

Il ruolo degli enti locali nella tutela contro l'inquinamento atmosferico tra disciplina comunitaria e nazionale

di Cristiano Bevilacqua*

26 luglio 2021

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo comunitario in ordine al controllo sulla qualità dell'aria ambiente. – 3. La legislazione italiana. – 4. Il ruolo degli enti locali tra controllo diretto e indiretto della qualità dell'aria- ambiente. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

La recente condanna dell'Italia per aver superato in modo continuato dal 2008 al 2017 il valore limite delle concentrazioni di particelle inquinanti, intervenuta con la decisione 10 novembre 2020 (C-644/18) della Grande sezione della Corte di Giustizia UE, diviene spunto di una serie di riflessioni in ordine al sistema nazionale della tutela contro l'inquinamento atmosferico e, soprattutto, sui ruoli degli enti coinvolti in tale tutela.

Ricordiamo che il Titolo V, Parte II, Cost., così come riformato dalla legge cost. n. 3 del 2001, ha modificato sensibilmente l'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali anche con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente che compare esplicitamente nel testo costituzionale.

Attenendosi alla terminologia utilizzata dall'art.117 Cost., la tutela dell'ambiente ricade all'interno della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ciò dovrebbe implicare che anche la potestà regolamentare su tale materia dovrebbe appartenere esclusivamente allo Stato salva la possibilità di delegarla alle regioni secondo il disposto dell'art. 117, comma 6, Cost.

La Corte Costituzionale, come è noto, con varie e consolidate pronunzie, ha modificato l'impianto tradizionalmente monistico del "governo dell'ambiente", affermando che la trasversalità della materia ambiente implica delle inevitabili

* Senior Lecturer in Public Law University Campus of Malta; Professore a contratto di Diritto Amministrativo e Istituzioni di Diritto Pubblico presso LUMSA Santa Silvia - Palermo.

interferenze con le materie rientranti nella potestà legislativa delle regioni, non potendo così escludere quest'ultime dalla partecipazione alla tutela dello stesso¹.

Il giudice delle leggi, ha precisato che l'ambiente, va definito come :*"parte di biosfera che riguarda l'intero territorio nazionale"*², e considerato come un'unica entità organica, *" un bene della vita materiale e complesso"*³ costituito da diverse componenti. In base a ciò ed alla previsione dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato dettare la disciplina per la tutela sia per il bene ambiente unitariamente considerato, sia per le singole componenti intese come parte del tutto⁴.

La Corte però, ha chiarito anche il concetto di "trasversalità" dell'ambiente nel senso che:*" accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati."*⁵. La trasversalità si traduce quindi in una "co-insistenza " sul medesimo oggetto di diversi interessi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi: *"la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi"*⁶.

¹ Il *leading case* è quello contenuto nella sentenza 407/02. Corte Cost., 26 luglio 2002, n. 407, in Riv. giur. amb., 2002, p. 937. Secondo la Corte si deve escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", giacché "non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata" ma, al contrario, "essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze". L'ambiente – prosegue la Corte, richiamando la propria costante giurisprudenza – si configura come "valore" costituzionalmente protetto e, in quanto tale, deve essere considerato come «una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale», senza che ne resti esclusa "la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali". Tale orientamento si trova successivamente confermato nelle sentenze nn. 536 del 2002, 96, 222 e 307 del 2003, 259 del 2004, 62 e 214 del 2005, n. 225 del 2009, n. 12 del 2009, n. 171 del 2012, n. 235 del 2011, n. 77 del 2017.

² Corte Costituzionale sentenza 14 aprile 2008 n. 104 in www.giurcost.org.

³ Corte Costituzionale sentenza 14 novembre 2007, n.378 in www.giurcost.org. Con tale affermazione la Corte appare discostarsi dalla concezione di ambiente come bene immateriale contenuta nella precedente giurisprudenza (ad es. Corte Cost. sent. 641/87).

⁴ Richiamando due rilevanti decisioni (sentt. 151/86 e 641/87) la Corte ribadisce che l'unitarietà della disciplina di tutela dell'ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto quindi inderogabile da discipline di settore. Ricordiamo ancora oggi l'impostazione del dibattito giuridico sull'ambiente si trova ancora legato alla la nota tripartizione di Giannini secondo il quale non era possibile ricostruire in materia unitaria la disciplina giuridica dell'ambiente, e quindi ricavare dello stesso una univoca nozione, in quanto ad esso si riferivano normative molto diverse, a tutela del paesaggio e dei beni culturali, a difesa di acqua, aria e suolo dagli inquinamenti, al governo del territori, cfr GIANNINI, M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973, 15).

⁵ Corte Cost. sent. 378/07 ult. Cit.

⁶ Corte Cost. sent. 104/08 cit. nello stesso senso si veda anche Corte Costituzionale sentenza 14 marzo 2008, n.62 in www.giurcost.org.

Conseguentemente la disciplina sulla tutela ambientale, derivante dall'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato costituisce un limite alla disciplina che le Regioni dettano su materie di loro competenza ma che s'intrecciano con l'ambiente.

Il sistema di tutela ambientale va integrato, inoltre, con il disposto dell'art. 118, comma 1, Cost. sull'attuale assetto delle competenze, che esalta la centralità degli enti locali nella titolarità ed esercizio delle funzioni amministrative. Proprio con riferimento alla tutela dell'ambiente, la provincia in passato ed oggi la Città metropolitana costituisce il centro delle attribuzioni amministrative in pressoché tutti i settori ambientali ed il Comune risulta comunque titolare di rilevanti ed incisivi compiti in ordine alla tutela dell'ambiente, specialmente con riferimento al necessario connubio esistente tra tutela dell'ambiente e governo del territorio ⁷.

A tale quadro si deve aggiungere il D.lgs 16 gennaio 2008 n.4, che ha introdotto delle significative modifiche al D.lgs 3 aprile 2006 n. 152 in ordine ai principi fondamentali per la tutela dell'ambiente.

Ci si riferisce in particolare all'art. 3 *quinquies* che cita i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, in base ai quali si riaffermano i rapporti tra Stato ed enti locali (comma 3), e tra le Regioni ed enti locali (comma 4)⁸.

Tenuto conto di ciò, si può affermare che la tutela dell'ambiente in tutte le sue singole matrici o componenti, assume la forma di una "tutela multilivello ripartita" che vede necessariamente coinvolti lo Stato, le regioni e gli enti locali, secondo le proprie competenze derivanti dal nuovo assetto dettato dalla riforma costituzionale e dalle norme contenute all'interno di altri testi normativi di riferimento.

Tale modello appare di tipo "cooperativo", basato su esplicite (e vincolanti) forme di raccordo procedimentale ed organizzativo (intese, pareri, conferenze, consiglio delle Autonomie) e consensuale, ossia finalizzato a prevenire ed eventualmente risolvere i conflitti tra gli interessi di cui i soggetti pubblici sono esponenziali ⁹.

Anche le riforme del procedimento amministrativo intervenute dal 2015 in poi hanno implementato tale sistema laddove si prevede la composizione politica dei

⁷ Si vedano il Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 in ordine al conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, e gli artt.19 ss del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. In proposito R. Ferrara, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI-R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, II ed., Bari, 2002. In verità la titolarità assoluta degli enti locali delle funzioni amministrative, incluse quelle di rilevanza ambientale, è limitata dallo stesso art.118 Cost. e da alcune sentenze della Corte Costituzionale che hanno individuato nel disposto del medesimo art. 118 una potestà di deroga allo scopo di "assicurarne l'esercizio unitario".

⁸ In verità l'art.3 *quinquies*, commi 3 e 4, sembrano formalmente disciplinare i rapporti tra Stato ed enti locali da un lato, e Regioni ed enti locali dall'altro, applicando semplicemente il principio di sussidiarietà, senza alcun esplicito richiamo all'applicazione della leale collaborazione nello stabilire le modalità d'intervento dell'ente territorialmente più esteso.

