



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PISA
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA**

TESI DI LAUREA

**PROFILI GIURIDICI DELL'INQUINAMENTO
ATMOSFERICO.
IL CASO DEGLI AGRICOLTORI MARMIFERI DI CARRARA**

RELATORE

Chiar.ma Prof. Virginia MESSERINI

Candidato

Marzia DOVERI

Anno accademico 2006/2007

RINGRAZIAMENTI

Un ringraziamento particolare a chi ha “sudato” e gioito con me nel corso di questi ultimi anni e si è prodigato anima e corpo, seguendomi, passo dopo passo, nella realizzazione di questo lavoro, grazie Romano.

Alla mia famiglia, ora e sempre insostituibile punto di riferimento e fonte di preziosi consigli;

A chi, oggi, sicuramente non avrebbe voluto mancare quest'appuntamento, ma che sicuramente mi starà “guardando”;

Agli amici, che mi hanno sempre supportata e sopportata in ogni mia scelta, grazie Roby;

Ringrazio infine il Comune della mia Città, per avermi così cordialmente accolto nelle sue stanze.

INDICE

	pag.
Introduzione	1

Capitolo I

Ambiente e titolo V della Costituzione

1.1 – Il cammino dell'Italia verso Kyoto	4
1.2 – La tutela dell'ambiente nel Titolo V della Costituzione	8
1.3 – La tutela dell'ambiente nel Titolo V della Costituzione dopo la riforma	10
1.3.1 – La ripartizione per materie nel nuovo art. 117 Cost.: la potestà legislativa esclusiva dello Stato.	11
1.3.2 – La potestà concorrente	13
1.3.3 – La potestà residuale	16
1.4 – L'ambiente nell'art. 117 Cost.	22
1.5 – L'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale	24
1.6 – Problemi inerenti l'applicazione del Protocollo di Kyoto all'interno di altre realtà statuali	34

Capitolo II
Inquinamento atmosferico

	pag.
2.1 – La normativa statale in materia di inquinamento atmosferico: la legge n. 615 del 1966, ovvero il primo tentativo di disciplinare organicamente la materia dell'inquinamento atmosferico	39
2.2 – Il d.p.r. n. 616 del 1977: il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni	42
2.3 – Il d.p.r. n. 203 del 1988	44
2.4 – Il d. lgs. n. 351 del 1999: la valutazione e la gestione della qualità dell'aria ambiente	46
2.5 – L'art. 844 del codice civile.	50
2.6 – Il d. m. n. 60 del 2002	51
2.7 – Il d. lgs. n. 152 del 2006	54
2.8 – Il sistema delle competenze in materia di inquinamento atmosferico alla luce della riforma del Titolo V parte II della Costituzione	56
2.8.1 – Stato	59
2.8.2 – Regione	61
2.8.3 – Provincia	63
2.8.4 – Comune	64
2.9 – Un esempio particolarmente esplicativo del contenzioso sulle competenze tra Stato e Regione: sentenza n. 10/2008	69
2.10 – Controllo della mobilità urbana attraverso gli organi Istituzionali del Comune	71

Capitolo III

L'inquinamento atmosferico nella città di Carrara

	pag.
3.1 – Considerazioni preliminari	77
3.2 – Accordi tra Pubbliche Amministrazioni	80
3.3 – Gli Accordi in ambito regionale e il Piano d’Azione	
Comunale	84
3.3.1 – Piano d’Azione del Comune di Carrara	87

Capitolo IV

Il materiale lapideo

4.1 – Escavazione	100
4.2 – Trasporto e lavorazione	104
4.3 – La reazione dei cittadini all’inquinamento atmosferico: le azioni giudiziarie intentate contro il Comune di Carrara	107

Conclusioni	111
-----------------------	-----

Bibliografia	114
------------------------	-----

Allegati	119
--------------------	-----

INTRODUZIONE

Data l'attualità dell'argomento e la criticità, ormai palese, di molte situazioni a carattere locale e generale, ho ritenuto utile e tempestivo affrontare, in questa tesi, il tema dell'inquinamento atmosferico nei suoi profili giuridici, con particolare riferimento alle problematiche che esso presenta nella città di Carrara e nelle sue immediate adiacenze.

Si tratta di un tipo di inquinamento complesso, che nella zona apuana risulta essenzialmente legato alla coltivazione e sfruttamento degli agri marmiferi (di cui Carrara detiene il primato mondiale) e che comprende i fenomeni conseguenti all'escavazione, al trasporto, alla lavorazione primaria e alle attività collaterali che utilizzano il marmo dal blocco sino alle polveri.

Prenderemo in considerazione la "materia ambiente" da un punto di vista costituzionale, cercando di comprenderne e valutarne l'evoluzione che ha avuto nel tempo e in particolare nella seconda metà del XX° secolo.

Vedremo i riferimenti specifici all'inquinamento atmosferico e come il legislatore abbia affrontato innumerevoli adeguamenti attraverso la promulgazione di leggi e normative, ancora soggette a costanti correzioni e adattamenti, che possano consentire una univoca interpretazione da quanti sono coinvolti nella gestione del problema.

Analizzeremo come le varie competenze in materia debbano essere gestite dallo Stato e dagli Enti più periferici, dalle varie categorie e dal semplice cittadino.

Ci soffermeremo sul tema, sottolineando come esso viene vissuto ed affrontato giorno per giorno nel contesto sociale della mia Città:

nelle frazioni montane e direttamente nelle "cave", ove il marmo viene liberato dalla corteccia di materiale "anche vegetale" superficiale ed

estratto, tramite “varate”, con esplosivi, o tramite “segagione” con macchinari che utilizzano lo speciale filo diamantato;

nelle adiacenze e soprattutto all’interno del contesto urbano, che subisce l’impatto del trasporto del materiale ricavato dai blocchi veri e propri, del materiale informe, che per le sue dimensioni e forma è ancora utilizzabile nell’artigianato e nell’industria con scopi diversificati (oggettistica, piastrelle), e non ultimo del materiale frammentato, inutilizzabile come tale e quindi trasformato (in senso stretto) in granulati di varie dimensioni o polveri largamente usate nell’industria farmaceutica e nella cosmesi.

Metteremo in evidenza come sia principalmente il trasporto alla base del nostro problema, in quanto tutto il materiale, dal più nobile al “tout venent”, viene trasportato dai monti al piano, ai siti di lavorazione (laboratori) o di smistamento (porto, ferrovia), su grandi camions che devono obbligatoriamente attraversare il centro abitato, il quale a tutt’oggi mantiene la conformazione urbanistica medievale e quindi assolutamente inadatta a sopportare un transito veicolare di quel tipo e di quell’intensità.

E’ ovvio che in siffatta realtà si verifichi una situazione conflittuale grave e difficilmente correggibile fra le necessità di lavoro e di sviluppo industriale e la qualità di vita dei cittadini.

Con questa tesi si vuol cercare di mettere in luce il lento processo che a livello internazionale, comunitario e statale ha portato ad una consapevolezza della necessità di intervento in materia di tutela ambientale e alla definizione in termini giuridici della stessa nozione d’ambiente.

Si cercherà altresì di sottolineare il ruolo delle istituzioni pubbliche, statali e locali (in Italia: regioni, province, comuni), i quali attualmente (ognuno per la parte che gli concerne) sono tenuti al controllo, al monitoraggio e alla prevenzione di ogni tipo di inquinamento che possa deteriorare l’ambiente o compromettere la qualità di vita degli abitanti.

Da ultimo si vuole evidenziare come questo quadro istituzionale e normativo abbia condizionato gli interventi sulla realtà complessa e particolare degli agri marmiferi di Carrara.

