl, dalla ADUSBEF ONLUS e dalla ASSOCONSUM, in relazione alla presunta illiceità delle procedure di omologa dei filtri anti particolato, da ora in poi FAP, da parte di alti funzionari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per favorire consapevolmente ed abusivamente le case produttrici Iveco spa e Pirelli & C. Eco Technology, sostanziali monopolista del settore.

Il **Pubblico ministero**, con un'articolata richiesta di archiviazione in cui, con lodevole puntualità, esamina l'ampio materiale investigativo raccolto, dopo avere ritenuto pienamente fondato il contenuto della denuncia di Dukic Anna ed avere più volte stigmatizzato le posizioni contraddittorie e le prassi distorte assunte a vario titolo dai funzionari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, conclude per l'assenza dell'elemento psicologico del reato di abuso di ufficio, sostenendo che *"a favorire la diffusione dei FAP e a ostacolare le tecnologie alternative...è stato l'assetto normativo non idoneo a dare accesso a nuovi sistemi di riduzione del particolato e che rischia di difendere l'utilizzo monopolistico di strumenti che potrebbero rivelarsi - sulla base degli studi scientifici citati nelle denunce - addirittura dannosi e controproducenti, una gigantesca beffa ai danni dell'ambiente e dei cittadini"*.

Le questioni affrontate dal **Pubblico ministero** nella richiesta di archiviazione sono sostanzialmente due: una riguarda il sistema di produzione delle cosiddette polveri sottili generate dai motori diesel ed il loro abbattimento con i FAP; l'altra riguarda il procedimento di omologa di detti filtri da parte del

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed in particolare la cosiddetta prova di durabilità posta a carico del costruttore/produttore.

Il punto di vista della **Dukic Day Deam srl** è volto a dimostrare che la condotta dei funzionari indagati, consapevoli dell' inadeguatezza e della pericolosità dei FAP, è stata finalizzata a preferire ed avvantaggiare i monopolisti del settore, Iveco spa e Pirelli & C. Eco Technology, con il rilascio di omologhe non dovute e a negarle alla ditta vicentina, nonostante il suo sistema TRE D CAR VAN – alternativo al FAP – fosse stato ritenuto conforme e più efficace proprio dal Centro Prova Autoveicoli di Bari, il cui funzionario era stato sconfessato dal Vitelli che aveva avvocato la pratica a sé, bloccando l'emissione dell'omologa.

Il punto di vista dell'**Avvocatura dello Stato** è, invece, quello di ritenere che i funzionari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si siano limitati ad applicare la disciplina di settore (dalla direttiva comunitaria ai regolamenti ministeriali) rispetto alla quale, se dovessero ritenersi ravvisabili dei limiti o delle incongruenze in relazione all'effettiva tutela del diritto alla salute e ad un ambiente salubre, questi sarebbero ascrivibili esclusivamente al legislatore.

Nessuna di dette tre prospettive prende in esame il problema dal punto di vista dell'obbligo giuridico, sia con riferimento ai principi costituzionali che a quelli sovranazionali, gravante sui funzionari addetti alle omologhe, di denunciare o, quanto meno, di comunicare e segnalare, **in ambito istituzionale**, interno e/o europeo, a tutti i livelli, l'esistenza o anche la sola probabilità di esistenza:

1. del danno e/o del pericolo ambientale derivante dal metodo tecnologico del FAP utilizzato per la riduzione del percolato;
2. della sottoposizione alla loro attenzione , in sede di richiesta di omologa, di un nuovo sistema (il sistema Dukic) idoneo non solo a ridurre il particolato, ma ad evitare la formazione del ben più pericoloso nano-particolato .

## § 2 LA DISCIPLINA LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE

Prima di affrontare l'esame del merito delle condotte illecite in questa sede contestate agli alti funzionari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e al Vitelli come Direttore generale per la Motorizzazione del Ministero indicato, tutti a vario titolo preposti alla omologazione dei FAP, è necessario individuare la disciplina di settore.

Questa comprende sia l'omologazione dei veicoli a motore e le prescrizioni relative alle emissioni, sia la tutela della salute, della qualità dell'aria e dell'ambiente, tutte oggetto di esame per accertare se gli indagati le abbiano violate con dolo per danneggiare l'opponente e/o per favorire le grandi società Iveco spa e Pirelli & C. Eco Technology, tanto da falsificare i procedimenti di omologa dei FAP.

Per quello che di seguito verrà più ampiamente rappresentato, l'interpretazione consapevolmente erronea e burocratica delle norme di settore, di rango differente, è stato lo strumento utilizzato dai funzionari dall'autorità omologante del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per trincerarsi, con la propria inerzia, anche informativa, dietro "il rispetto della legge".

L'unico che ha formalmente ed istituzionalmente allertato i Ministri competenti è stato ad oggi il solo Procuratore della Repubblica di Roma con apposita missiva dell'8 luglio 2015 in cui ha rappresentato che l'esito delle indagini, pur concluse con richiesta di archiviazione, ha dimostrato che:

*"c) il rilascio delle omologhe dei FAP è avvenuto per anni, e si ha modo di ritenere che avvenga ancora, senza alcuna verifica del corretto funzionamento dei suddetti sistemi nel lungo periodo. Sulla base delle norme dei citati regolamenti, infatti, la direzione generale per la motorizzazione (organo di omologa) ha ritenuto che fosse sufficiente, ai fini del rilascio delle omologhe, una dichiarazione da parte del produttore del filtro inerente l'avvenuta esecuzione, o anche solo l'avvenuta programmazione, delle prove di durabilità prescritte dai regolamenti. In buona sostanza, in relazione ai sistemi omologati poi montati sulle vetture in circolazione, il ministero non ha effettuato alcun controllo sull'esito finale e sul concreto svolgimento delle suddette prove; non ha mai ricevuto né ha mai richiesto ai produttori la documentazione inerente la conclusione positiva delle prove di durabilità;*

*d) sia la denunciante che le associazioni dei consumatori hanno allegato pareri di tecnici ed esperti che evidenziano l'estrema pericolosità del particolato per la qualità dell'aria e conseguentemente per la salute umana....".*

A detta missiva sono seguite interrogazioni parlamentari e chiarimenti dei singoli Ministri, nonché due lettere di risposta dei Ministeri della Salute e delle Infrastrutture e dei Trasporti -**non anche del Ministero dell'Ambiente** - che sono state allegate agli atti del presente procedimento, e di cui si darà di seguito espressa menzione. Proprio questi atti dimostrano la piena consapevolezza del vertice amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti circa la pericolosità degli attuali filtri applicati sui motori diesel in Italia e della sua voluta inerzia di fronte a questa informazione; vertice amministrativo preoccupato solo di essere in grado di dimostrare il rispetto formale dei decreti ministeriali vigenti in materia di omologa dei sistemi anti inquinamento.

## **§ 2.1 LA DISCIPLINA PER L'OMOLOGAZIONE DEI VEICOLI**

In relazione all'omologazione dei veicoli a motore e alle prescrizioni relative alle emissioni la principale

fonte normativa è la Direttiva quadro UE 2007/46 CE del 5/9/2007 “per l’omologazione dei veicoli a motore”<sup>1</sup> il cui considerando 14 ne stabilisce l’obiettivo:

*“L’obiettivo principale della legislazione in materia di omologazione dei veicoli è assicurare che i veicoli nuovi, i componenti e le entità tecniche immessi in commercio forniscano un elevato livello di sicurezza e di protezione dell’ambiente. Tale scopo non dovrebbe essere pregiudicato dal montaggio di talune parti o apparecchiature dopo che i veicoli sono stati commercializzati o sono entrati in circolazione. Pertanto, dovrebbero essere adottate misure appropriate al fine di assicurare che le parti o le apparecchiature che possono essere montate sui veicoli e che sono in grado di pregiudicare considerevolmente il funzionamento di sistemi essenziali in termini di sicurezza o di protezione ambientale, siano soggetti a un controllo preventivo da parte di un’autorità di omologazione prima di essere messi in vendita. Tali misure dovrebbero consistere in disposizioni tecniche relative ai requisiti cui tali parti o tali apparecchiature debbono rispondere.”*

Inoltre al considerando 25 la Direttiva stabilisce che “A norma del punto 34 dell’accordo interistituzionale «Legiferare meglio», *gli Stati membri sono incoraggiati a redigere e rendere pubblici, nell’interesse proprio e della Comunità, prospetti indicanti, per quanto possibile, la concordanza tra la presente*

---

<sup>1</sup> La direttiva fornisce ai paesi dell’Unione europea (UE) un quadro giuridico comune per l’omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche destinati a tali veicoli.

La direttiva si applica alle automobili, ai furgoni, ai camion, agli autobus di linea e turistici, per i quali ora sono previsti requisiti pienamente armonizzati a livello dell’UE.

Il sistema di omologazione dell’UE si basa sui **principi di omologazione da parte di terzi e riconoscimento reciproco** di tali omologazioni.

In base al regime di omologazione, prima di essere immesso sul mercato il tipo di veicolo viene testato da un servizio tecnico nazionale conforme alla legislazione e l’autorità di omologazione nazionale rilascia l’omologazione («scheda di omologazione CE») sulla base di tali test. Il fabbricante può richiedere l’omologazione in qualsiasi paese dell’UE.

È sufficiente che il veicolo venga omologato in un paese dell’UE perché tutti i veicoli del suo tipo vengano immatricolati senza ulteriori controlli in tutta l’UE sulla base del loro certificato di conformità. Un **certificato di conformità** è una dichiarazione del fabbricante che il veicolo è conforme ai requisiti di omologazione dell’UE. Il fabbricante ha la responsabilità di garantire la conformità della produzione al tipo omologato.