⁹ M. GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995.

conflitti sorti in seno alla conferenza dei servizi prendendo atto dell'impossibilità di consolidare una soluzione secondo le regole del diritto amministrativo¹⁰.

In tale contesto si inserisce la disciplina della tutela di una delle componenti dell'ambiente costituita dall'"Aria" la cui tutela oggi è disciplinata dal D.lgs 155/2010 in ordine al controllo della qualità dell'aria, e dal D.lgs 152/06 per la disciplina delle emissioni in atmosfera. Questi provvedimenti tendono in modo diretto ad attuare nel nostro ordinamento un sistema di valutazione e di controllo della qualità dell'aria completo ed efficiente, nascente da un *corpus* di direttive approvate nel tempo dall'Unione Europea.

2. Il quadro normativo comunitario in ordine al controllo sulla qualità dell'aria ambiente

Gli anni '70 hanno rappresentato una tappa importante per la tutela dell'ambiente a livello comunitario, in particolare con i piani d'azione del 1973 prima e di quello del 1977, poi, è stata sottolineata l'importanza della prevenzione e della riduzione dell'inquinamento atmosferico attraverso la definizione di obiettivi di qualità e la fissazione di norme di qualità, specialmente per un certo numero di inquinanti dell'aria considerati come i più pericolosi.

Anche gli anni '80 hanno visto una prolifica attività normativa sfociata in una serie di Direttive¹¹ con cui sono stati individuati degli obiettivi vincolanti per gli Stati membri ed un sistema di valutazione della qualità dell'aria attraverso la combinazione di varie tecniche (modelli di diffusione, stime oggettive, inventari delle emissioni) incentrato sull'efficienza.

Negli ultimi anni l'Unione Europea ha fornito un insieme di norme volte alla definizione di una nuova strategia di controllo della qualità dell'aria mediante la regolamentazione di differenti sostanze inquinanti.

Con la Direttiva 96/62 del 27 settembre 1996, è stata approvata una normativa "quadro" che per tutelare l'ambiente nel suo complesso e la salute umana riteneva necessario evitare, prevenire o ridurre le concentrazioni di inquinanti atmosferici nocivi e stabilire valori limite soglie di allarme per i livelli di inquinamento dell'aria ambiente¹².

L'art.1 della Direttiva indica l'obiettivo generale del provvedimento costituito dalla necessità di stabilire i principi di base di una strategia comune volta a :

¹⁰ Si veda la Legge 11 febbraio 2005 n.15 (in Gazz. Uff., 21 febbraio, n. 42) contenente modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa.

¹¹ Direttive 80/779/CEE, 82/884/CEE, 84/360/CEE e 85/203/CEE (Norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali); Direttiva 94/63/CE (Controllo delle emissioni di composti organici volatili derivanti dal deposito della benzina e dalla sua distribuzione dai terminali alle stazioni di servizio).

¹² Direttiva 27/9/1996 n.62 96/62/CE , G.U.E.21/11/1996 n.296.

- definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria ambiente nella Comunità europea al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente nel suo complesso;

- valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri in base a metodi e criteri comuni;

- disporre di informazioni adeguate sulla qualità dell'aria ambiente e far sì che siano rese pubbliche, tra l'altro mediante soglie d'allarme;

- mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove è buona, e migliorarla negli altri casi.

A tal fine tale Direttiva prescrive la individuazione da parte dello Stato membro di zone o agglomerati dove predisporre metodologie di rilevazione adeguate per la valutazione e la gestione dell'aria.

Una volta effettuate le rilevazioni ed individuati i valori limite, gli Stati devono elaborare dei piani d'azione indicanti le misure da adottare a breve termine in casi di rischio di un superamento dei valori limite e delle soglie d'allarme, al fine di ridurre il rischio e limitarne la durata. Tali piani possono anche prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e, ove necessario, di sospensione delle attività, ivi compreso il traffico automobilistico, che contribuiscono al superamento dei valori limite

Il sistema di rilevazione della qualità dell'aria è quindi strettamente radicato nel territorio e, conseguentemente, in presenza di un articolazione ordinamentale pluralista, è necessaria la collaborazione di tutti gli enti territoriali costitutivi dell'ordinamento, per realizzare al meglio gli obiettivi individuati dalla Direttiva.

Alla Direttiva "quadro" si sono poi affiancate una serie di direttive disciplinanti le singole sostanze inquinanti¹³.

¹³ A titolo esemplificativo ma non esaustivo si possono indicare le seguenti : Direttiva 1999/13/CE (limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti); Direttiva 1999/30/CE (modificata con la Decisione 17 ottobre 2001 n. 744; concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo); Direttiva 1999/31/CE (relativa alle discariche di rifiuti); Direttiva 2000/25/CE (relativa all'emissione di inquinanti gassosi e particolato ad opera di motori di trattori agricoli o forestali); Direttiva 2000/69/CE (concernente i valori limite per il benzene ed il monossido di carbonio nell'aria ambiente); Direttiva 2000/76/CE (sull'incenerimento dei rifiuti); Direttiva 2001/77/CEE (sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità); Direttiva 2001/80/CE (concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione); Direttiva 2001/81/CE (relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici); Direttiva 2001/100/CE (che modifica la direttiva 70/220/CEE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore); Direttiva 2002/3/CE (relativa all'ozono nell'aria); Direttiva 2003/87/CE (istituzione di un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio); Direttiva 2004/26/CE (Modifica alla Direttiva 97/68/Ce sui provvedimenti contro le emissioni inquinanti dei motori).

Direttiva 2004/42/CE (Limitazione delle emissioni di composti organici volatili da pitture e vernici); Direttiva 2004/101/CE (modifica della D. 2003/87/CE relativa allo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra); Direttiva 2004/107/CE (valori obiettivo per la concentrazione nell'aria ambiente di arsenico, cadmio, mercurio, nickel e idrocarburi policiclici aromatici); Direttiva 2005/13/CE (Modifica

Nel 2001 veniva approvato il Sesto programma d'azione a favore dell'ambiente che aggiornava gli obiettivi già individuati, introducendo cinque assi di azione strategica sui cui operare in senso migliorativo, costituiti dal miglioramento dell'applicazione della legislazione vigente; dall'integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche; dalla collaborazione con il mercato; dal coinvolgimento dei cittadini, tramite politiche di sensibilizzazione volte a modificarne il comportamento; dal considerare l'ambiente nelle decisioni in materia di assetto e gestione territoriale¹⁴.

Nello stesso anno veniva approvata anche la Direttiva 2001/81/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio il cui art 1 prevede di *"assicurare nella Comunità una maggiore protezione dell'ambiente e della salute umana dagli effetti nocivi provocati dall'acidificazione, dall'eutrofizzazione del suolo e dall'ozono a livello del suolo, e perseguire l'obiettivo a lungo termine di mantenere il livello ed il carico di queste sostanze al di sotto dei valori critici e di garantire un'efficace tutela della popolazione contro i rischi accertati dell'inquinamento atmosferico per la salute stabilendo limiti nazionali di emissione e fissando come termini di riferimento gli anni 2010 e 2020"*¹⁵.

Un salto di qualità si è avuto con l'approvazione della Direttiva 2008/50/CE¹⁶ relativa alla qualità dell'aria volta a riorganizzare l'intera materia, specialmente sotto due distinti profili inerenti la gestione del flusso di informazioni e la revisione degli standard di qualità dell'aria per il PM10 e per il PM2,5¹⁷.