CAPITOLO I

Ambiente e titolo V della Costituzione

1.1 Il cammino dell'Italia verso Kyoto

Lo sviluppo demografico, l'intensificazione delle attività industriali, l'occupazione e lo sfruttamento del suolo e del sottosuolo, oltre che di ogni fonte energetica minerale o vegetale, hanno finito per incidere in modo rilevante sulla conservazione dell'ambiente nel quale viviamo, creando un grave conflitto fra una "apparente" migliore qualità di vita e gli effetti dell'utilizzo sconsiderato di ogni forma di risorsa disponibile.

Fra le molteplici forme di inquinamento ambientale, negli ultimi decenni, ha destato particolare preoccupazione, a livello sia nazionale che internazionale, la problematica dell'inquinamento atmosferico, che si è manifestato in maniera sempre più evidente.

Uno dei diversi profili sui quali l'inquinamento atmosferico incide è rappresentato dal fenomeno del cambiamento climatico, che la Comunità internazionale ha preso in seria considerazione con la Convenzione quadro del 1992¹.

Nel preambolo della Convenzione quadro sul cambiamento climatico, esso viene definito come un problema comune dell'umanità riconducibile allo svolgimento di attività antropiche comportanti un

¹ MEZZETTI L., *Manuale di diritto ambientale*, 2001, pag. 733 e ss.

La Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici, approvata a New York il 9 maggio 1992, è stata ratificata ad oggi da 188 Stati. La Convenzione è in vigore dal 21 marzo 1994 (per l'Italia dal 14 luglio 1994).

aumento della concentrazione di anidride carbonica ed altri gas serra nell'atmosfera.

In considerazione della natura globale di tale fenomeno, tutti gli Stati vengono chiamati alla più ampia cooperazione possibile nel rispetto delle proprie responsabilità, comuni ma differenziate, delle rispettive capacità e delle proprie condizioni economiche².

La Convenzione quadro sul cambiamento climatico, proprio per la sua natura di Convenzione quadro, non contiene veri e propri impegni vincolanti e misure operative per combattere il fenomeno del cambiamento climatico, ma una serie di impegni generici diretti alla promozione di attività di ricerca, osservazione, monitoraggio e stesura di periodiche relazioni propedeutiche alla definizione di impegni vincolanti alla riduzione di gas-serra.

Nell'ambito della terza Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sul cambiamento climatico tenutasi nel dicembre 1997 è stato negoziato il Protocollo di Kyoto, il quale rappresenta il primo passo per l'attuazione concreta dell'obiettivo della Convenzione, vale a dire la riduzione delle emissioni di gas serra nell'atmosfera ad un livello tale da prevenire dannose interferenze antropiche con il sistema climatico.

In particolare, il Protocollo prevede l'impegno dei paesi industrializzati e quelli ad economia in transizione ad una riduzione delle emissioni dei principali gas ad effetto serra del 5,2 % rispetto ai valori del 1990, nel periodo 2008-2012, con riduzioni differenziate per ogni singolo paese³.

L'Unione Europea ha un obiettivo di riduzione del 8%, nell'ambito del quale l'Italia si è impegnata a ridurre le emissioni del 6,5%, mentre nessuna limitazione alle emissioni di gas-serra viene prevista per i Paesi in via di sviluppo.

² MEZZETTI L., *cit.*, pag. 734.

³ MEZZETTI L., *cit.*, pag. 735.

Per soddisfare gli impegni stabiliti dal protocollo di Kyoto, gli Stati Parti dovranno procedere alla definizione di politiche climatiche nazionali, che dovranno in primo luogo prevedere la realizzazione di interventi a livello nazionale, con lo scopo di procedere ad una ridefinizione e rimodulazione generale delle attività economiche colpevoli di contribuire al fenomeno del cambiamento climatico.

I settori coinvolti vanno dall'industria all'agricoltura, al settore energetico a quello dello smaltimento dei rifiuti⁴.

Non sempre però riduzioni delle emissioni, come quelle richieste alla maggior parte dei paesi industrializzati dal Protocollo⁵, potranno essere realizzate ad un costo ragionevole, nei tempi brevi richiesti dal Protocollo e soltanto mediante la realizzazione di interventi a livello nazionale.

Per cercare di raggiungere lo scopo, senza gravare di eccessivi oneri economici gli Stati firmatari, il Protocollo ha perciò previsto la possibilità di realizzare una parte delle riduzioni di emissioni per mezzo dei cd. meccanismi di flessibilità⁶.

Parallelamente all'impegno europeo, l'Italia ha definito autonomi strumenti di programmazione nazionale mirati alla riduzione di gas ad effetto serra.

⁴ La lista dei settori coinvolti è contenuta nell'Allegato A del Protocollo di Kyoto.

⁵ Nell'ordine del 5% - 8%

⁶ I meccanismi di flessibilità previsti dal Protocollo di Kyoto sono 3, denominati Clean Development Mechanism (CDM), "sviluppo pulito", che consente ai paesi industrializzati e ad economia in transizione di realizzare progetti nei paesi in via di sviluppo, che producano benefici ambientali in termini di riduzione delle emissioni di gas-serra e di sviluppo economico e sociale dei Paesi ospiti e nello stesso tempo generino crediti di emissione per i Paesi che promuovono gli interventi; *Joint Implementation* (JI), "implementazione congiunta", che permette ai paesi industrializzati e ad economia in transizione di realizzare progetti per la riduzione delle emissioni di gas-serra in un altro paese dello stesso gruppo e di utilizzare i crediti derivanti, congiuntamente con il paese ospite; ed *Emissions Trading* (ET) che autorizza lo scambio di crediti di emissione tra paesi industrializzati e ad economia in transizione; un paese che abbia conseguito una diminuzione delle proprie emissioni di gas serra superiore al proprio obiettivo può così cedere (ricorrendo all'ET) tali "crediti" a un paese che, al contrario, non sia stato in grado di rispettare i propri impegni di riduzione delle emissioni di gas-serra.

Specificamente, il d. m. 20 luglio 2000, n. 337, a firma del Ministro dell'ambiente, prevede nel campo dei trasporti la predisposizione e l'aggiornamento dei piani urbani del traffico, con particolare attenzione alla loro efficacia in termini di riduzione delle emissioni, nonché, nelle aree urbane e nelle zone con oltre 500.000 abitanti, l'applicazione di sistemi intelligenti di trasporto e del traffico (ITS), la realizzazione o il potenziamento dei parcheggi di scambio e l'aumento della capacità di trasporto pubblico con mezzi elettrici, ibridi o a gas⁷.

A tale scopo è previsto il cofinanziamento sia per l'acquisto di autoveicoli elettrici/ibridi a basse emissioni, destinati alle flotte pubbliche ed ai servizi di pubblica utilità e sia dei costi aggiuntivi per l'impiego, nei mezzi di trasporto pubblico, di biodiesel o di altri carburanti ad elevata efficienza, nonché la riorganizzazione dei sistemi di distribuzione delle merci, anche con incentivi a favore delle imprese per l'utilizzo di mezzi elettrici/ibridi o a gas.

Un capitolo importante è rappresentato proprio dagli interventi finalizzati a razionalizzare il settore dei trasporti “attraverso una politica di bilanciamento nell'utilizzo dei trasporti ripartito tra gomma e ferro – tanto nel settore civile quanto in quello delle merci –, sia con la realizzazione di nuove infrastrutture per il trasporto pubblico (es. piste ciclabili), sia con il ricorso sistematico a strumenti tecnologicamente avanzati, quali l'uso generalizzato della telematica nella gestione del controllo del traffico, la razionalizzazione del comparto dei servizi, il rinnovo del parco circolante e lo sviluppo dell'intermodalità”⁸.

⁷ MIGIARRA M., “ Politiche nazionali ed europee per la riduzione del livello di emissione di gas ad effetto serra e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal protocollo di Kyoto”, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, Milano, 2004, n.1, pag. 149.

⁸ MIGIARRA M., cit., pag. 152.

1.2 La tutela dell'ambiente nel titolo V della Costituzione

L'inquinamento atmosferico è parte integrante delle politiche sia nazionali che internazionali in tema di tutela ambientale.