La direttiva 2007/46/CE riguarda principalmente la **procedura amministrativa** da seguire per l’omologazione dei veicoli e stabilisce determinati obblighi ambientali quali la misura standardizzata di emissioni di CO<sub>2</sub> e limiti alle emissioni di sostanze inquinanti

La direttiva è entrata in vigore il 29 ottobre 2007. I paesi dell’UE dovevano recepirla nella loro legislazione nazionale entro il 28 aprile 2009. A seconda della categoria del veicolo, l’applicazione della direttiva era prevista per il periodo 2009-2014.

***direttiva e i provvedimenti di recepimento.”***

In sostanza la disciplina comunitaria concernente l'omologa dei veicoli a motore deve essere letta sempre e solo in combinato disposto con quella in materia ambientale di cui al paragrafo che segue.

Altre fonti dell'UE in materia sono:

- il Regolamento n. 715 del Parlamento e del Consiglio europei, del 20 giugno 2007, che stabilisce i limiti di emissione dei gas di scarico, la misurazione del consumo di carburante e di CO<sub>2</sub>, le norme sulla conformità in servizio, la durata dei dispositivi di controllo dell'inquinamento, i sistemi diagnostici di bordo e altro;
- il Regolamento n. 692/2008 della Commissione, del 18 luglio 2008, in cui sono contenute le procedure di dettaglio;
- il Regolamento n. 510/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni dei veicoli commerciali leggeri nuovi nell'ambito dell'approccio integrato dell'Unione finalizzato a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> dei veicoli leggeri, che stabilisce l'obbligo di istituire una procedura che consenta di ottenere valori rappresentativi delle emissioni di CO<sub>2</sub>, del rendimento energetico dei combustibili e della massa dei veicoli completati, garantendo nel contempo che il costruttore del veicolo di base possa accedere tempestivamente ai dati sulla massa e sulle emissioni specifiche di CO<sub>2</sub> del veicolo;
- il Regolamento n.143/2013 della Commissione, del 19 febbraio 2013, che **modifica** la Direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il Regolamento n. 692/2008 della Commissione per quanto riguarda la determinazione delle emissioni di CO<sub>2</sub> dei veicoli sottoposti ad omologazione in più fasi;
- il Regolamento n. 333/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che modifica il Regolamento n. 443/2009 al fine di definire le modalità di conseguimento dell'obiettivo 2020 di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture nuove.

Va sottolineato come la Commissione dell'Unione europea si trova attualmente a riesaminare il quadro normativo per l'omologazione dei veicoli nella piena consapevolezza della inefficienza ed inefficacia di quello attuale<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Vedi il punto T della Risoluzione del Parlamento europeo del 27 ottobre 2015 sulla misurazione delle emissioni nel settore automobilistico di cui *infra*.

La disciplina italiana, che ha recepito quella sopra citata, è costituita non da una legge ordinaria passata al vaglio del controllo e della volontà parlamentare, ma dai seguenti decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti:

- il decreto n.39 del 25.1.08 - Regolamento recante disposizioni concernenti l'omologazione e l'installazione di sistemi idonei alla riduzione della massa di particolato emesso da motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione di autoveicoli;
- il decreto n.42 del 1.2.2008 - Regolamento recante disposizioni concernenti l'omologazione e l'installazione di sistemi idonei alla riduzione della massa di particolato emesso da autoveicoli, dotati di motore ad accensione spontanea, appartenenti alle categorie M1 ed N1;
- il decreto del 10.8.2009 - Disposizioni concernenti il riconoscimento e l'installazione di convertitori catalitici di ricambio, quali sistemi idonei alla riduzione della massa di particolato emesso da autoveicoli, dotati di motore ad accensione spontanea, appartenenti alle categorie M1 ed N1.

Attraverso questi decreti, emessi prima della legge n. 155 del 2010 - che ha recepito in Italia la Direttiva dell'unione europea del 21 maggio 2008 n. 50 (vedi *infra*) - è stato stabilito un sistema in forza del quale i dispositivi antiparticolato collocati sulle auto diesel per ridurre le emissioni inquinanti vanno omologati, previa domanda del costruttore, da un Centro Prove Autoveicoli (Art. 3), articolazione territoriale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. La verifica dell'idoneità del sistema, ai fini della sua omologazione, è effettuata in base ai criteri e con le procedure riportate nell'allegato D <sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Allegato D

#### Procedura per la verifica dell'idoneità di un sistema ai fini della sua omologazione

1) La procedura per la verifica dell'idoneità del sistema alla riduzione della massa di particolato è effettuata attraverso la rilevazione dei valori delle emissioni inquinanti del motore capostipite, rappresentativo di una famiglia di motori (vedasi Allegato C).

2) Le prove di emissioni inquinanti sono effettuate in sequenza sia sul motore capostipite privo di sistema che sullo stesso motore dotato di sistema, secondo le pertinenti prescrizioni della normativa correlata con la fascia di appartenenza del motore nella quale si chiede l'inquadramento. Le prove sono effettuate con il sistema posizionato ad almeno 2,00 m di distanza dall'uscita dal motore; è ammessa una distanza inferiore se il richiedente l'omologazione dimostra che il sistema, nell'esercizio del veicolo cui è destinato, può essere installato a tale distanza.

3) Nel caso di sistemi che si avvalgono di tecniche di rigenerazione di tipo discontinuo (per le quali è previsto un processo di rigenerazione), la sequenza delle prove di emissione deve essere conforme al seguente schema:

a) una prova con il sistema nuovo;

## § 2.2 LA DISCIPLINA DI TUTELA DELLA SALUTE, DELLA QUALITÀ DELL'ARIA E DELL'AMBIENTE

La disciplina sull'omologa dei veicoli e dei sistemi idonei alla riduzione del particolato, cioè delle emissioni inquinanti, deve essere letta unitamente non solo alle disposizioni costituzionali (artt. 9, 32, 41 e 117 lettera s) ma anche alla normativa comunitaria ed interna sulla tutela della salute, della qualità dell'aria e dell'ambiente, quest'ultima puntualmente ed opportunamente richiamata dal Pubblico ministero nella richiesta di archiviazione.

Nella sentenza del 13 settembre 2005 (causa C-176/03, Commissione c/ Consiglio), la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affermato che la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità europea ai sensi degli artt. 2 e 6 TCE e pertanto "gli artt. 174-176 TCE costituiscono, in via di principio, la cornice normativa entro la quale deve attuarsi la politica comunitaria in materia ambientale".

**Le fonti dell'UE in materia ambientale**, oltre ad essere gli artt. 6 lettera a) e 191 (ex articolo 174 del TCE) <sup>4</sup> del Trattato sull'Unione europea (TUE), sono:

---

b) una prova con l'elemento filtrante del sistema in condizioni prossime a quelle critiche (prima della rigenerazione).

La media dei valori misurati nelle due prove è assunta quale livello finale della massa di particolato.

4) Il sistema è da ritenersi idoneo se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

a) il valore della massa del particolato, ottenuto con il motore dotato di sistema con le procedure di prova di cui al punto 2, è inferiore al limite della fascia di appartenenza nella quale si richiede l'inquadramento;

b) i valori di emissione degli inquinanti gassosi (CO, HC), ottenuti dal motore dotato di sistema, non devono essere superiori ai corrispondenti valori rilevati durante la prova effettuata con il motore privo di sistema;

c) il valore di emissione degli inquinanti gassosi (NO<sub>x</sub>), ottenuto dal motore dotato di sistema non deve superare il corrispettivo valore rilevato durante la prova effettuata con il motore privo di sistema. E' ammesso che il valore di emissione dell'NO<sub>2</sub> ottenuto dal motore dotato di sistema non debba superare il trenta per cento del valore totale di emissione di NO<sub>x</sub> ottenuto nelle stesse condizioni;

d) il valore del fumo (m-1) , se ricorre, ottenuto con il motore dotato di sistema, con le procedure di prova di cui al punto 2, è inferiore al limite della fascia di appartenenza nella quale si richiede l'inquadramento;

e) il consumo specifico di carburante, rilevato nella prova di cui ai punti 2) e 3) con il sistema installato, non deve superare di oltre il 4% il corrispettivo valore rilevato in assenza di sistema.

<sup>4</sup> Articolo 191

1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- protezione della salute umana,

- La Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa<sup>5</sup> che stabilisce l'obbligo degli Stati membri di preservare la migliore qualità dell'aria che sia compatibile con lo sviluppo sostenibile;
- La Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente che istituisce reati gravi ai danni dell'ambiente e impone agli Stati dell'UE l'introduzione di sanzioni efficaci e persuasive;
- la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, un programma "Aria pulita per l'Europa" (COM/2013/0918);

- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,  
 - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati.

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.

<sup>5</sup> Tale norma in vigore dall'11 giugno 2008, dispone la progressiva abrogazione delle direttive 96/62/CE, 1999/30/CE, 2000/69/CE e 2002/3/CE delle quali assorbe e riordina il contenuto, e richiama gli Stati membri ad innalzare il livello qualitativo dell'aria tra il 2010 ed il 2020. Parte centrale del provvedimento in materia di qualità dell'aria, sono le particelle inquinanti maggiormente responsabili dei danni alla salute umana, come PM 2.5 e le PM10. Tale direttiva di sintesi impone agli Stati membri di procedere ad una accurata valutazione della qualità dell'aria ambiente e di adottare precisi provvedimenti in caso di superamento di valori massimi critici. Le Autorità designate dai singoli Stati come competenti in materia dovranno procedere alla valutazione della qualità dell'aria ambiente utilizzando i criteri dettati dagli allegati tecnici alla direttiva 2008/50/CE. Modalità e procedure di valutazione sono declinate in modo differente in base alla tipologia di inquinante considerata.