Con riguardo al primo profilo, attualmente esistono due distinte tipologie di flussi informativi.

della Direttiva 2000/25/CE relativa all'emissione di inquinanti gassosi e particolato ad opera di motori di trattori agricoli o forestali); Direttiva 2005/21/CE (Adeguamento al progresso tecnico della Direttiva 72/306/CE relativa all'inquinamento prodotto da motori diesel); Direttiva 2005/55/CE e Direttiva 2005/78/CE (Provvedimenti contro l'emissione di inquinanti gassosi e del particolato emessi dai motori dei veicoli); Direttiva 2005/166/CE (Modalità di applicazione della Direttiva 2004/280 Ce relativa ad un meccanismo per monitorare le emissioni di gas a effetto serra nella Comunità e per attuare il protocollo di Kyoto); Direttiva 2006/51/CE (Modifiche alle D 2005/78/Ce e 2005/55/Ce relative ai requisiti del sistema di controllo delle emissioni nei veicoli e le deroghe per i motori a gas) più recentemente si veda la Direttiva 2016/2284/UE.

¹⁴ Per ciascuno degli assi il nuovo Programma individuava, inoltre, specifiche azioni da intraprendere, necessarie per "influenzare le decisioni prese dagli ambienti imprenditoriali, dai consumatori, dai responsabili politici e dai cittadini", concentrandosi su quattro settori d'intervento prioritari: "cambiamento climatico, biodiversità, ambiente e salute e gestione sostenibile delle risorse e dei rifiuti".

¹⁵ Direttiva 2001/81/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2001 relativa ai limiti nazionali.

di emissione di alcuni inquinanti atmosferici.

¹⁶ Direttiva 2008/50/CE del Parlamento e del Consiglio del 21 maggio 2008 in G.U.C.E. 11-6-2008. L'art. 33 paragrafo 1 della Direttiva, prevede il termine dell'11 giugno 2010 per conformarsi alle previsioni del provvedimento.

¹⁷ Secondo l'art. 1, n.11) della Direttiva 99/30 e dell'art.2 della Direttiva 50/08, con tale sigla (PM 10) si intendono quelle le particelle che penetrano attraverso un ingresso dimensionale selettivo con un'efficienza di interruzione del 50 % per un diametro aerodinamico di 10 µm, mentre per PM2,5 s'intendono quelle le particelle che penetrano attraverso un ingresso dimensionale selettivo con un'efficienza di interruzione del 50 % per un diametro aerodinamico di 2,5 µm.

Il primo flusso è di natura prettamente informativa è costituito dai cosiddetti Punti Focali Regionali (PFR) che inviano dei dati all' Agenzia di protezione ambiente e territorio (APAT) che, dopo averli elaborati, li invia all'Agenzia Europea per l'ambiente ed alla Commissione Europea¹⁸.

Il secondo flusso, invece, ha funzione di controllo in quanto serve per verificare il rispetto dei valori limite della qualità dell'aria, tali informazioni provengono dalle Regioni e Province ai Ministeri dell'Ambiente e territorio e della Salute.

La Direttiva "quadro" pone l'obiettivo di razionalizzare la gestione dei flussi unificandoli in un unico processo gestito telematicamente.

Il secondo aspetto oggetto di revisione è quello degli *standards* di qualità dell'aria: un valore limite giornaliero ed un valore limite annuale. La nuova Direttiva è volta a modificare ulteriormente tali valori.

Nel 2016 è stata emanata la Direttiva 2016/2284/UE¹⁹, che aggiorna e sostituisce la precedente Dir. 2001/81/Ce, rinnovando gli impegni per gli Stati di riduzione per gli inquinanti atmosferici al fine di raggiungere livelli di qualità dell'aria che non danneggino la salute umana e l'ambiente mediante l'elaborazione, l'adozione e l'attuazione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico, nonché il continuo monitoraggio e la comunicazione delle emissioni atmosferiche di agenti inquinanti nonché delle le opzioni strategiche volte a rispettare gli impegni di riduzione ed un calendario di attuazione delle misure.

A tal fine, nel marzo 2019, la Commissione Europea ha adottato precise Linee guida (invero giuridicamente non vincolanti) con l'intento di assistere le autorità nazionali nell'elaborazione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico suddividendo in quattro capitoli il formato del programma nazionale, il monitoraggio dei progressi realizzati nella sua attuazione, le consultazioni sul programma nazionale e la sua diffusione²⁰.

Recentemente, con riferimento alla pandemia da SarsCov2 (cd Covid 19), la Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del

¹⁸ SI veda in proposito la Decisione 97/101/CE del Consiglio del 27-1-1997 e ss.mm.ii., in base alla quale è stato instaurato un sistema di interscambio di informazioni provenienti dalle reti e dalle stazioni di misurazione dei singoli Stati membri.

¹⁹ Dir. UE 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la Dir. 2003/35/Ce e abroga la Dir. 2001/81/Ce OJ L 344, 17 dicembre 2016.

²⁰ Comunicazione della Commissione Europea del 1° marzo 2019, Linee guida per lo sviluppo di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico ai sensi della direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, 2019/C 77/01. Si veda anche la relazione speciale n. 23/2018 della Corte dei conti europea, dell'11 settembre 2018, dal titolo "Inquinamento atmosferico: la nostra salute non è ancora sufficientemente protetta".

Parlamento Europeo ha rilevato che la pandemia costituisce esempio dei legami inestricabili tra la salute umana e la salute degli ecosistemi²¹.

Infatti le misure di confinamento adottate dai paesi dell'UE hanno determinato un calo significativo delle emissioni di inquinanti atmosferici, in particolare quelli prodotti dal trasporto stradale, dall'aviazione e dal trasporto marittimo internazionale. Ciò dimostra che un'esposizione a lungo termine all'inquinamento atmosferico può aumentare la vulnerabilità alla COVID-19.

Appare chiaro che da questa tragedia si debbano trarre degli insegnamenti proprio per quanto riguarda l'inquinamento atmosferico attraverso l'elaborazione di nuove politiche, nonché di porre la lotta all'inquinamento atmosferico al centro del piano di ripresa dell'UE, garantendo la salute dei cittadini e sviluppare una maggiore resilienza alle minacce specialmente attraverso l'uso corretto della pianificazione e della comunicazione mediante la partecipazione proprio di quegli enti più vicini ai cittadini

3. La legislazione italiana

Alla legislazione comunitaria sopra indicata l'Italia ha dato gradualmente e tardivamente attuazione prima con il D.p.r. 24 maggio 1988 n.203 (espressamente abrogato dal T.U. ambientale), poi con il D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 351, completato dalle direttive tecniche di cui al D.M. 1° ottobre 2002, n. 261, per la direttiva quadro, e con D.M. 2 aprile 2002, n. 60, per le direttive 99/30 e 2000/69²², infine ha recepito la Dir.

²¹ Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, Proposta di risoluzione del parlamento europeo sull'attuazione delle direttive sulla qualità dell'aria ambiente, 8.3.2021- A9-00372021.

²² Decreto Legislativo 4 agosto 1999, n. 351 (Attuazione della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente); Decreto Legislativo 4 agosto 1999, n. 372 (Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento); Decreto Ministeriale 3 ottobre 2001 (Recupero, riciclo, rigenerazione e distribuzione degli halon); Decreto Ministeriale 2 aprile 2002, n. 60 (Recepimento della direttiva 1999/30/CE del Consiglio del 22 aprile 1999 concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo e della direttiva 2000/69/CE relativa ai valori limite di qualità dell'aria ambiente per il benzene ed il monossido di carbonio); Legge 6 maggio 2002, n. 82 (Disposizioni urgenti per l'individuazione della disciplina relativa all'utilizzazione del coke da petrolio (pet-coke) negli impianti di combustione); Decreto Ministeriale 2 settembre 2003 (Modalità per il recupero di alcune sostanze dannose per l'ozono stratosferico); Decreto Ministeriale 1 ottobre 2002, n. 261 (Regolamento recante le direttive tecniche per la valutazione preliminare della qualità dell'aria ambiente, 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); Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti; è richiesto il monitoraggio dell'aria); Decreto Legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità); Decreto Legislativo 21 maggio 2004, n. 171 (Limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici); Decreto Legislativo 21 maggio 2004, n. 183 (Attuazione della direttiva 2002/3/CE relativa all'ozono nell'aria); Decreto Ministeriale 31 gennaio 2005 (Emanazione di linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili, per le attività elencate nell'allegato I del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372).