Prima di affrontarlo in maniera specifica è necessario svolgere alcune considerazioni relative alla definizione della materia ambiente sia in relazione alla riforma del Titolo V parte II della Costituzione che in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni.

L'ambiente fino alla recente riforma del titolo V parte II della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n.3 del 2001, non è mai stato organicamente disciplinato, cosicché dottrina e giurisprudenza si sono trovate di fronte ad un vuoto normativo che è stato necessario colmare facendo riferimento a norme costituzionali già esistenti, non trattanti la materia ambiente in modo specifico, ma che con essa nutrono un legame interfunzionale; rilevano a questo proposito gli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione⁹:

l'art.2 che contempla il diritto dell'uomo all'ambiente, sotto il profilo della qualità della vita, e qualifica la tutela ambientale come oggetto di un dovere di solidarietà politica, economica e sociale; l'art.9 che prevede che la Repubblica tuteli il paesaggio; l'art.32 che tutela la salute come diritto ad un ambiente salubre e sano, inteso come diritto soggettivo della persona e interesse della collettività ad un ambiente in cui i fenomeni di inquinamento non incidano negativamente sulla salute fisica e psichica dell'individuo.

Senza dimenticare che ulteriori riferimenti che permettono di collegare la qualità della vita, intesa come benessere della persona umana, con la

⁹ In Costituzione: art. 2 "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

Art. 9 "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione."

Art. 32 "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti [...]."

tutela dell'ambiente sono riscontrabili nelle molteplici disposizioni poste a garanzia dei diritti sociali (artt.41, 42, 43 cost.)¹⁰. A conferma della circostanza che più norme costituzionali rinviano, di fatto, al valore ambiente in modo inespresso è in particolare l'art.117 cost. nella sua originaria formulazione¹¹.

La disposizione in questione canonizzava il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, secondo il principio della concorrenza, nel senso che, date le leggi quadro dello Stato, le Regioni potevano legiferare in tutta una serie di materie tassativamente elencate e tutte o quasi le materie indicate nella suddetta norma risultavano obiettivamente connesse con la problematica ambientale: si pensi ad es. all'urbanistica, alla caccia, alla pesca nelle acque interne, ecc.; tutte normative settoriali che non possono non convergere nella disciplina ambientale e nella qualificazione dell'ambiente come "valore" oggettivo¹².

Da ciò è possibile evincere che, anche prima della recente riforma del titolo V del 2001, non poche erano le norme costituzionali grazie alle quali si può parlare di una obiettiva e risalente considerazione della problematica ambientale da parte dell'ordinamento costituzionale¹³.

¹⁰ In Costituzione: art. 41 "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica, pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali."

¹¹ Art. 117 "La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; [...]. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione."

¹² CROSETTI A., R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma, Bari, 2003, pag. 55.

¹³ CROSETTI A., R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *cit.*, pag. 56.

1.3 La tutela dell'ambiente nel titolo V della Costituzione dopo la riforma

Con la legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001¹⁴ si sono prodotte numerose e importanti innovazioni, destinate a riflettersi sull'intero assetto costituzionale, tra cui riveste maggiore rilievo la nuova formulazione dell'art.117, che assume specifica importanza anche in ordine alla disciplina dell'ambiente¹⁵.

Una differenza di fondo tra il vecchio e il nuovo art. 117 Cost. sta nel fatto che il vecchio art.117 consentiva alla Regione di adottare “norme legislative” e non parlava affatto di funzione legislativa (come faceva e fa, invece, l'art. 70¹⁶), quasi a voler sottolineare che una cosa era quella legiferativa, destinata ad essere esercitata collettivamente (solo) dalle Camere, e un'altra questa mera attività di produzione normativa, ancorché situata sul gradino della legislazione.

Ora, il nuovo art. 117 ha inteso equiparare pienamente le Regioni e lo Stato quanto alla titolarità della funzione legislativa .

Il primo comma, infatti, stabilisce che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”¹⁷.

¹⁴ Che conferma nei loro testi precedenti gli articoli: 121, 122, 126, 131 e 133, riguardanti l'organizzazione interna delle Regioni, le Regioni esistenti e le modalità di istituzione di nuove Province o nuovi Comuni; abroga gli articoli: 115, 124, 125 - 1° c., 128, 129 e 130, implicando sostanzialmente, l'abolizione dei controlli di legittimità degli atti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, il venir meno della soprintendenza del Commissario del Governo, l'eliminazione della determinazione delle funzioni in base alla Costituzione o a leggi della Repubblica. E, invece, modificati i rimanenti articoli: 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 127 e 132.

¹⁵ CROSETTI A., R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *La riforma del titolo V della Costituzione e le nuove prospettive per il diritto dell'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, Roma, Bari, 2003, pag. 60 e ss.

¹⁶ Art. 70 Cost. “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.”

¹⁷ Al secondo comma vengono indicate le materie in ordine alle quali lo Stato ha legislazione esclusiva; al terzo comma si specificano poi le materie di legislazione concorrente, con l'avvertenza che “spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato”; si conclude infine, al quarto comma, attribuendo “alle Regioni la potestà

In questo modo si è voluto sottolineare come legge statale e legge regionale abbiano la medesima “dignità”, e costituiscano al medesimo titolo modalità di esercizio della funzione legislativa, nei limiti comuni ad entrambe, posti dall’attuale ruolo del limite “internazionale”¹⁸.

L’utilizzazione dell’obbligo internazionale è possibile solo a condizione che ne sia previamente verificata la conformità alla Costituzione.

Il nuovo sistema costituzionale elimina il controllo governativo sulle leggi regionali (con il nuovo testo dell’art.127): scompare così uno degli istituti che, lungi dal costituire una forma di controllo e di indirizzo sul legislatore regionale e dall’offrire garanzie di una produzione legislativa regionale costituzionalmente corretta, ha oscillato tra l’utilizzazione politica e il controllo burocratico¹⁹.

Mentre il precedente testo dell’art. 117 operava il conferimento alle Regioni di limitati poteri legislativi, che solo marginalmente limitavano il potere legislativo ordinario generale dello Stato, il nuovo testo contiene un vero e proprio riparto di competenze legislative ordinarie tra Stato e Regioni.

1.3.1 La ripartizione per materie nel nuovo art. 117 Cost.: la potestà legislativa esclusiva dello Stato

Per quanto riguarda la potestà legislativa esclusiva dello Stato, art. 117, 2° comma, (“lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie”), le materie statali coprono l’ordinamento complessivo con ben altra ampiezza e qualità rispetto alle regionali: esclusi i rapporti

legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.

¹⁸ LUCIANI M., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione. Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, Bologna, 2002, www.associazionedeicostituzionalisti.it

¹⁹ CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, pag. 70.

processuali, l'ordinamento dei rapporti civili e di quelli penali, risulta che oggetto di potestà legislativa regionale sono, fondamentalmente, i rapporti amministrativi²⁰.

Le materie riservate allo Stato non alludono solo ai diversi campi o ambiti di disciplina governati da principi unitari o almeno da regole specifiche (come l'urbanistica, la sanità, l'agricoltura, ecc.), ma si riferiscono anche e piuttosto a compiti propri dello Stato, di natura tale che possono essere soddisfatti soltanto mediante interventi legislativi all'interno di discipline appartenenti alle materie più diverse²¹.

Spetta allo Stato di legiferare per determinare "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, 2° comma, lett. m).

La Costituzione, infatti, concepisce questa come una materia, ma è evidente che si tratta in realtà di una clausola generale che legittima lo Stato a dettare norme in qualunque materia, quando queste abbiano come oggetto o contenuto la fissazione di un livello minimo di soddisfacimento di diritti civili o sociali.

"Data l'ampiezza e l'elasticità di queste espressioni, risulta chiaro che, a questo titolo, lo Stato può intervenire in qualunque materia²²."

Altro potere dello Stato è quello di determinare le "funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane", e cioè dettare almeno un inizio della disciplina della materia.