Obbligo degli Stati membri è preservare la migliore qualità dell'aria che sia compatibile con lo sviluppo sostenibile. Il livello di inquinamento dell'aria non dovrà tuttavia essere superiore ai valori stabiliti dagli allegati tecnici alla direttiva in relazione ai singoli anni di riferimento.

Deroghe ai livelli di qualità sono ammessi solo per zone o agglomerati critici e per un massimo di 5 anni rispetto ai termini stabiliti dalla direttiva. In caso di superamento dei valori limite, gli Stati devono attivarsi per ridurre gli inquinanti nel più breve tempo possibile.

A livelli di inquinamento elevati è espressamente stabilito il parallelo obbligo di informare il pubblico con tutti i media a disposizione. Se l'inquinamento assume dimensioni transfrontaliere, gli Stati membri interessati sono chiamati a collaborare su iniziative congiunte per rientrare nei limiti normativi stabiliti dalla direttiva 2008/50/CE.

- La Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 171);
- Il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che modifica il Regolamento n. 443 del 2009 al fine di definire le modalità di conseguimento dell'obiettivo 2020 di ridurre le emissioni di CO2 delle autovetture nuove;
- La Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle prescrizioni in materia di limiti di emissione e di omologazione per i motori a combustione interna destinati alle macchine mobili non stradali del 25.9.2014 COM(2014) 581;
- La Direttiva 2015/1480 della Commissione, del 28 agosto 2015, che modifica vari allegati delle Direttive 2004/107/CE e 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio recanti le disposizioni relative ai metodi di riferimento, alla convalida dei dati e all'ubicazione dei punti di campionamento per la valutazione della qualità dell'aria ambiente;
- La Risoluzione del Parlamento europeo del 27 ottobre 2015 sulla misurazione delle emissioni nel settore automobilistico (2015/2865(RSP) che ha preso le mosse dall'avviso di violazione delle norme in materia di inquinamento nei confronti di Volkswagen AG, Audi AG e Volkswagen Group of America del 18 settembre 2015 da parte dell'Agenzia per la protezione ambientale statunitense (EPA) e dall'ente californiano per la qualità dell'aria (CARB) a seguito di ricerche sulle emissioni di ossido di azoto prodotte dai veicoli diesel svolte da organizzazioni non governative.

Con riferimento specifico all'oggetto del presente procedimento si richiama quanto indicato dalla citata risoluzione del Parlamento europeo e dalla proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2014 in cui, dopo essersi premesso che l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) attraverso la sua Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro (IARC) ha riclassificato i gas di scarico dei motori diesel come "*cancerogeni per gli esseri umani*" di gruppo 1, sulla base di sufficienti elementi di prova che l'esposizione è associata a un aumento del rischio di tumore ai polmoni :

- invita ad un impegno costante in direzione di una riduzione delle emissioni dei motori per conseguire gli obiettivi di qualità dell'aria perseguiti dall'Unione;
- stabilisce la necessità di garantire il controllo delle emissioni di particolato inquinante ultrafine (0,1 µm e inferiori), basato sul numero, in aggiunta all'approccio basato sulla massa attualmente utilizzato, **applicando la migliore tecnologia disponibile**;

- sottolinea che nel sistema di omologazione UE, perché questa sia correttamente applicata e funzioni adeguatamente, i costruttori dovrebbero essere sottoposti a regolari verifiche da parte dell'autorità competente o di un servizio tecnico designato a tal fine, in possesso delle qualifiche necessarie.

In conclusione si può ritenere che dalla lettura dell'ampia attività legislativa sul tema, l'UE si propone in modo netto due obiettivi specifici:

- tutelare la salute umana e l'ambiente grazie a un'ulteriore riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici tossici dei motori, in linea con la politica sulla qualità dell'aria dell'UE,
- garantire che i limiti di emissione e le prescrizioni in tema di omologazione rispecchino i progressi della tecnica e cerchino di colmare le carenze normative.

#### Fonti interne

La principale fonte interna in tema di tutela dell'aria, oltre la Costituzione italiana con gli articoli 2, 9 e 117 lettera s), è il D. Lgs. 13 agosto 2010 n. 155 "Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa", entrato in vigore il 30 settembre 2010 successivamente modificato dal D. Lgs. 250 del 2012

Il D. Lgs. n. 155 introduce importanti novità nell'ambito del complesso e stratificato quadro normativo in materia di qualità dell'aria nell'ambiente, fissando nuovi strumenti che si pongono come obiettivo di contrastare più efficacemente l'inquinamento atmosferico.

Oltre a fornire una metodologia di riferimento per la caratterizzazione delle zone (zonizzazione), definisce i valori di riferimento che permettono una valutazione della qualità dell'aria, su base annuale, in relazione alle concentrazioni dei diversi inquinanti (per il particolato PM 10 è fissato il limite giornaliero (non più di 35 volte all'anno) di 50 µg/m<sup>3</sup>; per il particolato PM 2.5 è fissato il limite annuo al 2010 (+MT) [valore di riferimento] di 29 µg/m<sup>3</sup>).

La registrazione del superamento della soglia comporta l'obbligo, per la Regione (art.14 comma 1), di fornire al pubblico informazioni relativamente a:

- superamenti registrati;
- previsioni sull'evoluzione del fenomeno con l'indicazione dell'area geografica prevedibilmente interessata dai superamenti;
- informazioni sui settori colpiti della popolazione e sui possibili effetti sulla salute e sulla condotta raccomandata;

- informazioni sulle azioni preventive per la riduzione dell'inquinamento e/o per la riduzione dell'esposizione all'inquinamento con l'indicazione dei principali settori cui si riferiscono le fonti e delle azioni raccomandate per la riduzione delle emissioni.

La seconda più importante fonte normativa è la parte quinta delle disposizioni in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale).

### § 2.3 LA SITUAZIONE ITALIANA RISPETTO ALLA QUALITÀ DELL'ARIA E DELL'AMBIENTE

Attualmente nei confronti dell'Italia risulta avviata una procedura di infrazione, avvenuta con lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE n. 2015/2043 del 29 maggio 2015, concernente la qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa -Valori limiti di biossido di azoto (NO<sub>2</sub>) - Attuazione della direttiva 2008/50/CE (ex EU Pilot 6686/14/ENVI).

Le violazioni contestate riguardano 19 zone ed agglomerati suddivisi in 10 regioni italiane (Veneto, Lombardia, Toscana, Marche, Lazio, Puglia, Sicilia, Molise, Campania ed Umbria le Regioni interessate).

L'Italia è ritenuta una delle zone più critiche a livello europeo, soprattutto per il PM<sub>10</sub>, il PM<sub>2,5</sub> e l'ozono, come si evince dai dati dell'ultimo "Rapporto sulla Qualità dell'aria 2014" redatto dell'Agenzia Europea per l'Ambiente. Il nostro è il Paese con il più alto numero di morti premature dovute all'inquinamento da ozono: con circa 3.400 vittime all'anno (dato relativo al 2011) precede la Germania, la Francia e la Spagna. Per quanto riguarda le morti premature dovute alle polveri sottili (PM<sub>2,5</sub>) nello stesso anno l'Italia si attesta al secondo posto con circa 64.000 vittime, dietro solo alla Germania. In generale a livello europeo oltre il 90% della popolazione residente nei centri urbani è esposta a valori di polveri sottili (PM<sub>2,5</sub>) e di Ozono troposferico (O<sub>3</sub>) superiori a quelli previsti dalla normativa vigente.

**L'Italia è stata già condannata per il superamento di PM<sub>10</sub> dalla Corte di Giustizia europea con sentenza del 19 dicembre 2012 (causa C-68/2011) per il mancato rispetto della Direttiva europea in materia di qualità dell'aria per la presenza di PM<sub>10</sub> (particelle microscopiche potenzialmente pericolose per la salute) in ben 55 zone per gli anni 2006/2007. Nel punto 47 della sentenza citata si legge che :**

*"La Repubblica italiana riconosce, nel suo controricorso, che i valori limiti applicabili alle concentrazioni di PM<sub>10</sub> continuano a non essere rispettati e che tale situazione non sarà risolta a breve o medio termine."*

### § 3 IL FILTRO ANTI-PARTICOLATO (F.A.P.)

Dalla relazione di consulenza tecnica redatta dal Dr. Maurizio Tarchi in data 3.7.2012, per incarico della Procura della Repubblica di TERNI in seguito alla denuncia di DUKIC del 5.4.2011 - Procura dalla quale il presente procedimento perviene per competenza territoriale - risulta che il FAP è un sistema applicato dai costruttori di auto, in Italia ed in Europa, sui motori diesel in funzione antinquinamento al fine di trattenere le polveri sottili cosiddette **PM10 o particolato**.

Grazie al FAP le emissioni vengono filtrate, raccolte e infine bruciate ad altissime temperature ad ogni numero di chilometri percorsi quando l'auto supera una determinata velocità. Il filtro è inserito sullo scarico del motore e trattiene le particelle solide (PM10) presenti nei gas di scarico, esso periodicamente deve essere rigenerato, cioè ripulito, e proprio durante detto processo, che avviene a circa 600 gradi, anche attraverso l'utilizzo del ferrocene, le polveri trattenute dal filtro vengono sminuzzate e ridotte in dimensioni sottilissime di particelle metalliche poi espulse dal tubo di scappamento.

A seguito di questo procedimento di rigenerazione il PM10/particolato (particella del diametro inferiore a 10 mm) viene trasformato in PM1, PM 0,01, PM0,001 **micro e nanoparticolato** cioè polveri sottilissime ed ultra fine (UFP o UP ) più pericolosa del PM10 per la salute umana perché la caratteristica è quella di non essere rilevate dalle centraline antinquinamento e, se respirate, non vengono bloccate nel naso e nella laringe come le PM10, ma arrivano direttamente nei polmoni o in altri organi.