2008/98/C , invero più velocemente, con D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 155 modificato poi con il d.lgs 205/2012²³.

Nel dicembre 2015 è stata riconosciuta l'“emergenza polveri sottili”, posto che la gestione della qualità dell'aria, per effetto di tale provvedimento, era stata sostanzialmente affidata alle Regioni e alle Province autonome, che avrebbero dovuto adottare una serie di Piani, senza tuttavia prevedere alcun esercizio di poteri sostitutivi, in caso di inerzia o di inadeguatezza delle misure assunte da queste ultime, ferma restando la responsabilità dello Stato, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi stabiliti dal rigoroso scadenziario previsto dalla Direttiva europea .

Per quanto attiene l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, la disciplina di riferimento è quella contenuta nel il d.lgs 152/06 ma si sono susseguiti una serie di provvedimenti che hanno diversamente inciso sulla disciplina “guida”²⁴.

a) Il controllo della qualità "Aria - Ambiente"

Il d.lgs 351/99 abrogato dal d.lgs155/2010, era dedicato esclusivamente alla disciplina della valutazione e controllo della qualità dell'aria.

Dalla struttura del testo normativo emergono due distinti e rilevanti profili ancora oggi rilevanti della *ratio legis*: quello di controllo della qualità dell'aria e quello informativo, entrambi vedono coinvolti tutti gli enti costitutivi della Repubblica. L'art.2, infatti, prevede che: " *Lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali, ciascuno secondo le competenze previste dalle vigenti leggi e nel rispetto delle norme di cui agli articoli successivi, sono responsabili dell'attuazione del presente decreto*". Ed a proposito dell'accesso alle informazioni ambientali l'art. 11 ribadisce il medesimo concetto stabilendo che:" *Lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali garantiscono, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, che informazioni aggiornate sulla qualità dell'aria ambiente relativamente agli inquinanti normati ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, siano messe regolarmente a disposizione del pubblico, nonché degli organismi interessati*".

L'accesso alle informazioni sulla qualità dell'aria era assicurato dagli art.11 e 12 del d.lgs 351/99. Il primo articolo prevedeva al comma 2, che le informazioni devono

²³D.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”.

²⁴ D.Lgs. n. 51/2008, D.Lgs. n. 128/2010 , D.Lgs. n. 30/2013, D.P.R. n. 74/2013, D.P.R. n. 59/2013, D.Lgs. n. 46/2014, D.Lgs. n. 112/2014, D.Lgs. n. 111/2015, Legge n. 79/2016, D.Lgs. n. 183/2017, D.M. Ministero dell'Ambiente n. 186/2017, D.Lgs. n. 81/2018.

essere chiare, comprensibili e accessibili; la seconda disposizione, invece, disciplinava un sistema di comunicazione delle informazioni tra le regioni, i ministeri dell'ambiente e della salute, l'APAT, la Commissione Europea.

L'art. 4 del D.lgs 351/99 stabiliva che il Ministro dell'ambiente di concerto con quello della Salute, sentita la Conferenza unificata Stato- regioni- città, recepisce i valori limite e le soglie d'allarme per gli inquinanti elencati negli allegati della Direttiva 62/96 ed i termini entro i quali raggiungere tali limiti; il margine di tolleranza fissato per ciascun inquinante; il valore obiettivo per l'ozono e gli specifici requisiti di monitoraggio, valutazione, gestione ed informazione²⁵.

Alle regioni spettavano, invece, i compiti di gestione concreta del territorio effettuando, preliminarmente, una valutazione della qualità dell'aria e, sulla scorta di tale valutazione, provvedendo ad individuare delle zone cd di rischio in cui i livelli di uno o più inquinanti comportano il rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme²⁶, individuano l'autorità competente alla gestione di tali situazioni di rischio.

In particolare erano previste due distinte ipotesi: la prima riguardava quelle parti del territorio in cui i valori limite fossero stati raggiunti con il rischio di superamento; la seconda, invece, atteneva a quelle zone in cui tali valori fossero stati superati.

L'art. 7 del d.lgs 351/99, disciplinava la prima delle due ipotesi e prevede che le regioni devono individuare quelle zone del territorio in cui sussista il rischio di superamento dei valori limite delle sostanze inquinanti. Una volta individuate le zone, dovranno essere redatti dei piani d'azione aventi l'obiettivo di ridurre il rischio di superamento dei limiti e delle soglie d'allarme, ed il compito di individuare tutte quelle misure di controllo e di sospensione di tutte quelle attività che possano portare al superamento dei limiti stabiliti.

La disciplina delle zone di superamento dei limiti era contenuta nell'art. 8 del d.lgs 351/99 che, anche in tale caso, prevede l'individuazione di zone del territorio all'interno delle quali i valori siano stati superati²⁷ e la successiva redazione di piani di

²⁵ In buona sostanza si vengono a determinare i cd valori limite ed i valori guida di qualità dell'aria (si veda l'art. 2 nn.2 e 3 del Dpr. 203/88).

²⁶ L'art. 8 del D.lgs 351/99 stabilisce che: "... Le regioni provvedono, sulla base della valutazione preliminare di cui all'articolo 5, in prima applicazione, e, successivamente, sulla base della valutazione di cui all'articolo 6, alla definizione di una lista di zone e di agglomerati nei quali:

a) i livelli di uno o più inquinanti eccedono il valore limite aumentato del margine di tolleranza;
b) i livelli di uno o più inquinanti sono compresi tra il valore limite ed il valore limite aumentato del margine di tolleranza.

2. Nel caso che nessun margine di tolleranza sia stato fissato per uno specifico inquinante, le zone e gli agglomerati nei quali il livello di tale inquinante supera il valore limite, sono equiparate alle zone ed agglomerati di cui al comma 1, lettera a).

3. Nelle zone e negli agglomerati di cui al comma 1, le regioni adottano un piano o un programma per il raggiungimento dei valori limite entro i termini stabiliti ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c). Nelle zone e negli agglomerati in cui il livello di più inquinanti supera i valori limite, le regioni predispongono un piano integrato per tutti gli inquinanti in questione".

²⁷ Più precisamente l'art. 8 prevede a sua volta due distinte tipologie di zone: quelle in cui i livelli degli inquinanti abbiano superato i valori limite aumentati di un margine di tolleranza; quelle in cui i livelli degli inquinanti siano compresi tra i valori limite ed i valori limite aumentato di un margine di tolleranza.

azione, volti a far rientrare i valori nei limiti stabiliti dalla legge, costituenti uno strumento dinamico ed organico di programmazione, coordinamento e controllo, volto al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria.

Il decreto legislativo n.155 del 13 agosto 2010, che ha recepito la direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita,²⁸ ed anche la successiva novella del 2012 confermano tutti gli obiettivi della precedente normativa di controllo della qualità dell'aria e quello informativo cercando di creare un quadro normativo unitario.

A tale scopo l'art. 20 ha istituito un sistema a rete tra Ministero (oggi della Transizione ecologica) regioni e autorità competenti in materia di aria ambiente ed altri enti, operando attraverso riunioni periodiche, gruppi di lavoro, per l'elaborazione di linee di indirizzo e linee guida.

Il provvedimento legislativo conferma la competenza delle regioni e delle province autonome in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria; esso prevede inoltre che i predetti enti possano delegare uno o più compiti in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria alle rispettive agenzie regionali e provinciali per la protezione ambientale.