Ecco, dunque, un altro modo in cui è consentito allo Stato di inserirsi in qualsiasi materia regionale; il che accade anche attraverso altre materie elastiche, e in realtà trasversali, come la "tutela della concorrenza", attraverso la quale lo Stato potrà intervenire trasversalmente – sia fissando principi, sia dettando norme più

²⁰ "Il concetto di materia risulta per sua natura ambiguo, e la distinzione dell'art. 117 tra materie esclusivamente statali, materie concorrenti e materie (in apparenza) esclusivamente regionali, nel suo mero affiancamento "seriale" delle une alle altre, sembra fatta a posta per indurre in equivoco, impedendo una comprensione reale del riparto dei poteri." FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1251.

²¹ FALCON G., *cit.*, pag. 1252 e ss.

²² FALCON G., *cit.*, pag. 1253.

dettagliate, anche a livello secondario – su tutte le materie della vita economica, altrimenti affidate alla potestà legislativa regionale²³, la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”: la collocazione di questa materia fra quelle esclusive statali è contraddittoria sia con le altre competenze regionali, sia con la legislazione vigente, sia infine con tutta la giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha invece sempre ritenuto che la tutela dell’ambiente rientrasse, ancorché non prevista nel vecchio art. 117, tra le materie di competenza concorrente regionale²⁴.

E’ sempre lo Stato a mantenere il ruolo di garante del rispetto degli obblighi internazionali e in particolare dell’attuazione del diritto comunitario.

Dunque è evidente come l’intervento statale, di fatto, trovi titolo in qualunque materia.

1.3.2 La potestà concorrente

Quanto alla potestà concorrente, molto è cambiato rispetto al vecchio testo²⁵.

Per comprendere cosa sia accaduto è bene ricordare in estrema sintesi quale fosse il quadro precedente.

Il vecchio art. 117 Cost. stabiliva che la Regione potesse “emanare” delle “norme legislative” in varie materie, nelle quali la Regione era

²³ CARAVITA B., *cit.*, pag. 73 e ss. CARAVITA B., *cit.*, pag. 73 e ss.

²⁴ “Probabilmente per far funzionare il sistema, prima di difficili riforme costituzionali, occorre pensare che le esistenti competenze regionali in materia ambientale continueranno ad essere esercitabili sino a quando rimane in vigore la legislazione statale che le prevede; pur tuttavia lo Stato, sempre rispettando le altre competenze regionali interferenti con la materia ambiente, potrà riassumere su di sé compiti di tutela ambientale, fissando standards e distribuendo funzioni, ovvero confermando ambiti di competenza regionale, dando così carattere di precarietà alle competenze regionali in materia”. Così CARAVITA B., *cit.*, pag. 75.

²⁵ LUCIANI M., *cit.*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

tenuta ad osservare i “limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”, oltre che l’interesse nazionale e quello delle altre Regioni.

Quelle ricomprese nell’elenco di cui all’art. 117 erano comunemente qualificate come materie di “competenza concorrente”, ovvero “ripartita”, nel senso che allo Stato spettava l’indicazione dei principi fondamentali della materia, e alle Regioni la concreta legiferazione di dettaglio, nel rispetto di tali principi.

L’interpretazione della disciplina costituzionale, così sommariamente descritta, diede luogo a notevoli contrasti in dottrina.

Ci si chiese, in particolare, se le Regioni potessero legiferare anche in assenza delle leggi statali identificative dei principi fondamentali (c.d. “leggi cornice”), e se lo Stato, a sua volta, potesse andare al di là dell’indicazione dei principi, adottando anche una normazione di dettaglio.

In entrambi i casi il dilemma fu risolto in favore dell’ipotesi affermativa.

Quanto al primo problema, la soluzione venne direttamente dal legislatore statale, il quale dispose che “l’emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall’art. 117 Cost. si svolge nei limiti dei principi fondamentali, quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie, o quali si desumono dalle leggi vigenti²⁶”.

In questo modo, ammettendo che i principi fondamentali potessero desumersi da tutte le “leggi vigenti”, anziché dalle sole leggi cornice, si consentiva alle Regioni di legiferare anche in assenza di queste.

Si poneva rimedio, così, al rischio che il legislatore statale, restando inerte (non adottando, cioè, le leggi cornice), paralizzasse l’attività legislativa regionale, anche se - paradossalmente - si finiva per correrne un altro (peraltro meno grave), consistente nel fatto che, in assenza di una definizione legislativa dei principi, gli organi statali di

²⁶ Vedi art. 17, comma 4, della l. 16 maggio 1970, n. 281 (“Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario”), in sostituzione dell’art. 9 della l. 10 febbraio 1953, n. 62 (c.d. “Legge Scelba”).

controllo e la stessa Corte costituzionale avrebbero potuto, arbitrariamente, assegnare il rango di principi “anche a norme che scarso spazio lasciavano alla libertà di scelta delle Regioni”²⁷.

Altra conseguenza del rinvio, per l’identificazione dei principi fondamentali, a tutte le “leggi vigenti” fu, poi, la scelta della Corte costituzionale di negare che i principi si potessero desumere da una singola legge, dovendosi - invece - fare costante riferimento all’intera produzione legislativa statale²⁸.

Quanto al secondo problema, la soluzione è venuta essenzialmente dalla giurisprudenza costituzionale. Ha affermato, infatti, la Corte, che la legge statale non deve “essere necessariamente limitata a disposizioni di principio, essendo invece consentito l’inserimento anche di norme puntuali di dettaglio, le quali sono efficaci soltanto per il tempo in cui la regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento²⁹”.

Non si deve dimenticare, peraltro, che analoghe conclusioni furono raggiunte, in sede consultiva, dal Consiglio di Stato: “Lo Stato ha possibilità di legiferare nelle materie di competenza regionale ove le Regioni omettano di farlo; peraltro, il vigore della legislazione statale nel territorio delle singole Regioni è condizionato risolutivamente all’emanazione da parte delle Regioni stesse di proprie leggi³⁰”.

Pertanto, può dirsi che, nelle materie di cui al vecchio art. 117 Cost., le Regioni hanno potuto legiferare anche in assenza di leggi cornice³¹ e che - specularmente - lo Stato ha potuto dettare norme anche di dettaglio nelle materie di competenza regionale, ferma restando la

²⁷ LUCIANI M., *cit.*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

²⁸ Sent. 19 settembre 1984, n. 290.

²⁹ Sent. 12 luglio 1985, n. 214, e già prima spunti nella sent. 23 gennaio 1974, n. 13.

³⁰ Sez. I, 12 dicembre 1975, n. 2685.

³¹ Cfr. Corte cost., sent. 23 marzo 1983, n. 69: “La mancanza di leggi statali contenenti i principi fondamentali... non impedisce alle Regioni di legiferare... anche se tali norme mancano, ben può la Regione esercitare tutti i poteri per le materie attribuite alla sua competenza”.

cedevolezza di tali norme e la subordinazione della loro efficacia alla condizione risolutiva della sopravvenienza della legge regionale.

Ora le cose sono molto cambiate.

Nel vecchio testo, i principi fondamentali erano qualificati espressamente come un inevitabile limite delle leggi regionali.

Grazie a questo si era giunti a consentire che essi venissero desunti da tutte le “leggi vigenti”, anche in mancanza di vere e proprie “leggi cornice”.

Oggi, però, si dice solo che la determinazione di quei principi è riservata allo Stato.

Al contrario di quanto accadeva in passato, sembra che lo Stato non possa adottare una normazione di dettaglio, per quanto cedevole essa possa essere.

L’art. 117, comma 3, infatti, affida espressamente allo Stato solo la determinazione dei principi fondamentali, restando la normazione di dettaglio affidata alle Regioni.

Certo, così facendo, si rischia che, nell’inerzia delle Regioni, interi settori normativi restino senza disciplina di concreto sviluppo dei principi. Non si può escludere, pertanto, che la giurisprudenza della Corte costituzionale, forzando - peraltro - il dato testuale, reintroduca il vecchio regime³².