A questa conclusione si perviene, non solo in forza di quanto emerso dagli atti provenienti dalle parti e dalle rispettive consulenze tecniche da queste redatte (Pubblico ministero e denunciati), ma anche dalla nota dell'Istituto Superiore di Sanità (protocollo numero 22582 del 29 settembre 2015), a firma della direttrice del dipartimento AMPP, Dott.ssa Loredana Musmeci, per il tramite del capo di gabinetto del Ministro della Salute, inviate solo a seguito di espressa sollecitazione da parte del Procuratore della Repubblica di Roma con la lettera dell'8 luglio 2015 sopra citata. In detta nota, dopo essersi premesso che l'Istituto Superiore di Sanità non ha competenze ad intervenire nel percorso di omologazione o nella verifica del sistema di funzionamento dei filtri antiparticolato - sebbene risulti dallo stesso sito dell'ISS che sia operante presso detto Istituto dal 1978 una stazione di rilevamento per lo studio della qualità dell'aria -, è scritto testualmente:

- ✓ “si rileva che il materiale particolato ultra fine (nano particolato) ha un interesse sanitario di prioritaria importanza. Numerosi studi scientifici italiani ed internazionali, ed in primo luogo l'organizzazione mondiale della sanità hanno evidenziato gli effetti sanitari conseguenti all'esposizione della popolazione generale alle frazioni del materiale particellare PM 2.5 o PM10 sia per effetti acuti che cronici... Il materiale particolato ultra fine-nano particolato... dotato di ridottissime dimensioni (ma maggiore superficie specifica e una maggior numero di particelle) mostra una potenziale tossicità superiore rispetto al PM 2.5 o PM10, con la possibilità una volta inalato di raggiungere e di depositarsi nelle parti più profonde dei polmoni o in organi extra polmonari”;
- ✓ “le reti di monitoraggio della qualità dell'aria in Italia ed Europa sono attualmente predisposte per la misura del PM10 e del PM 2,5”;
- ✓ “si evidenzia quindi che un controllo stringente sul funzionamento dei FAP, **quali potenziali emettitori di particolato ultra fine, risulta auspicabile** per verificare che l'adozione di questi dispositivi risponda alle richieste di miglioramento della qualità dell'aria, così come richiamate in premessa ai due decreti interministeriali citati nella nota”;
- ✓ “i sistemi attualmente installati sulle autovetture euro 4 ed euro 5 non verificano l'emissione di particolato ultra fine, ma solo le polveri totali emesse”.

Conclude infine la nota dell'Istituto Superiore di Sanità che gli standard di riferimento elaborati dalla Commissione Europea sulle emissioni dei veicoli a motore dovrebbe adottare un nuovo procedimento di misurazione perché quelli attuali non considerano alcuni inquinanti di interesse igienico sanitario cosicché *“le normative europee sugli standard di omologazione dei veicoli a motore non sono temporalmente allineate alle normative europee sugli standard di qualità dell'aria ambiente”*.

In sostanza, dagli atti processuali risulta in modo univoco che il sistema attualmente utilizzato nelle auto diesel per abbattere le polveri sottili, e dunque per evitare un maggiore impatto inquinante nell'atmosfera, cioè il FAP, determina la conseguenza opposta di generare polveri ultrasottili, PERALTRO NON MISURABILI, ancora più dannose per la collettività, per la salute e per l'ambiente e tutto questo nell'apparente rispetto degli standard formalmente previsti a livello europeo, nonostante vi sia piena consapevolezza, da parte degli organismi deputati ai controlli, che detti standard siano incompatibili con la salute e con l'ambiente.

E' proprio la non misurabilità del nanoparticolato che determina quello che, in modo roboante, viene indicato come l'abbattimento *“del particolato di almeno l'85.90 per cento e oltre”*<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Seduta n. 14 dell'8 ottobre 2015 Audizione del Vice Ministro per le infrastrutture e i trasporti sulle conseguenze in Italia delle irregolarità rilevate con riferimento ad automobili Volkswagen e sulle valutazioni del Ministero in ordine all'utilità

In questo modo si fa apparire come una conquista dell'ambiente, della salute e della tecnologia dei FAP ciò che cela paradossalmente proprio il peggioramento della qualità dell'aria per la invisibilità e la non misurabilità di particelle ancor più pericolose come il nano particolato e il micro particolato.

#### **§ 4 L'AUTORITÀ PREPOSTA ALL'OMOLOGAZIONE**

La Direttiva quadro UE 2007/46 CE del 5/9/2007 "per l'omologazione dei veicoli a motore" all'art. 3 definisce «autorità di omologazione» l'autorità di uno Stato membro responsabile di tutti gli aspetti dell'omologazione di un tipo di veicolo, sistema, componente o entità tecnica o dell'omologazione individuale di un veicolo e della procedura di autorizzazione; essa rilascia e, se necessario, revoca le schede di omologazione, assicura il collegamento con i propri omologhi degli altri Stati membri, designa i servizi tecnici **e assicura che il costruttore rispetti i propri obblighi relativi alla conformità della produzione.**

In sostanza per l'Unione Europea l'autorità di omologazione, come è ovvio, è un'autorità di concreta vigilanza e controllo dei costruttori di vetture e sistemi antinquinamento.

L'articolo 3 del DM n. 42 del 2008, che ha formalmente dato esecuzione alla citata Direttiva nel nostro Paese, prevede che la domanda di omologazione di un sistema, quindi del FAP, venga presentata dal costruttore ad un Centro Prove Autoveicoli, secondo le modalità previste dal decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 2 maggio 2001, n. 277, struttura tecnica che provvede ad eseguire gli accertamenti sulla sua idoneità.

La domanda deve essere corredata da una scheda informativa compilata in conformità al modello riportato nell'allegato B, che è parte integrante del regolamento.

#### **§ 5 LA PROVA DI DURABILITÀ DEL FAP**

La questione principale che è stata posta sia dai denunciati che dal Pubblico ministero, ai fini di configurare i reati contestati di falso e di abuso d'ufficio, riguarda proprio le cosiddette prove della

---

dell'installazione dei filtri antiparticolato nelle automobili ad alimentazione diesel (da Rif. Camera Rif. Normativi XVII Legislatura, IX Commissione Resoconto stenografico [http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/09/audiz2/audizione/2015/10/08/indice\\_stenografico.0014.html](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/09/audiz2/audizione/2015/10/08/indice_stenografico.0014.html)).

durabilità della validazione dei filtri antiparticolato, finalizzate a verificare le emissioni di particolato ovvero lo stato di efficienza del dispositivo in esercizio, tramite almeno una prova iniziale ed una finale dopo un congruo periodo di effettivo funzionamento.

Dalle due consulenze tecniche del Pubblico ministero, redatte dal Dr. Maurizio Tarchi e dall'Ing. Fabio Gallimberti, emerge che nella quasi totalità dei casi esaminati - pari a 71 fascicoli relativi alle omologazioni rilasciate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti alle ditte costruttrici dei FAP Iveco spa e Pirelli & C. Eco Technology - non sono state rinvenute né il dettaglio del programma di effettuazione delle prove di durabilità, né la certificazione relativa ai risultati di dette prove cosicché manca il riscontro circa l'oggettiva deteriorabilità nel tempo dei filtri antiparticolato e della loro idoneità a filtrare le emissioni inquinanti.

Dagli atti risulta, quindi, che le prove di durabilità consistono, nel concreto, in mere autodichiarazioni dei costruttori di averle eseguite i cui esiti NON sono stati mai messi a disposizione degli organi preposti ai controlli per accertarlo, né sono mai stati richiesti dal Ministero competente quale autorità omologante (vedi *infra* le dichiarazioni dell'indagato Di Santo).

Ma c'è di più.

Sempre dall'esame dei fascicoli di omologa sottoposti a sequestro dal Pubblico ministero risulta che in quelli recanti i numeri 3, 7, 10, 11, 12, 13, 44, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 67, 72 e 80 i sistemi di riduzione del particolato sono stati omologati dagli indagati **nonostante l'esito delle prove di validazione non fossero conformi a tutte le prescrizioni tecniche** di cui al punto 2 dell' allegato C ai decreti ministeriali nn. 39 e 42 del 2008.

A pagina 35 della consulenza tecnica del Pubblico ministero, redatta dall'Ing. Gallimberti, si legge testualmente: *“infatti, tutte le prove di validazione del motore con veicoli capostipite per almeno un inquinante per ogni singola prova, il valore effettivo riscontrato ha superato la fascia del - 20 %.... I tecnici che hanno eseguito le prove di omologazione hanno ritenuto di accettare questi risultati, pur se difformi a quanto previsto dai decreti ministeriali 39/2008 e 42/2008, in quanto i sistemi in argomento sono finalizzati ad abbattere le polveri sottili e non gli altri inquinanti gassosi...”*

In conclusione dagli atti risulta che gli indagati hanno rilasciato le omologhe a Iveco spa e Pirelli & C. Eco Technology sebbene queste società non avessero dimostrato di aver eseguito i test di idoneità e non avessero rispettato tutte le prove di validazione in ordine ad alcuni inquinanti.