Nell'ambito del coordinamento, proprio per garantire uniformità e conformità di applicazione in particolare nella fase di zonizzazione e di valutazione della qualità dell'aria, le regioni e province autonome, devono presentare un progetto di zonizzazione e successivamente un progetto di valutazione della qualità dell'aria che vengono sottoposti ad una fase di verifica preventiva da parte

del Ministero dell'ambiente che, in questo lavoro è supportato da ISPRA ed ENEA.

La zonizzazione, già presente nella normativa precedente, consiste nel suddividere il territorio in agglomerati e zone ai fini della valutazione e della gestione. Nella definizione di agglomerato del D.Lgs. 155/2010 (art.2) rispetto alla precedente riportata nel D.Lgs. 351/99, è stato aggiunto, oltre all'indicazione di un valore di densità di abitanti, la necessaria presenza della conurbazione.

Secondo il D.Lgs. 155/2010 l'agglomerato è infatti una zona costituita da un'area urbana o da un insieme di aree urbane che distano tra loro non più di qualche km oppure da un'area urbana principale e dall'insieme delle aree urbane minori che dipendono da

²⁸ Con questi provvedimenti vengono abrogate numerose norme che in precedenza in modo frammentario disciplinavano la materia: i principali atti normativi abrogati e sostituiti sono la direttiva cosiddetta "madre" 1996/62, la direttiva 1999/30 (biossido di zolfo, biossido di azoto, particolato, piombo) la direttiva 2000/69 (benzene e monossido di carbonio), la direttiva 2000/3 su ozono troposferico, la decisione 97/101 che instaurava uno scambio reciproco di informazioni e dati provenienti dalle reti e dalle stazioni di monitoraggio tra Stati Membri. Per quanto attiene all'ordinamento interno sono stati abrogati il D.Lgs. 351/1999, il D.M. 60/2002, il D.M. 261/2002, il D.Lgs 183/2004, il D.Lgs 152/2007. La normativa nazionale, a differenza di quella comunitaria che con la direttiva 2008/50 non ha abrogato e sostituito la direttiva 2004/107, ritenendo ancora insufficiente l'esperienza su IPA e metalli, con l'abrogazione e la sostituzione del D.Lgs.152/2007 di attuazione della direttiva 2004/107 ha incluso nel D.Lgs. 155/2010 anche le norme riguardanti IPA, As, Cd, Ni, e Hg.

quella principale sul piano demografico, dei servizi e dei flussi di persone e merci con popolazione superiore ai 250.000 abitanti o, se la popolazione è pari o inferiore, con una densità di 3.000 abitanti per km²²⁹.

Con la normativa attuale, dopo l'individuazione degli agglomerati sulla base della popolazione, della densità abitativa e dell'assetto urbanistico, le altre zone devono essere individuate sulla base del carico emissivo, delle caratteristiche orografiche, delle caratteristiche meteo-climatiche e del grado di urbanizzazione del territorio.

Si deve rilevare che la disciplina della zonizzazione è ribaltata rispetto la precedente normativa. Infatti il precedente punto di partenza per la zonizzazione era lo stato della qualità dell'aria, la situazione di inquinamento e la sua intensità, ora il punto di partenza è costituito dalla conoscenza delle cause che generano l'inquinamento e non la situazione di inquinamento che ne è la conseguenza e ciò implica un maggiore rispetto dei principi di prevenzione e precauzione.

Nel medesimo senso, anche la valutazione (art.1, art.5, all. III, appendici II e III), basata sulla zonizzazione, deve essere capace di descrivere tutto il territorio dal punto di vista della qualità dell'aria.

La valutazione deve consentire di individuare, all'interno di una zona o agglomerato, le aree di superamento che sono quelle parti di territorio in cui i livelli di inquinanti superano i parametri normativi e dove dovranno essere realizzate le misure di risanamento; deve inoltre consentire la distribuzione dei dati puntuali anche ai fini della valutazione dell'esposizione della popolazione

L'uso esclusivo dei dati di monitoraggio, che sono "puntuali" essendo legati alla collocazione della stazione sul territorio, non permette di caratterizzare tutto il territorio.

Questo è possibile attraverso l'integrazione e la combinazione tra le diverse tecniche di valutazione individuate dal decreto e il cui utilizzo regioni e province autonome devono indicare nel progetto di valutazione per il territorio di propria competenza³⁰.

²⁹ Per eseguire la zonizzazione di un territorio, secondo quanto riportato nel D.M. 261/2002 che indicava i criteri tecnici da seguire nella valutazione e gestione della qualità dell'aria, era necessario prendere in considerazione tutti i parametri rilevanti per la qualità dell'aria (medie annuali, superamenti, etc); in base alla situazione della qualità aria si identificavano le zone con caratteristiche simili di qualità aria, in termini di superamenti, di tipi di sorgenti e caratteristiche meteo-climatiche e orografiche.

³⁰ Gli strumenti conoscitivi ai fini della valutazione della qualità dell'aria sono: le misurazioni in siti fissi, che sono caratterizzate da obiettivi di qualità molto rigorosi; le misure indicative che, caratterizzate da obiettivi di qualità meno stringenti rispetto alle misure in siti fissi, consentono di avere indicazioni sulla qualità dell'aria in punti del territorio diversi dai siti della rete di riferimento; le tecniche di modellizzazione, che caratterizzate da un approccio deterministico per cui le concentrazioni sono funzione di emissioni e condizioni meteorologiche, rappresentano il principale strumento per la descrizione della qualità dell'aria nello spazio e nel tempo; infine la stima obiettiva, che caratterizzata da approcci empirici, generalmente meno complessi dei metodi deterministici, consente di ottenere campi di concentrazione degli inquinanti, nel rispetto dei criteri individuati dal decreto. L'uso integrato delle tecniche di valutazione previste, consente di passare dall'ottica "puntuale" dei dati di monitoraggio, ad un'ottica "spaziale" necessaria per la descrizione del territorio. L'integrazione e la combinazione delle diverse tecniche di valutazione, sulla base della classificazione delle zone e agglomerati rispetto alle

Tra le tecniche di valutazione della qualità dell'aria sicuramente le misure nelle stazioni di monitoraggio occupano un "posto d'onore" per l'elevata attendibilità dei dati e perché nel corso degli anni passati, hanno permesso di conoscere il fenomeno dell'inquinamento atmosferico, la formazione di una consapevolezza ambientale individuale e pubblica e lo sviluppo di politiche a tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente nel complesso³¹.

E' noto che le reti regionali presenti sul nostro territorio si trascinano problemi storici che necessitano di soluzioni.

Per le stazioni e le reti gestite da soggetti privati o pubblici diversi da regioni e province autonome è previsto un controllo pubblico da parte delle autorità competenti che devono svolgere una continua supervisione sulle modalità di gestione, di raccolta, trattamento e validazione dei dati. Anche l'installazione o l'adeguamento di una stazione di monitoraggio nell'ambito delle decisioni di valutazione ambientale (VIA) e delle autorizzazioni integrate ambientali (AIA) sia statali che regionali sarà possibile solo se l'ente competente valuta che tale stazione è necessaria per la rete di misura o per il programma di valutazione quindi alla valutazione dell'area.

In caso positivo la stazione dovrà essere conforme alle disposizioni del decreto e sottoposta al controllo pubblico da parte di regioni e province autonome.

Un aspetto molto importante in materia di qualità dell'aria è quello della comunicazione e dell'informazione al pubblico.

L'accesso e la diffusione al pubblico dell'informazione, così come previsto dall'art. 18, è di competenza locale, delle regioni e province autonome, che in linea con il D.Lgs. 195/200, devono fornire informazioni aggiornate e precise, in forma chiara e comprensibile senza oneri aggiuntivi per il pubblico utilizzando radio, televisione, stampa, pubblicazioni, pannelli informativi e altri strumenti di adeguata potenzialità e facilità di accesso.

L'art. 14 prevede inoltre, in caso di superamento delle soglie di informazione e di allarme ulteriori obblighi di comunicazione al pubblico e al ministero dell'ambiente, del territorio e del mare.