1.3.3 La potestà residuale

Prendiamo ora in considerazione la cd. “competenza legislativa regionale residuale”, prevista dal quarto comma dell’art. 117:

“spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.

³² LUCIANI M., *cit.*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

E' stato notato che “per le Regioni vi sono ormai solo delle materie escluse, e non della materie assegnate alla potestà legislativa: la quale potrà esercitarsi ovunque non sia esclusa³³”, senza incontrare altro limite se non quelli generali fissati dal comma 1° dell'art. 117.

Si tratta, evidentemente, dell'attribuzione di una competenza legislativa residuale³⁴, anche se è opportuno ricordare che a sua volta il legislatore statale ordinario ha competenze esclusive per interi settori cruciali dell'ordinamento, come l'ordinamento civile, penale e il diritto processuale.

E' chiaro, tuttavia, che per quanto ne resta ogni competenza legislativa spetta alle Regioni.

E' opportuno sottolineare però che il riparto costituzionale presuppone, senza occuparsene, le potestà normative dell'Unione europea, dunque nessuna potestà nazionale può dirsi realmente esclusiva.

Infatti in molte materie, sia concorrenti che residuali, la disciplina di base è direttamente o indirettamente dettata in sede europea³⁵.

Nonostante i limiti segnalati e le attenuazioni che abbiamo ricordato, va di fatto che la potestà legislativa generale residuale assume comunque un interesse di grande portata, rimanendo uno dei punti cardini della riforma³⁶.

La clausola di attribuzione residuale contenuta nel quarto comma non qualifica con alcun aggettivo la potestà legislativa regionale nelle

³³ FALCON G., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 5.

³⁴ Cfr. FALCON G., *cit.*, pag. 1257, secondo il quale, poiché questa competenza legislativa si differenzia per la sua maggiore ampiezza da quella detta “concorrente”, si può essere tentati di pensare che si tratti di una potestà legislativa “esclusiva”.

³⁵ “Talvolta si tratta solo di darvi esecuzione in via amministrativa, ma anche ove si tratti di legiferare, la legislazione, ovviamente, non è in alcun senso “esclusiva”, se non ipotesi per indicare che vi provvede la Regione anziché lo Stato (ma lo Stato avrà comunque un ruolo di garanzia)”, FALCON, *cit.*, pag. 1257.

³⁶ “Alcuni autori tendono a darne una lettura continuista e minimalista. Questa lettura non sembra però convincente, sia quanto alla lettera, sia quanto allo spirito della riforma costituzionale, che richiede una profonda revisione degli schemi tramandati e delle costruzioni riferite al precedente assetto, specie con riferimento alle disposizioni completamente nuove, come quella contenuta nell'art.117, comma 4”. TORCHIA L., *La potestà legislativa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002/1, pag. 344.

materie innominate e non vi è, quindi, un'espressa previsione di potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Secondo Luisa Torchia è più facile trarre dalla clausola elementi utili per l'analisi della regola di riparto che non elementi utili alla definizione di un nuovo tipo di potestà legislativa regionale.

L'introduzione di una clausola residuale a favore delle Regioni conferma e suggella il carattere tassativo degli elenchi contenuti nei commi 2 e 3 dell'art.117, impone un nuovo apprezzamento dei limiti posti alla capacità generale di intervento dello Stato e rafforza l'ipotesi della parificazione fra legge statale e legge regionale.

Non solo, infatti, la potestà legislativa è soggetta agli stessi limiti generali, indicati all'art.117, comma 1, quale che sia il soggetto che la esercita, ma essa è ripartita fra Stato e Regioni in modo da delimitare una volta per tutte l'area di competenza statale.

Vi è quindi un limite, quello delle materie, che si applica alla potestà legislativa statale e non a quella regionale.

Si lascia, invece, maggiore indeterminazione quanto ai confini dell'area di competenza regionale.

Questa maggiore indeterminazione ha a che fare sia con la ricognizione delle materie innominate, che non può che partire dal parametro di riferimento posto dalla stessa disposizione: "ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato", sia con la individuazione delle caratteristiche della potestà legislativa residuale, oltre alla ovvia necessità di distinguerla dalla potestà legislativa concorrente: ove si ritenesse che questa distinzione non sussista si dovrebbe sostenere la mancanza di significato dell'art.117, comma 4³⁷.

La formula sembra da intendere con riferimento alla legislazione sia esclusiva sia concorrente dello Stato, anche in assenza di un espresso richiamo agli elenchi di materie dei commi precedenti.

L'individuazione delle materie non riservate allo Stato, e quindi attribuite alla potestà legislativa residuale, richiede diverse operazioni

³⁷ TORCHIA L., *cit.*, pag. 352 e ss.

di ricognizione, di interpretazione e di confronto: fra il vecchio e il nuovo testo dell'art.117, fra i due elenchi del comma 2 e del comma 3 dell'art.117, fra le "etichette" riportate in questi elenchi e gli ambiti materiali definiti con la legislazione ordinaria e, non ultimo, fra gli ambiti coperti dalla disciplina comunitaria e quelli lasciati al diritto interno³⁸.

Quali che siano gli sviluppi in questa direzione, la potestà legislativa residuale si esercita su materie importanti: i principali settori economici, un'area vasta di servizi alla persona, parti fondamentali della regolazione dell'uso del territorio.

Sul piano dell'estensione orizzontale si tratta, quindi, di una potestà legislativa significativa e rilevante, non ridotta a pochi oggetti di scarso interesse³⁹.

Certo, questa estensione si ferma a fronte delle clausole generali di attribuzione di potestà legislativa esclusiva allo Stato. Nei settori

³⁸ Ad una prima lettura l'elenco delle materie attribuite alla potestà legislativa residuale potrebbe essere così articolato:

- acque minerali e termali
- agricoltura
- artigianato
- assistenza
- assistenza scolastica
- camere di commercio
- commercio, fiere e mercati
- edilizia
- energia (autoproduzione e profili di interesse locale)
- formazione professionale
- industria
- lavori pubblici e appalti
- miniere, risorse geotermiche, cave e torbiere
- ordinamento e organizzazione regionale
- politiche dell'occupazione
- polizia amministrativa regionale e locale
- spettacolo
- trasporti e viabilità
- turismo e industria alberghiera
- urbanistica

Ciascuna delle materie elencate, sottolinea l'Autrice, confina e interferisce con altre materie, dello stesso elenco e degli elenchi dei commi precedenti cosicché una definizione consolidata degli ambiti materiali richiederà necessariamente una rilettura attenta della legislazione di settore e, probabilmente, l'intervento della Corte costituzionale sui criteri e le regole di determinazione e individuazione. TORCHIA L., *cit.*, pag. 353.

³⁹ TORCHIA L., *cit.*, pag. 354.

economici, la tutela della concorrenza sarà un limite pregnante agli interventi regionali, così come nel settore dei servizi la legge regionale dovrà tenere conto ed adeguarsi ai livelli essenziali delle prestazioni determinati dallo Stato.

La riserva allo Stato dell'ordinamento civile significa che le Regioni potranno intervenire sui rapporti di diritto amministrativo e non sui rapporti di diritto privato: potranno, ad esempio, disegnare nuovi sistemi di finanziamento delle attività agricole, ma non potranno disciplinare i contratti agrari⁴⁰.

Valgono sicuramente per la potestà legislativa residuale i limiti generali espressamente posti dalla stessa Costituzione alla potestà legislativa: i limiti derivanti dalla prima parte della Costituzione e i limiti indicati all'art.117, comma 1. Vale, altrettanto sicuramente, il limite territoriale.