Diverso e rigoroso orientamento ha, invece, assunto il vertice nazionale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nei confronti di Dukic, titolare di una società che ha inventato un dispositivo elettromagnetico, denominato TRE D CAR VAN, idoneo alla drastica riduzione della massa di particolato, che si colloca non a valle come i FAP, ma a monte, perché interconnesso con il motore e collegato al suo sistema di alimentazione, e dotato di maggiore efficacia anti inquinamento. Questo sistema, pur avendo superato le prove per la verifica dell'idoneità ai fini della omologazione, tanto da registrare limiti bassissimi di emissioni, come risulta dal verbale del Centro Prova Autoveicoli di Bari del 15 settembre 2008 a firma dell'ingegnere Carlo Mastrapasqua e del direttore Francesco Lucafò, non ha ottenuto l'omologazione poiché *“non risulta essere stata effettuata la verifica di durabilità del sistema ai sensi dell'allegato E al decreto citato in oggetto”* (ndr si tratta del decreto interministeriale numero 42 del 2008), come si legge nella missiva del 20 ottobre 2008 a firma del Direttore generale del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti odierno indagato, architetto Maurizio Vitelli che, alla fine, ha avvocato a sé, cioè al Ministero stesso, la effettuazione di prove di verifica, sino a quel momento spettante ai soli Centri Prova Autoveicoli territoriali, come quello appunto di Bari.

Anche in ordine al tema dell' **obbligatorietà o meno delle prove di durabilità da parte delle società costruttrici dei FAP e della loro certificazione** si ritiene opportuno riportare le ben quattro diverse posizioni espresse dai rappresentanti della filiera decisionale ed interpretativa sul tema: il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mattioli), il Direttore della divisione 3 della Direzione Generale per la Motorizzazione competente per la omologazione dei FAP (Di Santo), il funzionario tecnico addetto alle prove per il rilascio dell'omologazione del Centro Prove Autoveicoli di Torino (Geraci), il Direttore addetto alle prove per il rilascio dell'omologazione del Centro Prove Autoveicoli di Bari (Lucafò).

1) Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, su questo punto, in risposta ad un'interrogazione parlamentare, sostiene: *“In particolare si comunica che l'esecuzione della prova di durabilità del sistema è prescritta come obbligatoria dalle direttive comunitarie i cui contenuti ha necessariamente mutuato, trattandosi di materia armonizzata, il decreto ministeriale 42/2008, il quale dispone che le prescrizioni si applicano alla omologazione dei sistemi idonei alla riduzione della massa di particolato e che il sistema è costituito da uno o più elementi funzionalmente interconnessi con il motore..... La prova in questione quindi è sempre obbligatoria a prescindere che il sistema funzioni per accumulo oppure a monte della combustione”*.

2) A fronte di questo univoco intervento proveniente dall'organo di vertice istituzionale del Ministero interessato si richiama la tesi opposta sostenuta nell'interrogatorio dell'indagato Ing. Di Santo (Direttore della Direzione Generale per la Motorizzazione competente per la omologazione dei FAP, ora Divisione 3 e all'epoca Divisione 2, sottordinato rispetto all'Architetto Vitelli,) reso il 4/11/2014, con deposito di una memoria tecnica a sua firma, in cui conferma che l'orientamento del Ministero dei Trasporti era ed è tuttora invece quello di non ritenere la prova di durabilità necessaria per il rilascio dell'omologa. Ma Di Santo va oltre, aggiungendo: "...Non esiste nemmeno per il costruttore un obbligo di trasmettere le prove di durabilità all'autorità omologante, salvo specifiche richieste che nascano da particolari fattori. Secondo l'interpretazione del mio ufficio è sufficiente che l'esito di tale prove di durabilità sia tenuto a disposizione dell'autorità omologante, se positivo. In caso di esito negativo invece ha l'obbligo di comunicarlo...

*Il mio ufficio non ha più alcuna notizia dell'effettivo svolgersi delle prove di durabilità né del loro esito..... Il costruttore assume un obbligo di effettuare le prove di durabilità..... Che io sappia nessuno ha mai messo in dubbio la prassi dell'ufficio che, come detto, risulta perfettamente conforme alla normativa di settore, anche europea".*

Inoltre l'ufficio preposto per legge a rilasciare le omologhe dei FAP secondo quanto dichiarato dall'indagato Di Santo:

- ✓ non ha mai ricevuto, sino ad oggi, dai produttori/costruttori, gli esiti delle prove di durabilità dei dispositivi già omologati;
- ✓ non ha mai richiesto di verificare le prove di durabilità compiute nell'ultimo quadriennio;
- ✓ non ha mai avuto conoscenza della maggiore pericolosità derivante dalla frammentazione del PM10 in nanoparticolato e della non rilevabilità di questo da parte degli strumenti di misurazione;
- ✓ non è mai esistito un coordinamento tra il Ministero dei Trasporti ed i Ministeri dell'Ambiente e della Salute in ordine alla questione dell'efficienza ed efficacia dei FAP.

3) Il funzionario tecnico addetto alle prove per il rilascio dell'omologazione del Centro Prove Autoveicoli di Torino, Ingegnere Geraci, nel verbale di sommarie informazioni ha dichiarato di essersi occupato delle procedure di omologazione dei FAP, montando i filtri della Pirelli su richiesta della IVECO. In tale veste ha verificato come prassi consolidata che il costruttore oltre a dichiarare di avere eseguito le prove di durabilità "...allega anche le certificazioni delle prove già effettuate per il medesimo filtro

presso organi europei omologhi al nostro... Ma ai fini dell'omologazione finale si procede sempre e comunque a ulteriori accertamenti effettuando le prove di nuovo e sempre per ciascun elemento inquinante”.

4) Il direttore addetto alle prove per il rilascio dell'omologazione **del Centro Prove Autoveicoli di Bari, Ingegnere Lucafò**, che aveva omologato il sistema Dukic nonostante la verifica di durabilità del sistema in questo caso non potesse avvenire per le ragioni strutturali del dispositivo, montato sulla tubazione ed operante sull'alimentazione del gasolio e non sui gas di scarico (vedi pagina tre della risposta dell'Ing. Lucafò in data 11 novembre 2008 alle osservazioni formulate sul punto dal Direttore generale del Ministero Vitelli di cui *infra*).

Risulta anche una presa di posizione piuttosto chiara del Direttore generale del Dipartimento per i trasporti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, l'indagato Vitelli, con una missiva del 9 dicembre 2009 (allegato sei dell'opposizione alla richiesta di archiviazione di Dukic Anna), in cui sostiene che: *“la procedura di omologazione consiste in una serie di atti ricognitivi, aventi natura strumentale che si inseriscono nel procedimento ordinato all'emanazione del provvedimento finale, nel caso di specie il certificato di omologazione, previa verifica del possesso, del prodotto sottoposto ad esame, dei requisiti tecnici che siano prescritti in sede normativa. La omologazione quindi è un atto che basa esclusivamente su accertamenti e valutazioni tecniche senza alcun giudizio discrezionale da parte dell'organo preposto, ed insuscettibile, nel contempo, di creare alcun tipo di legittima aspettativa in capo al richiedente l'omologazione.”*

Il tema fondamentale oggetto del presente processo è che nel caso in esame, cioè in relazione al rilascio delle omologhe ai filtri antinquinamento a Iveco spa e Pirelli & C. Eco Technology – sostanziali monopolisti del settore - da parte del Ministero competente, mancano proprio gli *accertamenti e le valutazioni tecniche* cui fa riferimento Vitelli che dovrebbero essere a monte del rilascio del provvedimento amministrativo emesso, come espressamente imposto, peraltro, dal “considerando” 14 Della direttiva europea 2007/46 CE (vedi *supra* § 2.1).

Dunque la condotta adottata dagli indagati nella loro qualità di organi di vertice della Motorizzazione si pone in diretta e palese violazione dei principi di buona andamento, imparzialità, efficienza, trasparenza e controllo cui è soggetto l'organo tecnico che emette le omologhe e ciò in ragione di quanto stabilito dalla stessa disciplina di settore fissata a livello comunitario. Si pensi ad esempio a quanto previsto dal punto 39 della Direttiva 2007/46/Ce che richiede per il fascicolo di omologazione *“la documentazione informativa accompagnata dai verbali di prova e da tutti gli altri documenti che il servizio*

tecnico o l'autorità di omologazione hanno aggiunto alla documentazione informativa nello svolgimento delle proprie funzioni".

E' una questione quantomeno di logica che non sia omologabile ciò che non viene verificato essere tale.

## § 6 INDICAZIONI DI INDAGINI SUPPLEMENTIVE IN ORDINE

### AI REATI DI ABUSO DI UFFICIO E FALSO

Sulla scorta degli elementi sopra esposti, oltre che dai carteggi tra la Dukic e i diversi funzionari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, emerge quantomeno una non univocità di orientamenti e discutibili prassi all'interno dello stesso Ministero in ordine:

- a) **ai requisiti indispensabili per il rilascio dell'omologazione** di sistemi anti particolato e **al momento in cui gli stessi devono esistere ed essere accertati** anche alla luce dell'art. 31 paragrafo 5 e paragrafo 9 della direttiva quadro UE 2007/46 CE del 5/9/2007 "per l'omologazione dei veicoli a motore" (allegato 9 della produzione documentale dell'Avvocatura dello Stato);
- b) **alla utilità di detti requisiti in termini sostanziali** rispetto all'obiettivo di omologare solo quelli idonei ad un effettivo abbattimento delle polveri nocive, tra le quali vanno incluse quelle sottili ed ultrasottili alla luce dell'art. 32 della direttiva UE 2007/46 CE del 5/9/2007 (allegato 9 della produzione documentale dell'Avvocatura dello Stato);
- c) **alla individuazione certa delle autorità interne preposte** ai controlli tecnici ed al rilascio delle omologhe (quelle territoriali o quelle centrali) e alle prassi concretamente esistenti, alla luce delle diverse dichiarazioni rese sul punto da Stefanni e Geraci.