Il sistema di comunicazione è costituito da tre livelli: il livello locale dove vengono prodotti i dati e le informazioni rappresentato da regioni e province autonome; il livello nazionale rappresentato dal Ministero e da ISPRA, che su questo tema ha sempre avuto un ruolo importante; il livello europeo rappresentato dalla Commissione europea e dall'Agenzia europea per l'ambiente.

soglie di valutazione (all.II), è regolata dal D.Lgs. 155/2010 sul principio che quanto più la situazione di inquinamento atmosferico è severa, tanto maggiore deve essere il ricorso alle misure da siti fissi; via via che la severità della situazione decresce, è consentito un sempre maggiore ricorso alle tecniche di valutazione diverse dalle misurazioni in siti fissi, fino ad un loro uso esclusivo.

³¹ Anche per stazioni e reti di monitoraggio sono introdotti particolari elementi a garanzia della uniformità e qualità del funzionamento della rete e quindi delle informazioni che da essa provengono. La rete innanzitutto deve essere progettata su principi di efficienza, efficacia e economicità e l'inutile eccesso di stazioni è da evitare.

Con la Legge 25 ottobre 2017, n. 163 per l'attuazione della Dir. 2016/2284/UE, il Governo italiano ha adottato il D.Lgs. 30 maggio 2018, n. 81, entrato in vigore il 17 luglio 2018³².

Il D.Lgs. n. 81/2018 cercando di attuare velocemente le previsioni comunitarie, prevede una riduzione progressiva delle emissioni di biossido di zolfo, ossidi di azoto, composti organici volatili non metanici, ammoniaca e di particolato fine (PM 2,5) senza però quantificare il valore massimo annuo.

In particolare l'art 4 individua, quale strumento fondamentale per limitare le emissioni, il "Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico", che viene elaborato dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio con il supporto tecnico dell'ISPRA e nel corso della sua elaborazione si prevede la consultazione dei soggetti responsabili per l'attuazione delle politiche e delle misure del programma nazionale e degli altri soggetti aventi competenze nei settori interessati da tali politiche e misure .

Il successivo art 5, invece, prevede l'attuazione efficace, puntuale e coordinata del programma ed a tal fine istituisce un tavolo di coordinamento di cui fanno parte i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole alimentari e forestali e della salute, nel numero massimo di tre per Amministrazione, nonché i rappresentanti delle regioni e degli enti locali, responsabili per l'attuazione delle misure e delle politiche del programma nazionale, designati dalla Conferenza unificata .

Quindi da un lato la redazione del piano si presenta come atto la cui genesi è ancorata esclusivamente a livello centrale, di contro si cerca una certa "condivisione" nella sua attuazione e ciò non appare in linea con quanto previsto dalla Direttiva 2016/2284/UE e con la recente proposta della Commissione di Risoluzione del Parlamento Europeo sull'attuazione delle direttive sulla qualità dell'aria ambiente³³, che rileva la necessità di coinvolgimento concreto e reale delle autorità locali nella elaborazione ed attuazione del piano proprio per la natura localizzata delle cause e delle conseguenze dell'inquinamento atmosferico .

b) Il D.lgs 152/2006 e la disciplina delle emissioni in atmosfera

A differenza del D.lgs 155/2010 sopra indicato, le disposizioni contenute nel D.lgs 156/2006 che seguono contengono la disciplina relativa all'autorizzazione all'emissioni in atmosfera.

³² Tale disposizione di legge ha abrogato il D.Lgs. 21 maggio 2004, n. 171 (attuativo della precedente Dir. 2001/81/Ce), che ha continuato ad esplicitare i suoi effetti circa la riduzione delle emissioni fino al 31 dicembre 2019, in corrispondenza della totale cessazione dell'efficacia della Dir. 2001/81.

³³ Cfr nota 21 cit.

L'Art. 267, comma 1, d.lgs 152/2006, prevede che la disciplina dettata dal Titolo I della parte V si applica: "agli impianti, inclusi gli impianti termici civili non disciplinati dal titolo II, ed alle attività che producono emissioni in atmosfera e stabilisce i valori di emissione, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi delle emissioni ed i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite."

Il successivo articolo è dedicato all'elencazione delle definizioni fondamentali applicabili al parte V "Norme in tutela dell'aria e della riduzione delle emissioni in atmosfera". Rilevanti appaiono quelle d'"inquinamento atmosferico" (lett.a) e d'"impianto" soggetto alla procedura autorizzatoria (lett.h).

L'inquinamento atmosferico è definito come "ogni *modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o di più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente*". Tale definizione appare discostarsi da quella indicata dall'abrogato Dpr 203/88 secondo cui l'inquinamento atmosferico era inteso come "ogni *modificazione della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica, dovuta alla presenza nella stessa di una o più sostanze in quantità e, con caratteristiche tali:*

- da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria;
- da costituire pericolo, ovvero, pregiudizio diretto od indiretto per la salute dell'uomo;
- da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente, alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi ed i beni materiali pubblici e privati".

La previsione contenuta nell'art. 268 D.lgs 152/06, sostanzia la fattispecie di inquinamento atmosferico solamente nel caso d'introduzione nell'aria atmosferica di sostanze inquinanti, mentre a mente del Dpr 203/88 bastava la sola presenza di sostanze idonee anche soltanto ad alterare le risorse ecologiche, gli ecosistemi o la salubrità ambientale.

La lett.h) dell'art 268 contiene la definizione di impianto da sottoporre ad autorizzazione e lo definisce come "il *macchinario o il sistema o l'insieme di macchinari o di sistemi costituito da una struttura fissa e dotato di autonomia funzionale in quanto destinato ad una specifica attività*", intendendosi con quest'ultima anche "la fase di un ciclo produttivo più ampio"³⁴. Con tale definizione si è fornita risposta all'interrogativo sollevato dalla dottrina e dalla giurisprudenza che si chiedevano se uno stabilimento, dotato di diversi impianti o punti di emissione, dovesse ottenere un'autorizzazione unica o per singolo punto.

³⁴ Anche tale nozione si discosta da quella contenuta nell' art. 2 comma 9, Dpr 203/88, che definiva l'impianto come "stabilimento o altro impianto fisso che serve per usi industriali o di pubblica utilità e possa provocare inquinazione".

Secondo la novella del D.lgs 152/06 l'autorizzazione deve riguardare il valore limite di emissione riferito ai singoli punti di fuoriuscita dei fumi in atmosfera quando si tratti di impianti diversi per funzione e ciclo produttivo adottato. Di contro nel caso in cui siano presenti linee produttive omogenee per ciclo produttivo il valore limite di emissione dovrà attenersi alla sommatoria dei diversi punti.

Con il D.L. 14 ottobre 2019, n. 111, "Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla Dir. 2008/50/CE sulla qualità dell'aria" così come modificato dalla legge di conversione n. 141/2019, si è tentato di rispettare l'obbligo per il conseguimento della riduzione degli agenti inquinanti entro il 31 dicembre 2020 secondo le disposizioni della Direttiva europea, ma senza riuscirci anche per l'assenza di tempestiva approvazione del "Programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria"³⁵.

4. Il ruolo degli enti locali tra controllo diretto e indiretto della qualità dell'aria-ambiente

Il quadro delle competenze definito dal d.lgs 155/2010 e dal d.lgs 156/2006, s'interseca con le previsioni contenute in altri testi che affidano agli enti locali anche compiti di tutela indiretta contro l'inquinamento atmosferico. Ci riferisce al D.lgs 112/98 ed al d.lgs 267/00 recante il testo unico degli enti locali.