Una prima differenza fra i due tipi di potestà legislativa regionale concorrente e residuale sta nel fatto che mentre nelle materie di legislazione concorrente la Regione deve muoversi entro il quadro definito dai principi fondamentali dettati dallo Stato, o comunque desumibili dalla legislazione statale, nelle materie di cui al quarto

⁴⁰ Cfr. MAGRO C., *Il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it: "La Corte costituzionale ha riconosciuto che materiali e competenze affidati alle potestà legislative delle Regioni Proprio perché "trasversali", esprimono un "valore" e sono in grado di viaggiare orizzontalmente nell'ordinamento, abbracciando i più vari interessi e toccando oggetti molto diversi tra loro. Tuttavia, avendo tale capacità espansiva, le materie statali trasversali, a parere della Corte, devono rispettare dei limiti e osservare un contenuto che non le porti a comprimere in senso verticale le materie regionali, le quali ultime conservano sempre i loro spazi di attuazione garantiti in Costituzione. La trasversalità non deve esaurire ed esaurire del tutto la materia regionale che sia, caso per caso, da essa attraversata. Così, ad esempio, la potestà statale di dettare norme per tutelare l'ambiente non esclude il concorso di leggi regionali che siano volte allo stesso fine e che, in piena autonomia, possono legiferare in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti, sull'attività venatoria, sulla detenzione e commercio di animali esotici, sulla localizzazione e modalità di costruzione di impianti di emissione elettromagnetica." esistono alcune materie di competenza esclusiva statale (art. 117, comma secondo, Cost.) di tipo "trasversale" (tutela della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, tutela dell'ambiente).

Esse sembrano enunciare una finalità piuttosto che circoscrivere un dato settore della legislazione e presentano un'intrinseca attitudine ad intrecciarsi con spazi

comma, la potestà legislativa regionale si può estendere anche alla determinazione dei principi fondamentali, nella misura in cui ve ne sia necessità⁴¹.

Una seconda differenza sta, all'inverso, nella diversa capacità della potestà legislativa regionale di limitare la potestà legislativa statale. Mentre nel caso della legislazione concorrente la riserva alla Regione impedisce allo Stato di porre una disciplina di dettaglio, nel caso della potestà legislativa residuale è precluso qualsiasi intervento legislativo statale (sempre fatta salva l'ampiezza della legislazione statale esclusiva)⁴².

Nel primo caso lo Stato ha un titolo di intervento aggiuntivo rispetto a quelli elencati nell'art.117, comma 2, nel secondo caso non dispone di titoli abilitativi ulteriori⁴³.

Nelle materie di potestà legislativa residuale, inoltre, lo Stato sicuramente non dispone di potestà regolamentare, che gli è attribuita solo in corrispondenza della legislazione esclusiva.

Ugualmente, nelle stesse materie, il potere di attribuire le funzioni amministrative non spetta allo Stato, ma alla regione, con l'ovvia esclusione delle funzioni fondamentali degli enti locali (art.117, comma 2, lett.p).

Viene messa in discussione, di conseguenza, la stessa sussistenza, almeno nell'assetto attuale, dell'amministrazione statale centrale e periferica, in materie importanti come, per fare solo qualche esempio, l'industria, l'agricoltura, i trasporti⁴⁴.

Rimane fondamentale, nel nuovo quadro costituzionale, il ruolo dello Stato come garante ultimo, ma fortemente ridimensionato e riferito

⁴¹ TORCHIA L., *cit.*, pag. 355.

⁴² In questo senso CORPACI A., *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001/6.

⁴³ TORCHIA L., *cit.*, pag. 356.

⁴⁴ "Sono questi i punti sui quali più forti sono le critiche degli interpreti e più decise le prese di distanza dalla "lettera" della disposizione a favore di una ricostruzione della potestà legislativa residuale come una potestà legislativa pressoché indistinguibile dalla potestà legislativa concorrente e, anzi, per certi versi sottoposta a limiti più stringenti, in ragione della rilevanza delle materie e degli interessi coinvolti." TORCHIA L., *cit.*, pag. 356.

prevalentemente a situazioni di rottura “di ultima istanza” e non all’ordinario funzionamento del sistema nel suo complesso.

Ciò che sembra un vuoto incolmabile del nuovo assetto costituzionale è sostanzialmente l’assenza della Camera delle Regioni e di meccanismi di collaborazione, che avrebbero fornito al sistema un quadro istituzionale entro il quale sarebbe stato più facile allontanarsi dall’equazione che identifica lo Stato con il centro e le Regioni con la periferia⁴⁵.

1.4 L’ambiente nell’art. 117 Cost.

Nella nuova ripartizione dell’art.117 la materia della “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, nominalmente prevista all’art.117, c.2, lett. s, è inserita tra quelle attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, ma molte materie connesse all’ambiente rientrano tra quelle di legislazione concorrente (tutela della salute, produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell’energia e valorizzazione dei beni culturali e ambientali) e tra le materie affidate, in via residuale, alla potestà legislativa regionale, molte mettono chiaramente in evidenza un collegamento con l’ambiente (agricoltura, caccia, pesca).

“La nuova regola di riparto comporta un’innovazione fondamentale rispetto al passato, in quanto lo Stato non dispone più di potestà legislativa generale, ma solo di potestà legislativa tassativamente identificata quanto ai suoi oggetti, nell’elenco dell’art.117 o in altri articoli della Costituzione da cui risulti un’espressa riserva alla legge statale”⁴⁶.

L’attribuzione della tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali alla legislazione esclusiva dello Stato (art.117, c.2, lett.s)

⁴⁵ TORCHIA L., *cit.*, pag. 357.

⁴⁶ TORCHIA L., *cit.*, pag. 348.

dovrà essere coordinata in sede interpretativa con la promozione della cultura e con la tutela del paesaggio, affidati alla Repubblica come prevede l'art.9 e, in analogo modo, il riconoscimento dei vincoli comunitari, garantito dallo stesso art.117 nella nuova formulazione, dovrà essere letto alla luce di quanto stabilito all'art.11, nel quale il trattato Ce trova il proprio fondamento.

Analogamente la disposizione ex art.32 secondo cui “la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”, attributivo del diritto e dell'interesse ad un ambiente salubre (e sano), rimane fonte di determinazione della tutela della salute che l'art.117, nella nuova formulazione, indica come materia di legislazione concorrente.

Questi ed altri istituti giuridici concorrono alla costituzione dell'ambiente, che trova in diverse discipline varie ed articolate connotazioni⁴⁷.

Sia la dottrina, sia la Corte Costituzionale hanno evidenziato l'esistenza negli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art. 117 della Costituzione di alcune materie, tra cui rientrerebbe anche l'ambiente, che sembrano finalizzate alla realizzazione di uno scopo piuttosto che volte a circoscrivere un dato settore della legislazione.

Esse sono “trasversali” e pertanto non costituiscono delle “materie in senso stretto (...) dal momento che non sembrano configurabili come sfere di competenze statali rigorosamente circoscritte e delimitate⁴⁸”.

⁴⁷ “Si tratta di un fascio di situazioni in ordine alle quali il diritto ambientale interviene trasversalmente in termini di tutela, conservazione e valorizzazione” GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A., *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, 1999, pag. 113.

⁴⁸ Corte cost., sent. n. 407/2002, in *Rivista giuridica dell' Ambiente*, 2002, pag. 937 e ss.

1.5 L'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale

All'interno della corposa giurisprudenza costituzionale che si configura nel nuovo Titolo V, la materia ambientale è quasi certamente una di quelle che incontriamo con maggior frequenza.

Sono veramente numerose le decisioni che ad essa fanno riferimento, in ambiti molto diversi: dai parchi e dalle aree protette, dalla protezione della fauna al governo del territorio (almeno per quanto concerne la parte che la Corte ricomprende all'interno della materia ambientale), dall'ambiente marino ai rifiuti e così via.

Una tale ampiezza e varietà di argomentazioni ci permette di fare una ricostruzione che si possa fondare su ampi riscontri⁴⁹.