Ciò determina la necessità di:

- a) acquisire tutti i documenti prodotti in allegato sia dall'opponente che dall'Avvocatura dello Stato;
- b) acquisire la richiesta di archiviazione del Pubblico ministero e il decreto di archiviazione in data 12.9.2011 emesso dal GIP presso il Tribunale di Roma nel procedimento n. 17870/10 mod.44 con opposizione presentata dalla denunciante Dukic dichiarata inammissibile che potrebbe avere già valutato aspetti di rilievo nel presente procedimento;
- c) esaminare :

- Carmelo TROTTA, Direttore dell'allora Direzione generale territoriale del Sud e Sicilia,

- Carlo MASTRAPASQUA, funzionario in servizio presso il Centro Prove Autoveicoli di Bari che ha istruito la pratica per l'omologazione del dispositivo della Dukic, entrambi già invitati a presentarsi il 24.12.12 dal P.M. di Terni (come risulta dal fascicolo della Procura di Terni con rapporti del Corpo Forestale), ma i cui rispettivi verbali incomprensibilmente non sono stati rivenuti in atti;

- Francesco LUCAFO', Direttore del Centro Prove Autoveicoli di Bari, sulla idoneità del sistema Dukic, sulle ragioni di Vitelli nell'avocare a sé la relativa pratica;

- Loredana MUSMECI, Direttrice del dipartimento AMPP del Ministero della Salute, con particolare riguardo alle fattive decisioni assunte in esito alla risposta data alla lettera del Procuratore della repubblica di Roma;

- Amedeo FUMERO, Capo Dipartimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale, in risposta alla citata lettera del Procuratore di Roma, pur giustificando i Dirigenti responsabili del Ministero dei Trasporti e gli attuali sistemi di omologa dei FAP, ed ignorando completamente i problemi connessi alle emissioni di "nano-particolato" segnalatigli, conferma le denunce della Dukic nella parte in cui sostengono che dai FAP derivino particelle ultra fini. Significativo e da approfondire come il Fumero possa ritenere queste "non dannose" contro tutto quello che rappresentano le massime autorità scientifiche nazionali ed internazionali in materia, oltre che lo stesso Istituto Superiore di Sanità;

d) acquisire le prove di durabilità eseguite effettivamente dai costruttori Iveco spa e Pirelli & C. Eco Technology e citate da questi nelle richieste di omologa sequestrate, **anche al fine di accertare l'esistenza del reato di falso per il quale gli indagati sono già iscritti**, nonché l'avvenuto superamento dei limiti imposti dalle norme per alcuni inquinanti senza emissione del provvedimento di deroga da parte del Ministero competente.

## § 7 L'OBBLIGO POSITIVO DELLO STATO DI PROTEGGERE IL DIRITTO ALL'AMBIENTE

Prima di affrontare il tema dell'omissione in atti di ufficio si ritiene opportuno fissare in modo univoco un principio pacificamente affermato a livello europeo grazie alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: sullo Stato, attraverso i suoi rappresentanti, incombe l'obbligo positivo di

rendere effettivi sia i diritti garantiti dalla Convenzione Europea per i diritti dell'Uomo tra i quali la Corte EDU ha incluso anche il diritto all'ambiente., sia gli impegni assunti a livello europeo.

L'obbligo positivo che incombe sullo Stato di assicurare un ambiente salubre, privo di insidie per l'integrità psico-fisica dell'individuo, si trova per la prima volta sancito nel caso Powell et Rainer contro Regno Unito (sentenza del 21 febbraio 1990), relativo all' inquinamento acustico dovuto al traffico dell'aeroporto di Heathrow. Ma è con le sentenze sui casi Lopez Ostra contro Spagna (6 dicembre 1994) e Guerra contro Italia (19 febbraio 1998) che la Corte di Strasburgo ha stabilito l'esistenza:

a) di un diritto individuale ad un ambiente calmo, esente da inquinamento e rispettoso della salute;  
b) di un "obbligo di fare" dello Stato consistente non solo nel prendere le misure idonee a far cessare o ridurre l'inquinamento, ma anche a fornire alla popolazione interessata le rilevanti informazioni sui gravi rischi cui è esposta. In questo modo la Corte ha reso lo Stato responsabile della situazione di salute dell'ambiente, stigmatizzando l'inattività delle autorità nel far cessare le violazioni commesse al diritto invocato.

Con il caso Oneryildiz contro Turchia (sentenza della Grande Camera del 30 novembre 2004) la Corte EDU è andata oltre affermando per la prima volta che la protezione del diritto alla vita, quale la esige l'articolo 2 della Convenzione Europea per i diritti dell'Uomo, può essere invocata in materia di inquinamento ambientale per i potenziali pericoli concernenti la relativa attività. Anche in questa sentenza viene riaffermato l'obbligo positivo a carico dello Stato di assumere tutte le misure necessarie per proteggere la vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione, con il dovere di dotarsi di un quadro legislativo ed amministrativo mirante ad una prevenzione efficace e con idoneità dissuasiva rispetto a qualsiasi messa in pericolo del diritto alla vita.

Secondo i giudici di Strasburgo per addebitare la colpa ad agenti o organi dello Stato è sufficiente che questi non abbiano assunto le misure necessarie e sufficienti per impedire i rischi inerenti ad una attività pericolosa, non abbiano adottato modelli organizzativi di prevenzione dei reati ambientali, non abbiano dato prova di una diligenza e di una prontezza esemplari e procedere di ufficio ad accertamenti idonei, anche tenendo conto di eventuali anomalie nell'applicazione del quadro regolamentare.

Se, dunque, vi è prevedibilità concreta del rischio, per la Corte è integrata al responsabilità dello Stato.

Applicando detti principi al caso in esame è di tutta evidenza che lo Stato italiano, rappresentato dagli organi apicali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per voluta negligenza ha violato i diritti fondamentali previsti dalla Convenzione Europea per i diritti dell'Uomo.

## **§ 8 L'ISCRIZIONE DEGLI INDAGATI DE GRAZIA, DI SANTO E VITELLI**

### **PER IL REATO DI CUI ALL'ART. 328 CP (RIFIUTO E OMISSIONE IN ATTI DI UFFICIO)**

Come sopra riportato l'Italia è da alcuni mesi sottoposta a procedura di infrazione da parte della Commissione europea per la mancata riduzione delle polveri sottili PM10 nelle maggiori città italiane ed è già stata condannata nel 2012 dalla Corte di Giustizia per la medesima violazione.

Vi è dunque piena consapevolezza e conoscenza, da parte delle strutture amministrative apicali dei Ministeri competenti in detto settore, circa l'esigenza di comportamenti fattivi ed immediati in materia di inquinamento dell'aria.

Detta premessa è necessaria per esaminare i due profili in cui si consuma nel caso concreto il reato di cui all'articolo 328 CP: il rifiuto in atti di ufficio in danno di Dukic e l'omissione in atti di ufficio.

### **§ 8.1 IL RIFIUTO IN ATTI DI UFFICIO IN DANNO DI DUKIC DAY DEAM SRL**

Dagli atti risulta che Dukic Day Deam srl ha progettato un sistema elettromagnetico che riduce la massa di particolato e altre emissioni gassose prodotte dai motori diesel agendo sulla composizione chimica del gasolio, prima che lo stesso venga iniettato nel motore con una trasformazione molecolare definita "craking". Si tratta di un sistema che non interessa elementi funzionalmente interconnessi con il motore ovvero con il suo sistema di alimentazione (vedi pagina 36 della consulenza tecnica del PM redatta dall'ingegnere Gallimberti, domanda di omologazione del 10 marzo del 2008 di Dukic, consulenza tecnica dell'ingegnere Franceschini ordinario presso l'Università di Perugia della facoltà di ingegneria all'allegato 9 dell'opposizione alla richiesta di archiviazione).

Diversamente dai FAP, quindi, il sistema Dukic non trattiene le particelle di particolato presenti nei gas di scarico per poi reimmerterle, in fase di cosiddetta rigenerazione, in dimensioni più ridotte e quindi più pericolose, ma le elimina all'origine.

Il Centro Prove Autoveicoli di Bari, nella persona degli ingegneri Mastrapasqua e Lucafò, una volta eseguite positivamente le prove sull'emissione di inquinanti prodotti dal motore diesel di un'auto Euro

3 dotata del dispositivo della ditta Dukic, il 15 settembre del 2008 avevano ritenuto lo stesso conforme a quanto disposto dal decreto ministeriale numero 42 del 2008.

Il 20 ottobre del 2008 il Direttore Generale del Ministero Vitelli aveva informato il direttore del CPA di Bari circa la necessità di rivedere le prove di omologazione del sistema Dukic perché non era stata effettuata la verifica di durabilità.

Ne era seguita la risposta del 17 novembre 2008 del direttore del CPA di Bari Lucafò in cui sosteneva che proprio la struttura del sistema Dukic non richiedeva la verifica di durabilità, mancando l'accumulo di particolato ed il contatto diretto tra questo ed il sistema.

Senza proporre alcun tipo di indagine volta ad accertare la validità della soluzione prospettata da Dukic e la innovatività della stessa, il 19 dicembre del 2008 un altro direttore del Ministero, l'Ing. De Grazia odierno indagato, ribadiva l'inderogabilità della verifica di durabilità, sostenendo la ininfluenza del fatto che non si realizzasse in concreto un passaggio di particolato nel dispositivo, ed avocava alla Direzione del Ministero tutte le valutazioni circa eventuali deroghe dalla procedura di prova.

Da quel momento e a tutt'oggi il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha negato il rilascio della omologazione al sistema Dukic, con le motivazioni ulteriormente confermate nell'interrogatorio da Di Santo.