L'art. 84, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 prima e l'art. 19, comma 1 lett. g) del d.lgs 267/00 attribuiscono alla provincia la funzione di rilevamento, disciplina e controllo delle emissioni atmosferiche³⁶, ricordiamo anche che già l'art. 104 del Dpr 616/77 attribuiva ai comuni le funzioni amministrative concernenti il controllo dell'inquinamento atmosferico proveniente da impianti termici, il controllo, in sede di circolazione, dell'inquinamento atmosferico od acustico prodotto da auto e motoveicoli.

Alle predette disposizioni sin aggiungono anche quelle che indirettamente ineriscono alla tutela della qualità dell'aria.

Si collega a quanto sopra la disciplina relativa all'autorizzazione all'insediamento di impianti produttivi, contenuta nell'art. 13 del d.lgs 267/00 che conferisce al comune il potere di curare l'assetto e l'utilizzazione del territorio, e che gli artt. 23 ss del d.lgs 112/98 attribuiscono allo stesso ente le funzioni amministrative concernenti la

³⁵ D.L. successivamente convertito nella legge 12 dicembre 2019, n. 141, rubricata, appunto, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 14 ottobre 2019, n. 111, recante misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229".

³⁶ L'art.32 del D.lgs 30 marzo 1999 n.96, attribuiva già alla Provincia le funzioni relative alla tenuta e all'aggiornamento degli inventari delle fonti di emissione ed al rilascio della abilitazione alla conduzione di impianti termici e alla istituzione dei relativi corsi di formazione.

realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio del permesso di costruire³⁷.

Tale articolazione di competenze va coordinata con il nuovo assetto istituzionale derivante dal nuovo titolo V della Costituzione che, come indicato in precedenza, rende ancor più complessa la gestione dei rapporti tra gli enti territoriali costitutivi della Repubblica in ordine alla tutela dell'ambiente, e ciò anche perché il legame sussistente tra tutela dell'ambiente e governo del territorio, su cui incidono le potestà dei diversi enti territoriali, appare oggi ancor più marcato³⁸.

L'assetto costituzionale introdotto dalla riforma del 2001, quindi, dopo vent'anni non ha ancora contribuito a migliorare la complessa e delicata trama dei rapporti tra amministrazioni centrali e autonomie territoriali la cui incertezza ha certamente contribuito alla condanna per aver superato in modo continuato dal 2008 al 2017 il valore limite delle concentrazioni di particelle inquinanti .

Appare allora necessario individuare un assetto equilibrato delle relazioni complessive tra i diversi livelli di governo³⁹, la cui definizione non può che avvenire attraverso strumenti di coordinamento di competenze e di raccordi procedurali che consentano di addivenire alla formulazione di una scelta realmente condivisa in ordine alla realizzazione degli obiettivi di tutela indicati a livello statale⁴⁰.

Solo attraverso il coinvolgimento effettivo degli enti locali esponenziali degli interessi radicati nel proprio territorio, nelle strategie decisionali in ordine alla tutela dell'ambiente ed al suo contemperamento con gli altri interessi, si potrà giungere alla scelta migliore proprio perché attraverso lo strumento di raccordo si determinano in maniera condivisa da tutti gli enti le azioni da porre in essere nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione⁴¹ ormai istituzionalizzato nel sistema delle Conferenze (Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni Province

³⁷ Tali funzioni sono esercitate attraverso l'istituzione dello sportello unico per le attività produttive che gestisce un procedimento la cui istruttoria ha per oggetto in particolare i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza. Si veda in proposito l'art.25, comma 1, d.lgs 112/98.

³⁸ Così già DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in Riv. giur. ambiente 2005, 6, 957.

³⁹ Ricordiamo la scelta della nuova Costituzione di abbandonare il criterio del parallelismo - in virtù del quale le funzioni amministrative regionali finivano col coincidere con l'arco delle competenze legislative - e attribuire viceversa, sul piano generale, ogni competenza di amministrazione attiva ai comuni, salvo che, esigenze di gestione unitaria degli interessi in gioco, sospingano ad operare un diverso conferimento delle medesime a province, città metropolitane regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, 1 co Cost.). Si veda in proposito F. FRACCHIA, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 Cost.*, in G.F. FERRARI – G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit. p. 164, il quale sottolinea come l'attuale contesto risulti in tal modo caratterizzato dalla sussistenza di una coppia di "poteri generali" potenzialmente confliggenti: quello legislativo delle Regioni e quello amministrativo dei Comuni.

⁴⁰ A proposito del nuovo assetto costituzionale e dei rapporti tra i differenti livelli di governo si veda: PIRAINO- TERESI, *La riforma del rapporto Regione-Istituzioni locali: gli strumenti di raccordo alla luce dei nuovi indirizzi costituzionali*, Catanzaro, 2004.

⁴¹ In verità tali principi hanno già trovato asilo nel nostro ordinamento a partire dalla legge 142 del 1990 ed evolvendosi attraverso la legge 59 del 1997, il decreto legislativo 112 del 1998, il decreto legislativo 267 del 2000.

autonome; Conferenza Stato – Città –ed autonomie locali; Conferenza Unificata), ed a seguito della riforma del 2001 , si è aggiunto il Consiglio delle Autonomie locali quale organo di raccordo tra regione ed enti locali⁴².

Ora, a prescindere dal dato letterale e dalle differenti competenze di tali strumenti di raccordo, ciò che li accomuna è costituito dal fatto di essere luoghi in cui il *decision making* è frutto della partecipazione di tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica, con conseguente abbandono di ogni "tentazione centralistica"⁴³.

Non osta a tale concezione quanto affermato in passato dalla Corte Costituzionale⁴⁴ che, in buona sostanza, aveva negato l'applicabilità di tale principio nei rapporti Stato- Regioni nella tutela dell'ambiente, posto che la relativa disciplina ricade nella potestà legislativa esclusiva dello Stato che costituisce un limite alla disciplina che le Regioni possono adottare in materie di loro competenza che intersecano l'ambiente. Infatti l'esclusività della potestà legislativa statale attiene alla disciplina di tutela minima del sistema ambiente ben potendo le Regioni adottare una disciplina di tutela ambientale più elevata. Inoltre ricordiamo che la Costituzione assegna agli enti locali l'esercizio delle funzioni amministrative (anche quelle in materia ambientale).

In tal senso, con riferimento alla disciplina dell'inquinamento atmosferico, particolare importanza assumeva quanto previsto dagli artt. 2 e 4 del d.lgs 351/99 che, a Costituzione invariata, aveva già evidenziato l'importanza del coinvolgimento di tutti gli enti territoriali nel momento di individuare i valori limite e le soglie di allarme, ma soprattutto rileva l'art 9, comma 7, del Dl.gs 155/2010 laddove assicura la partecipazione degli enti locali interessati mediante opportune procedure di raccordo e concertazione per la redazione dei piani d'azione ⁴⁵.

I piani ed i programmi di coordinamento, allora, costituiscono ulteriori strumenti di raccordo tra la regione e gli enti locali, poiché coinvolgono tali enti nella redazione e nell'attivazione delle misure di rilevamento e di controllo del territorio in essi contenute.

Con riferimento a tutti i Piani nazionali, nel marzo 2019 la Commissione Europea, con una sua Comunicazione⁴⁶ ha messo a disposizione di tutti gli Stati

⁴² Tale strumento consente di mantenere uno stretto collegamento tra regione ed enti esponenziali di una comunità stanziata su un determinato territorio.

⁴³ Si veda A.PIRAINO op ult. Cit..

⁴⁴ Cfr Corte Cost n.104-2008.

⁴⁵ A livello operativo, e quindi nel momento dell'esecuzione degli obiettivi prefissati, la collaborazione ed il raccordo tra gli enti veniva richiamato , già il dm 261/02 ai fini dell'individuazione del ruolo svolto dagli enti locali nell'elaborazione dei piani e dei programmi d'azione stabiliva che : " Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono, nel rispetto del quadro delle competenze amministrative in materia territoriale e ambientale, con apposita normativa e comunque in conformità al proprio ordinamento, ad adottare i piani e i programmi di cui al presente decreto, assicurando il coordinamento di tali piani e degli obiettivi stabiliti dagli stessi con gli altri strumenti di pianificazione settoriale e con gli strumenti di pianificazione degli enti locali".