Il punto di partenza di questa ricostruzione è la giurisprudenza anteriore al 2001, consolidatasi attorno a tre punti principali: la concezione unitaria del bene ambientale; il carattere complesso di questa unità, derivante dalla molteplicità di settori di cui si compone la materia ambientale; la definizione della tutela ambientale come valore costituzionale primario ed assoluto, volto a tutelare l'habitat naturale in cui si inserisce l'uomo.

Il sistema era stato poi completato con il riconoscimento anche alle Regioni di una potestà legislativa in materia ambientale, accanto a quella propria dello Stato⁵⁰.

Questo disegno è stato almeno in parte abbandonato dalla revisione del Titolo V, che ha attribuito all'esclusività della competenza statale la disciplina della tutela dell'ambiente⁵¹.

L'inserimento di questa materia tra i titoli di competenza esclusiva dello Stato poteva far supporre che le Regioni venissero escluse dall'esercizio di poteri legislativi che fossero tali da incidere,

⁴⁹ TARCHI R., *Dopo la modifica dell'art. 117 cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, Milano, 2006, pag. 81.

⁵⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 382/1999.

⁵¹ TARCHI R., *cit.*, pag. 81 e ss.

direttamente o indirettamente, su questo settore.

Questa impostazione è stata subito sconfessata dalla Corte costituzionale, che ha conservato la possibilità per i legislatori regionali di concorrere alla definizione della tutela ambientale:

la Corte costituzionale nella sentenza n. 407 del 2002⁵² ha precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel 2° comma dell'art.117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie⁵³.

In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.

In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla formulazione del titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea 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 nazionale⁵⁴.

I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art.117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla

⁵² Corte cost., sent. n. 407/2002, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2002, pag. 937 e ss.

⁵³ Cfr. Corte cost. sent. n. 282/2002.

⁵⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 507 e 54 del 2000, n. 382/1999, n. 273/1998, nonché sent. n. 226 e 227/2003 e n. 307/2004.

cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

In definitiva si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.

Ancora, nella sent. n. 536/2002⁵⁵, la Corte ha ulteriormente ribadito che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una "materia", essendo invece l'ambiente da considerarsi come un "valore" costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo⁵⁶. E' in funzione di quel valore che lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art.117 della Costituzione.

Già prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore⁵⁷, configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza⁵⁸.

La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del 2° comma dell'art.117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 536/2002, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2003/II, pag. 525 e ss.

⁵⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 407/2002.

⁵⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 356/1994.

⁵⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 6/1992

dell'ambiente e dell'ecosistema.

Tra le sentenze più recenti merita sottolineare sotto il filone interpretativo la n. 62 e la n.108 del 2005, in cui la Corte costituzionale si è di nuovo pronunciata sull'attitudine della legislazione regionale ad incidere sulla competenza statale esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (*ex art. 117, c. 2, lett. s Cost.*).

Con la sentenza n. 62 del 2005⁵⁹ vengono risolte due questioni di legittimità costituzionale: nella prima i giudici della Consulta accolgono il ricorso promosso in via principale dal Governo avverso tre leggi regionali⁶⁰ aventi in comune l'oggetto, consistente nel dichiarare il territorio regionale "denuclearizzato e precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori"; nella seconda, invece, viene dichiarata la parziale illegittimità costituzionale del decreto legge 14 novembre 2003, n. 314 (disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza dei rifiuti radioattivi), e la relativa legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368, riguardante la "costruzione di un deposito nazionale dei rifiuti radioattivi e le competenze e le procedure per la sua realizzazione", nella parte in cui, in violazione dei "principi di sussidiarietà, ragionevolezza, leale collaborazione e previa intesa Stato e Regioni", non prevede idonee forme di partecipazione al procedimento da parte della Regione Basilicata nel cui territorio l'opera è destinata ad essere realizzata.

Secondo la difesa erariale, le competenze statutarie in materia di urbanistica non sono idonee a fornire la base costituzionale per una competenza legislativa regionale di tipo esclusivo in materia di ambiente, dato che quest'ultimo costituisce una materia riservata dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato.

Diversamente, le Regioni resistenti sostengono che la tutela

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 62/2005, in *Giur. Cost.*, www.giurcost.org.

⁶⁰ ed esattamente la legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8; la legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003, n. 31; la legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 26.

dell'ambiente, alla luce della giurisprudenza costituzionale, si configuri come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, poiché intrecciata con altri interessi e competenze regionali di tipo concorrente, come nel caso *de qua* con la tutela della salute, le quali non possono essere cancellate dalla competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

La Corte, tuttavia, ritiene che le Regioni sono vincolate ai principi fondamentali che devono desumersi dalla disciplina precedente, pertanto restrizioni generalizzate alla circolazione e al deposito di rifiuti radioattivi vanno fondate “su dati scientifici attendibili e non su valutazioni genericamente prudenziali, suggerite dalle convinzioni locali, non motivate sperimentalmente”.

Le normative regionali, in quanto introduttive di *standards* di tutela più restrittivi di quelli nazionali, si porrebbero in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché, “insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, con lo stesso interesse alla salute in un ambito più vasto”.

Nella questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Basilicata, invece, la Corte precisa che, “lo Stato, per assumere le funzioni amministrative che apparterebbero *naturaliter* agli enti locali, dovrebbe preliminarmente esaurire una fase interlocutoria, coinvolgente tutte le Regioni, per procedere alla individuazione del territorio ove ubicare il deposito, e successivamente, per la realizzazione dell'opera, la Regione il cui territorio fosse stato individuato come area utile per collocarvi l'opera stessa”.

Un passo ulteriore rispetto alla sentenza testé citata viene fatto nella sentenza n. 108 del 2005⁶¹.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, impugna in via principale l'art. 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'art. 5 della legge

⁶¹ Corte cost., sent. n. 108/2005, in *Giur. Cost.*, www.giurcost.org.

della stessa Regione 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2) nella parte in cui, in deroga a quanto previsto dalla legge quadro n. 394/1991, prevede la possibilità di interventi di ampliamento o completamento delle cave in servizio, o di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, all'interno di parchi nazionali e regionali. La resistente si oppone alla questione di legittimità costituzionale sostenendo che la materia delle cave, non essendo compresa negli elenchi di cui ai commi 2 e 3, è da ritenersi di competenza esclusiva regionale.

La Corte Costituzionale, richiamando alcuni suoi precedenti in materia⁶², ribadisce che, “relativamente all’art. 117, secondo comma lettera s Cost., non si può parlare di una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa configurandosi piuttosto come un valore costituzionale protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale”. Proprio queste esigenze di carattere unitario impediscono alle Regioni di apportare deroghe *in peius* alla normativa statale.

Ne consegue che limitazioni delle competenze legislative regionali sono possibili, non solo quando esigenze unitarie di tutela dell’ambiente si intreccino con una delle materie comprese negli elenchi dell’art. 117, comma 3, come chiarito dalla Corte anche nella sentenza n. 62/2005, ma anche quando incidano su materie di competenza regionale di tipo esclusivo (*ex art. 117, comma 4, Cost.*).

Queste pronunce, si collocano nell’ambito del problema del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni a seguito della modifica del Titolo V: l’una, quella in materia di ambiente, di esclusiva competenza statale, l’altra, riguardante in un caso la tutela della salute e nell’altro la materia delle cave, di natura rispettivamente concorrente ed

⁶² Cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 307 del 2003.

esclusiva delle Regioni.

Resta comunque un limite costituzionale alla possibilità delle Regioni di intervenire in materia di ambiente: il loro – a differenza dello Stato che gode della possibilità di intervenire direttamente – non può che essere un intervento riflesso, mediato dal fine di perseguire altri interessi rientranti in una delle competenze regionali o esclusive o quanto meno concorrenti.

Tuttavia nella sentenza 7 ottobre 2003, n. 307⁶³, in tema di *localizzazione degli impianti di radiodiffusione sul territorio*, emerge una inversione di tendenza e la Corte afferma che spetta allo Stato fissare i valori limite di esposizione, valori che non sono ritenuti derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo.