Alla luce delle Direttive dell'UE sopra citate e delle conseguenti doverose direttive generali interne, volte primariamente a proteggere l'ambiente, i funzionari De Grazia, Di Santo e Vitelli, di fronte alla documentata richiesta di Dukic avrebbero dovuto, per obbligo d'ufficio, volto alla ricerca e all'applicazione della migliore tecnologia disponibile nel settore (si veda quanto riportato al § 2.2 circa il contenuto di questo obbligo come vincibile dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 27 ottobre 2015 a seguito dello scandalo VW):

- porre al centro della loro indagine la validità effettiva della soluzione prospettata da Dukic circa la capacità di abbattere in maniera considerevole l'emissione inquinante di particolato;
- indagare approfonditamente, sotto il profilo tecnico, su tale importantissima novità e comunicarla immediatamente ai massimi livelli istituzionali interni ed europei, soprattutto se l'accertamento avesse dimostrato, proprio attraverso le istituzioni competenti, la certezza o anche la probabilità della positiva generale applicabilità del sistema Dukic o anche la dannosità di quello sempre praticato dei FAP.

Invece, contro quelli che sono stati definiti dalla Corte EDU gli obblighi positivi gravanti sullo Stato attraverso i suoi organi, e mantenendo ferma la decisione di non operare alcun tipo di approfondimento pur a fronte della drammatica situazione della qualità dell'aria nel nostro Paese comprovata anche dall'attuale procedimento di infrazione sopra citato, Vitelli e De Grazia si sono limitati burocraticamente a stabilire se, nel caso specifico, la prova di durabilità fosse o meno necessaria per il rilascio dell'omologa in relazione a quanto previsto dai decreti ministeriali, mantenendo questa impostazione sino ad oggi.

La condotta fermamente oppositiva dei due alti funzionari del Ministero rispetto all'innovazione del sistema Dukic si scontra in maniera stridente con l'atteggiamento, lassista e solerte allo stesso tempo, tenuto sempre dagli stessi funzionari nei confronti delle società Iveco e Pirelli che non solo non hanno mai dimostrato di avere espletato le prove di durabilità, né alcuno gliel'ha mai richieste, ma risultano avere creato un sistema che genera il nano particolato, più pericoloso del particolato, oltre che superato i limiti imposti per alcuni inquinanti ottenendo rapidamente i provvedimenti di omologa senza espressa deroga.

**La fattispecie del rifiuto di atti d'ufficio** è configurabile tutte le volte che esista una urgenza sostanziale dell'atto, resa evidente da fatti oggettivi posti all'attenzione dell'agente obbligato ad intervenire, di modo che l'inerzia assume le fattezze del rifiuto (Cass. 11.5. 98 Buzzanca ccd 210497, ove si parla di emergenza di natura oggettiva, ed anche Cass. 8.3.2005).

Al riguardo va ancora rilevato che la fattispecie di cui all'art. 328 comma primo c.p. richiede per giurisprudenza e dottrina incontrastate il dolo generico, vale a dire la consapevolezza della presenza della situazione di fatto che imponeva un intervento e la libera scelta di non intervenire adeguatamente, nella consapevolezza di contravvenire ad un obbligo giuridico di intervento, dettato a tutela della salute pubblica, dell'ordine pubblico o di ragioni di giustizia, senza che rilevi la volontà del soggetto che era tenuto a provvedere diretta a ottenere il risultato dannoso dell'omissione.

## § 8.2 L'OMISSIONE IN ATTI DI UFFICIO

I tre indagati De Grazia, Di Santo e Vitelli, ai vertici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, erano consapevoli delle gravissime conseguenze derivanti alla salute della collettività dal sistema FAP collocato sui motori diesel, e da loro stessi omologato senza alcuna verifica, grazie proprio alla conoscenza delle consulenze redatte nel corso del presente procedimento penale sopra richiamate, ma

prima ancora delle plurime denunce e diffide da parte di Dukic.

De Grazia, Di Santo e Vitelli sanno da anni che i FAP abbattano il PM10 (peraltro non ancora abbattuto viste le procedure di infrazione cui l'Italia è sottoposta) ma facendolo, a loro volta, generano il nano particolato che ha effetti assai più nocivi per la salute pubblica e non è misurabile dagli strumenti utilizzati per monitorare la qualità dell'aria da parte degli Enti locali.

Da quello che risulta dagli atti i tre indagati, a diverso titolo appartenenti all'Autorità preposta alla omologa, preoccupati soltanto dalla copertura formale del loro ruolo apicale e da un miope quanto inutile rispetto delle regole di omologazione, peraltro del tutto divergenti dalle effettive esigenze della collettività e della tutela della salute cui queste sono finalizzate, non hanno ritenuto sino ad oggi, nonostante la lettera del luglio 2015 del Procuratore della Repubblica di Roma, di assumere alcuna attività fattiva di informazione e di prevenzione né rispetto al loro settore di competenza o ad altri Ministeri coinvolti dal problema, né nei confronti dell'Unione Europea e dei suoi organi tecnici, né della popolazione e degli Enti locali.

La responsabilità giuridica di intervenire adeguatamente ai sensi dell'art. 328 cp deve essere riconosciuta in generale a tutti gli organi che sono in concreto dotati di poteri decisionali, nell'ambito di organismi amministrativi e tecnici, anche alla luce della giurisprudenza europea sopra richiamata.

Ciò posto si ritiene che la conoscenza di gravissime situazioni di inquinamento dell'aria, dovute al mal funzionamento dei FAP come sopra descritto, da parte di organi delle pubbliche amministrazioni deputati ad accertare l'idoneità degli strumenti di abbattimento delle polveri sottili ed ultrasottili, configuri il rifiuto o l'omissione di atti di ufficio, ai sensi dell'art. 328 c.p., essendo chiaro che il livello raggiunto dall'inquinamento in Italia ed in Europa sia tale da comportare rischi e determini già danni alla salute della collettività (come hanno esposto i consulenti del Pubblico ministero), rischi e danni di tale gravità ed estensione da imporre al pubblico ufficiale o agli incaricati dei pubblici servizi, che ne abbiano le competenze ed il potere, di agire per porvi rimedio nel più breve tempo possibile, con tutti gli strumenti normativi ed informativi a loro disposizione, operando scelte tecniche, mettendole in atto ed informando efficacemente.

Le relazioni dei consulenti esperti, nominati dal Pubblico ministero e da Dukic, hanno rivelato la realtà di una quotidiana ed incontrollata immissione nell'aria delle particelle più inquinanti provenienti dall'uso dei FAP nei motori diesel, come peraltro reso noto da seguite trasmissioni televisive di approfondimento, come Report e Le Iene (vedi i cd allegati dalla difesa Dukic) e denunciato nei

dettagli da associazioni ambientaliste e di consumatori e soprattutto dagli studi di organismi internazionali e nazionali di settore, anche alla luce della nota vicenda Volkswagen.

Un'amministrazione pubblica, come la Direzione Generale della Motorizzazione, investita del governo di una materia determinante per la salute collettiva in quanto deputata ad omologare sistemi antinquinamento come i FAP, deve improntare i propri comportamenti ai principi di responsabilità e di assoluta prudenza e trasparenza.

Al riguardo basta ricordare che l'Articolo 29 della Direttiva 2007/46/CE per l'omologazione dei veicoli a motore prevede che *“Se uno Stato membro constata che nuovi veicoli, sistemi, componenti o entità tecniche, anche se conformi alle prescrizioni pertinenti o debitamente provvisti di marchio, **presentano un grave rischio per la sicurezza stradale o nuocciono gravemente all'ambiente o alla salute pubblica**, può rifiutare per un periodo massimo di sei mesi di immatricolare detti veicoli o di autorizzare la vendita o la messa in circolazione sul proprio territorio di detti veicoli, componenti o entità tecniche.*

*In tali casi, lo Stato membro interessato ne informa immediatamente il costruttore, gli altri Stati membri e la Commissione”.*

E' di tutta evidenza che a detta procedura si perviene solo se c'è un organo tecnico, che nel caso di specie doveva essere la Motorizzazione omologante, che segnala allo Stato e dunque alla Commissione Europea l'esistenza del grave rischio all'ambiente o alla salute pubblica, come non è avvenuto nel caso in esame.

Non era necessaria la certezza della nocività per l'ambiente dei FAP da parte del Dipartimento della Motorizzazione civile, bastava la conoscenza dell'esistenza del rischio; rischio sul quale non si è inteso in alcun modo approfondire omettendo qualsiasi intervento o informazione.

Il reato di cui all'art. 328 c.p., comma uno è un reato di pericolo che si perfeziona ogni qual volta venga denegato un atto non ritardabile, incidente su beni di valore primario tutelati dall'ordinamento, indipendentemente dal nocimento che in concreto possa derivarne (Cass. Sez. 6, 19.9.2008 n. 38386; Cass. Sez. 6, 4.7.2006 n. 34066).

Nessuno dei tre indagati (uno solo dei quali si è sottoposto ad interrogatorio del Pubblico ministero), protagonisti della vicenda in esame ha negato i fatti in questa sede contestati. Ciascuno di loro, attraverso l'Avvocatura dello Stato, ne ha attribuita la responsabilità al sistema normativo adottato dall'UE e ai decreti ministeriali vigenti.

Deve concludersi che gli obblighi di azione istituzionalmente gravanti sugli indagati e le specifiche omissioni e negligenze delle condotte di ciascuno, rese esplicite dall'adozione di prassi volte a svuotare di qualsiasi effettivo potere gli organi di controllo tecnico delle omologhe, tanto da cagionare il mancato risanamento dell'aria nelle zone inquinate e l'applicazione delle sanzioni europee, li rendono

penalmente responsabili ai sensi del comma uno dell'art. 328 c.p.

Le dichiarazioni del Di Santo, sopra riportate, appaiono di sostanziale ammissione della assoluta inazione del suo Dipartimento, al cui vertice si trova Vitelli, nonostante l'inadempimento dei costruttori dei FAP circa l'espletamento delle prove di durabilità e il loro positivo superamento.