⁴⁶ Comunicazione della Commissione Europea del 1° marzo 2019, Linee guida per lo sviluppo di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico ai sensi della direttiva (UE)2016/2284

Membri delle specifiche Linee guida (anche se giuridicamente non vincolanti) con l'intento di "assistere le autorità nazionali nell'elaborazione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico" trattando, in quattro capitoli corrispondenti, "il formato del programma nazionale, il monitoraggio dei progressi realizzati nella sua attuazione, le consultazioni sul programma nazionale e la sua diffusione".

Con tale atto la commissione tra le varie necessità, ha manifestato anche quelle di individuare le responsabilità ed i poteri attribuiti alle autorità nazionali, regionali e locali in materia di qualità dell'aria e lotta contro l'inquinamento.

Inoltre con riguardo alle consultazioni con il pubblico e le autorità competenti, ha manifestato la necessità di documentare tutte le consultazioni svolte durante l'elaborazione del programma nazionale coinvolgendo tutti gli stakeholders del settore, quali il pubblico, che comprende tutte le parti interessate, dai membri del vasto pubblico alle ONG ambientali e associazioni professionali di un determinato settore, nonché le autorità competenti interessate, incluse quelle con *"responsabilità ambientali specifiche in materia di inquinamento, qualità e gestione dell'aria a tutti i livelli (quindi anche locale), che saranno probabilmente chiamate ad attuare il programma nazionale"*;

Con la recente adozione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁴⁷, che invero non dedica molta attenzione a tale delicato tema, si pone comunque la possibilità di spingere gli enti locali ad

Adottare tutte quelle misure che indirettamente, ma forse in modo migliore, possono divenire determinanti per la tutela della qualità dell'aria.

Ci si riferisce alla elaborazione di piani urbani sostenibili che includano misure quali la creazione di aree verdi e di aree pedonali e senza auto nei centri urbani e la promozione degli spostamenti a piedi e in bicicletta, l'uso di trasporti pubblici accessibili e di soluzioni di mobilità condivisa e sostenibile, garantendo nel contempo la coesistenza con il trasporto motorizzato. In effetti tali scelte dovrebbero costituire la base della pianificazione urbana a lungo termine così come andrebbero messe in atto, anche nell'ambito dei loro piani per la qualità dell'aria, campagne di informazione e programmi di incentivazione per la ristrutturazione degli edifici e la sostituzione di sistemi di riscaldamento e raffreddamento residenziali inefficienti e inquinanti, responsabili di gran parte dell'inquinamento atmosferico con sostanze pericolose per la salute.

del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, 2019/C 77/01.

⁴⁷ Il 25 aprile il Governo ha trasmesso al Parlamento il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile. Sulle comunicazioni sono state approvate le risoluzioni n. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato. Il 30 aprile 2021 il Governo ha quindi ufficialmente trasmesso il testo definitivo del PNRR alla Commissione europea; il 4 maggio 2021 il testo è stato trasmesso anche al Parlamento italiano. IL PNRR è stato approvato definitivamente dalla Commissione Europea il 21 giugno 2021.

5. Conclusioni

Dall'esame delle disposizioni sopra indicate e dell'assetto istituzionale derivante dalla loro applicazione, appare chiaro come esista una "relazione d'interdipendenza bilaterale" che lega la tutela dell'ambiente con la disciplina dell'assetto del territorio .

Ciò deriva dall'altrettanto necessaria considerazione in senso unitario della tutela dell'ambiente, inteso non come sommatoria di singoli fattori singolarmente tutelati, ma come tutela coordinata ed unitaria dell'equilibrio complessivo dei fattori che lo compongono⁴⁸.

E' chiaro che tutti gli interessi, più o meno intrecciati con quello ambientale, non possono annullarsi in esso, tuttavia dovranno risentire della sua presenza, nel senso di dover essere bilanciati con esso in modo da realizzare *"una visione di sintesi che non esclude, la reciproca autonomia"*⁴⁹ ma che comunque conduca ad un punto di equilibrio tra ecosfera e biosfera .

Come è stato affermato in passato anche dalla giurisprudenza amministrativa, la tutela dell'ambiente :*"..lungi dal costituire un autonomo settore d'intervento dei pubblici poteri, finisce per assumere il ruolo di momento unificante e finalizzante le distinte tutele giuridiche predisposte a favore dei beni della vita che nell'ambiente si collocano"*⁵⁰.

La tutela dell'ambiente, il governo del territorio ed il bilanciamento tra tutti gli interessi coinvolti da questo legame, devono vedere allora coinvolti tutti i livelli territoriali di governo che hanno una responsabilità condivisa⁵¹ nell'approntare una tutela razionale ed efficace dell'ambiente.

Ciò porta a formulare due considerazioni. La trasversalità dell'ambiente di cui ha più volte parlato la Corte Costituzionale, conduce ad un intreccio di competenze non solo legislative ma anche amministrative. Inoltre, dalla concorrenza di competenze deriva una condivisione delle responsabilità di tutela che necessariamente porta all'adozione di un modello organizzativo di condivisione delle scelte da effettuare. (intese deboli o forti, convenzioni, accordi di programma, tavoli di coordinamento)

⁴⁸ Si veda in proposito M. CECCHETTI, *I principi costituzionali per l'ambiente*, Milano, 2000, secondo il quale *"Il principio di unitarietà assume un carattere finalistico, dove la concezione unitaria serve ad aggregare e a coordinare una pluralità di strumenti nel quadro di una visione complessiva in grado di consentire il perseguimento di obiettivi globali"*. La Corte Costituzionale parla di "sistema ambiente" (sentt.378/07, 62 e 108/08 cit.).

⁴⁹ Si veda in proposito G.PITRUZZELLA, *Profili organizzativi della tutela dell'interesse ambientale: il Ministero dell'ambiente*, in C. MURGIA (a cura di), *l'ambiente e la sua protezione (Atti del convegno di studi giuridici*, Cagliari ,19-20-21 aprile 1989), Milano, 1991.

⁵⁰ Così Cons.St., sez. IV, 11 aprile 1991, n.257, in *Riv. Giur. Amb.*, 1992,136).

⁵¹ Si veda in proposito M. CECCHETTI, op. ult. Cit. pag.261.

L'utilizzo di tale modello è fondamentale poiché consente agli enti locali, titolari delle funzioni amministrative, che prendono forma attraverso il procedimento⁵², di porre in essere dei provvedimenti frutto di un bilanciamento degli interessi in esso coinvolti effettuato secondo le scelte generali poste in essere in quelle sedi di rappresentazione concordata di tutti i punti di vista coinvolti.

Nel caso specifico della tutela della qualità dell'aria, il coinvolgimento in modo coordinato tutti gli enti territoriali, può divenire uno strumento idoneo a consentire la realizzazione di una decisione condivisa sulle misure da adottare per i piani e programmi per mantenere e risanare la qualità dell'aria, indirizzando anche le scelte per la tutela indiretta di tale componente ambientale e stabilendo altresì quali siano i soggetti responsabili dell'attuazione e del rispetto di tali misure⁵³.

⁵² Ricordiamo che ai sensi degli artt. 23 ss dlgs 112/98 e del Dpr 447/98 modificato dal Dpr 440/00, presso i comuni è istituita una struttura organizzativa (Cd sportello unico per le attività produttive), la quale gestisce il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione agli insediamenti produttivi. La gestione di tale procedimento composto vede coinvolti vari enti territoriali e non coordinati e diretti sempre dal responsabile della struttura organizzativa del comune.

⁵³ Si veda in proposito art.5, comma 2, lett. e), del decreto del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, 1 ottobre 2002, n.261.