Lo stesso Di Santo ha per di più esternato la sua convinta posizione di non necessità delle prove di durabilità, eccetto che per il sistema Dukic evidentemente.

Vitelli, a sua volta, pur essendosi opposto così fortemente al rilascio dell'omologa a Dukic, di fronte alle denunce documentate di questa, non risulta avere mai sentito l'obbligo istituzionale di coinvolgere in modo formale il Ministro dei Trasporti e quelli della Salute e dell'Ambiente, oltre che le strutture tecniche preposte ai controlli tecnici e alle scelte legislative dell'Unione Europea (nello specifico le strutture della Commissione) in un contesto di leale collaborazione tra gli Stati e tra gli organi di settore di questi nell'unica prospettiva di tutela della salute e dell'ambiente.

Le Direttive comunitarie citate imponevano ed impongono in particolare al Vitelli, organo di vertice tecnico, amministrativo e di controllo, doveri di comunicazione e di informazione tenuto conto della enorme rilevanza della questione in esame, comportante addirittura l'inutilità e la conseguente dannosità dell'uso proprio del sistema FAP, utilizzato a livello internazionale proprio per garantire in Italia e in Europa la tutela dell'ambiente e della salute e che, invece, è diventato un sistema di potenziamento e peggioramento di un inquinamento generalizzato, assai più pericoloso, non controllabile e non misurabile ed, anzi, falsificatore dei dati effettivi di qualità dell'aria.

In ordine all'obbligo di informazione e comunicazione si veda in particolare il Capo V° della Direttiva dell'UE 2008/50 "*Informazione e comunicazione dei dati*" avente per oggetto, l'informazione al pubblico (art.26), la trasmissione di informazioni (art.27) e il riesame (art. 32 )

Significativo che in risposta all'interrogazione parlamentare il Vice Ministro abbia sostenuto che "*Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non si ha ad oggi alcuna evidenza che siano in corso indagini dalle quali risulti che i filtri non riducano le emissioni di sostanze inquinanti.*"<sup>7</sup>.

Questa condotta inerte dei tre dirigenti indicati si è verificata nonostante la gravità della situazione a più riprese loro rappresentata, dei rischi crescenti per la salute della popolazione in forza delle modalità meramente formali di omologa dei FAP, rese ancor più blande ed inutili dalle prassi adottate in concreto dagli Uffici diretti dal Vitelli.

---

<sup>7</sup> Seduta n. 14 dell'8 ottobre 2015

Ciò è ancor più evidente alla luce della sopra richiamata nota dell'Istituto Superiore di Sanità del 29 settembre 2015, a firma della Dott.ssa Loredana Musmeci, in cui si rappresenta non solo la diffusa conoscenza, radicata nel tempo, degli effetti sanitari conseguenti all'esposizione della popolazione alle frazioni del materiale particolare PM2.5 o PM10 ed il potenziale tossico superiore del nanoparticolato, ma più ancora l'inefficacia a tal fine dei sistemi (ndr FAP) installati sulle autovetture diesel euro 4 ed euro 5, nonostante l'Avvocatura di Stato abbia depositato uno studio del CNR che va in opposta direzione (allegato 8); conoscenza seguita dal più assoluto immobilismo da parte delle Autorità pubbliche italiane ed europee.

Tra l'altro Di Santo ha ammesso che il Ministero dei Trasporti, in relazione ai sistemi omologati e poi montati sulle vetture in circolazione, **non ha effettuato alcun controllo** sull'esito finale e sul concreto svolgimento delle suddette prove; non ha mai ricevuto né mai richiesto ai produttori la documentazione inerente la conclusione positiva delle prove di durabilità, omissione ancor più incomprensibile alla luce del fatto che l'Italia è stata condannata proprio per lo sfioramento dei limiti del particolato PM10 ed oggi di nuovo è sottoposta a procedura di infrazione.

**In conclusione si ritiene che il Pubblico ministero debba iscrivere i tre indagati per il reato di cui all'art. 328 cp**, commesso in Roma e tuttora in atto, poiché hanno rifiutato ed omesso di compiere atti del loro ufficio in ordine ai doveri cui erano obbligati a provvedere con urgenza anche a causa dei ripetuti e gravi sforamenti dei limiti di inquinamento dell'aria.

In primo luogo, se la disciplina primaria, secondaria e sovranazionale sulla qualità dell'aria e i correlativi specifici obblighi di intervento hanno come finalità espressamente dichiarata fin nei loro titoli, la tutela della salute umana, le omissioni di detti interventi, in presenza di determinate condizioni (situazioni presupposte dunque ex lege come di allarme per la salute pubblica), ove ingiustificate, consentono di configurare in capo ai pubblici ufficiali responsabili gli estremi del reato di rifiuto di atti d'ufficio, ai sensi dell'art. 328 c.p.

Il primo comma della norma citata descrive, infatti, come anche da giurisprudenza pacifica, un reato di pericolo e non di danno: dal punto di vista oggettivo la condotta incriminata si realizza in presenza della situazione di rischio per la salute pubblica che impone l'intervento e dell'omissione della condotta che sarebbe stata funzionale all'eliminazione o alla riduzione di tale rischio.

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

## § 9 I REATI AMBIENTALI

Non si procede all'ordine di doverosa iscrizione degli indagati per i reati previsti dagli articoli 452 bis e seguenti del codice penale, introdotti con la legge 22 maggio 2015, n. 68, anche nella forma del reato permanente, in quanto il Pubblico ministero in udienza ha rappresentato l'intenzione del proprio ufficio di provvedere con autonomo procedimento.

Va sottolineato che la determinazione espressa dal Pubblico ministero discende da quanto emerso nelle indagini sopra esposte, poiché l'ambiente è un valore protetto dagli artt. 2, 9 e 32 della Costituzione e fa sorgere nei singoli un vero e proprio diritto soggettivo.

La novella del 2015 richiamata si collega a quanto richiesto dalla Direttiva dell'Unione europea 2008/99/CE, del 19 novembre 2008, sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale, il cui Preambolo (art. 5) precisa che *“attività che danneggiano l'ambiente, le quali generalmente provocano o possono provocare un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie esigono sanzioni penali dotate di maggiore dissuasività.”*

L'articolo 5 del Codice dell'Ambiente (D. Lgs. 152/2006) definisce l'inquinamento ambientale come *“l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi”*.

Si tratta di una nozione che sembra conservare la funzione di canone ermeneutico utile per qualificare, nelle sue concrete estrinsecazioni, ogni forma di alterazione peggiorativa dell'ambiente, laddove alla novella è assegnato il compito di definire il momento in cui una condotta di alterazione assume le connotazioni quali/quantitative del delitto di inquinamento vero e proprio, fattispecie che, quantomeno, va configurata nel caso in esame.

La competenza comunitaria in materia ambientale è stata introdotta nel 1987 con l'Atto Unico Europeo, mentre la Carta di Nizza stabilisce all'art. 37 *“Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”*.

Alla luce di questo, nel caso si dovesse ritenere che la disciplina interna e dell'Unione europea, nella materia delle omologazioni dei FAP, oggi non consenta un'adeguata tutela della salute e dell'ambiente per come sopra ricostruita si imporrebbe all'Autorità Giudiziaria, a fronte della eventuale perdurante inerzia degli organi amministrativi e deliberativi deputati alle relative scelte in materia, di investire la Corte di Giustizia Europea con il sistema del rinvio pregiudiziale, affinché si pronunci sulla compatibilità della normativa in vigore con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con i diritti che essa tutela.

## PQM

Visto l'art. 409 c.p.p.;

Non accoglie la richiesta di archiviazione nei confronti di DE GRAZIA ALESSANDRO, DI SANTO VITO, CUPINI PAOLO, DI PIETRANTONIO ANTONIO e VITELLI MAURIZIO GIROLAMO

ed ordina al PUBBLICO MINISTERO di svolgere le seguenti indagini:

- a) acquisire tutti i documenti prodotti in allegato sia dall'opponente che dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- b) acquisire la richiesta di archiviazione del PUBBLICO MINISTERO e il decreto di archiviazione in data 12.9.2011 emesso dal GIP presso il Tribunale di Roma nel procedimento n. 17870/10 mod.44 con opposizione presentata dalla denunciante Dukic dichiarata inammissibile;
- c) acquisire le prove di durabilità eseguite dai costruttori Iveco spa e Pirelli e C. Eco Technology e citate nelle richieste di omologa sequestrate;
- d) esaminare :
  - Carmelo TROTTA, Direttore dell'allora Direzione generale territoriale del Sud e Sicilia,
  - Carlo MASTRAPASQUA, funzionario in servizio presso il Centro Prove Autoveicoli di Bari;
  - Francesco LUCAFO', direttore del Centro Prove Autoveicoli di Bari;
  - Loredana MUSMECI, direttrice del dipartimento AMPP del Ministero della Salute;
  - Amedeo FUMERO, Capo Dipartimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Assegna al PUBBLICO MINISTERO per il compimento degli atti il termine di 90 giorni dal ricevimento della presente ordinanza.

Ordina al PUBBLICO MINISTERO l'iscrizione di DE GRAZIA ALESSANDRO, DI SANTO VITO e VITELLI MAURIZIO GIROLAMO per il reato di cui all'art. 328 cp

Ordina la restituzione degli atti al P.M.

Si comunichi alle parti.

Roma, 22 marzo 2016

La giudice delle indagini preliminari

Paola Di Nicola

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA  
Depositato in Cancelleria



Roma, il 24 03 2016

IL CANCELLIERE

Dott.ssa Elisabetta Nunziata D'Amico