La legislazione statale, infatti, rappresenta l'ambito ottimale di bilanciamento tra le contrapposte esigenze di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, salvaguardando in tal modo l'integrità fisica della popolazione, e di realizzare impianti necessari allo sviluppo del paese.

Ne emerge un quadro giurisprudenziale che, almeno in apparenza, risulta contraddittorio, in quanto nelle più recenti pronunce costituzionali non vengono ammesse deroghe in sede regionale nemmeno quando esse siano più restrittive della disciplina statale. Tuttavia ad una più attenta analisi, è evidente che il limite tra competenza statale e quella regionale risulta costituito dall'interesse che prevale in relazione alla singola attività che di volta in volta viene disciplinata.

Qualora nel bilanciamento di interessi prevalgano esigenze di carattere unitario, non suscettibili di essere derogate neppure in meglio, se ne deve dedurre - seguendo il ragionamento della Corte costituzionale - che la competenza a legiferare in tale materia non possa che essere statale.

Pertanto la categoria delle “materie trasversali” determina una linea di

⁶³ Corte cost., sent. n. 307/2003, in *Giur. Cost.*, www.giurcost.org.

confine tra materie di competenza regionale e materie di competenza statale di natura, per così dire, “mobile”.

Ciò significa che l’interesse nazionale, seppure formalmente espunto dalla Costituzione, sembrerebbe sopravvissuto sebbene trasfigurato nel principio di sussidiarietà⁶⁴, costituendo perciò una clausola di flessibilità nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni, a garanzia del principio di unità ed indivisibilità (art. 5 Cost.).

L’emersione di queste istanze unitarie rende flessibile il campo di competenze legislative tra Stato e Regioni e legittima un’invasione statale nelle competenze regionali sia concorrenti che esclusive, determinando in tal modo un restringimento delle competenze di quest’ultime. Tuttavia, a differenza della clausola dell’interesse nazionale, così come era prevista in Costituzione prima della legge cost. n. 3 del 2001, emerge, a seguito della nuova formulazione del Titolo V, un dato di novità: la tutela di interessi riguardanti materie trasversali non può essere perseguita che nel rispetto della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Ciò si evince con chiarezza nella questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Basilicata nella sentenza n. 62/2005, ove la Corte è perentoria nell’affermare che qualora gli interventi statali si intreccino con competenze regionali, debbono essere garantite forme di collaborazione. “Il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all’intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte (...) solo a seguito di un infruttuoso tentativo di intesa sarebbe consentito allo Stato di avocare a sé⁶⁵” le funzioni di competenza delle Regioni.

Pertanto, pur continuando le esigenze unitarie a fungere, come nel passato, da limite generale alle competenze regionali, esisterebbe attualmente un vero e proprio vincolo costituzionale a perseguirle non

⁶⁴ Cfr. sent. n. 62/2005, in *Giur. Cost.*, www.giurcost.org.

⁶⁵ Corte cost., sent. n. 62/2005, in *Giur. Cost.*, www.giurcost.org.

con interventi del solo Stato basati sulla sua supremazia, ma attraverso il metodo della “leale collaborazione”, ritenuto l’unico mezzo con cui sia possibile bilanciare gli opposti interessi emergenti a vari livelli territoriali.⁶⁶

Da ultimo possono risultare interessanti le sentenze nn. 32 (in tema di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti) e 182 (in materia di competenze regionali in relazione alla tutela dell’ambiente) del 2006.

Alla luce di questa giurisprudenza si desume che il concetto giuridico di ambiente non può essere inteso solamente come oggetto di un diritto soggettivo ovvero di un dovere di protezione da parte dello Stato.

In ordine al primo aspetto, la formula “diritto all’ambiente” va intesa non già nel senso tecnico dell’esistenza di una pretesa soggettiva riferibile all’ambiente, bensì come formula sintetica per indicare un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelabili: non esiste dunque un “diritto all’ambiente”, azionabile da un soggetto individuale o collettivo davanti ad un giudice, ma diverse situazioni soggettive variamente strutturate (di volta in volta coincidenti con il diritto alla salute, il diritto alla salubrità dell’ambiente, ecc.), che si pongono nei confronti dell’ambiente come valore in rapporto di mezzi al fine.

Sotto il secondo profilo, il dovere di protezione dell’ambiente coinvolge non solo lo stato apparato, ma altresì tutte le espressioni del potere pubblico, sia nelle sue articolazioni territoriali interne (Regioni, comunità autonome, minori enti locali) che nella sua proiezione sovranazionale (comunità internazionali), oltretutto i singoli consociati, singolarmente e nelle formazioni sociali in cui si esprime la persona umana.

Lo svolgimento del pensiero giuridico, espresso sia in sede dottrinale che in sede giurisprudenziale, mostra il progressivo affermarsi e poi il

⁶⁶ SCIARRA M., *La “trasversalità” della tutela dell’ambiente: un confine “mobile” delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in associazione dei costituzionalisti, cronache, “*Giur. Corte costituzionale*”.

consolidarsi dell'orientamento che attribuisce all'ambiente la qualità di "valore costituzionale"⁶⁷.

La qualifica dell'ambiente come valore ne rende necessaria la salvaguardia in termini che non si rifanno alla "sommatoria di singoli fattori di interessi o di beni da tutelare l'uno indipendentemente dall'altro"⁶⁸ e neppure al rilievo che le varie forme di protezione (dell'aria, dell'acqua, del suolo) per essere efficaci debbano essere integrate e coordinate, ma collocano piuttosto l'insieme delle qualificazioni ambientali in un determinato quadro costituzionale.

Un'operazione di questo tipo comporta il bilanciamento di quello ambientale con altri valori che l'ordinamento parimenti riconosce e ai quali, di conseguenza, intende dare una copertura costituzionale. La società si fonda su una pluralità di valori (dignità umana; democrazia; cooperazione internazionale; lavoro; libertà del commercio e dell'impresa; tutela dell'ambiente; ecc.) che possono talvolta confliggere.

Tuttavia questi valori non possono mai essere sacrificati totalmente e il conflitto deve essere risolto prima che uno dei due valori configgenti sia, nel caso concreto, cancellato ed annullato.

La società non può accettare che qualcuno dei valori fondamentali sui quali si è basata (e che costituiscono la base della sua legittimazione) sia azzerato o comunque svuotato. Lo scrutinio deve poi essere

⁶⁷ CROSETTI A., R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *cit.*, pag. 59 e ss.

Giuseppe Morbidelli ci ricorda che "i valori sono parte essenziale della cultura di un dato ambito sociale e con essa si trasformano di continuo, stante la storicità della cultura e insieme la pluralità delle culture"⁶⁷. Lo stesso autore specifica, poi, che "attraverso i valori si giunge a permeare le disposizioni costituzionali di significati che vanno al di là del dato letterale", in MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti Predieri*, Milano 1996, pag. 1121 e ss.

La qualificazione dell'ambiente come valore e anzi – nelle parole della Corte costituzionale – come valore primario, si fonda su una complessa operazione interpretativa. Caravita osserva al riguardo che "considerare l'ambiente come un valore significa che esso non solo può formare oggetto di un diritto [...] o di un principio per dirigere l'interpretazione delle leggi o dei trattati, ma che esso costituisce, proprio in quanto valore, uno degli elementi fondamentali che caratterizzano una società in un dato periodo della storia e sul quale una società fonda la sua legittimazione", in CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2005, pag. 28.

⁶⁸ CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

particolarmente stretto se i valori messi in pericolo sono la democrazia e le procedure democratiche (e il loro contenuto: libertà di espressione; diritto di voto ; diritto ad essere eletti; ecc.), la dignità umana e il ruolo centrale della persona umana (e i conseguenti diritti civili, politici e sociali): in questi casi, quando il conflitto mette in discussione i valori della democrazia e della centralità della persona umana, vi è una presunzione di supremazia di tali valori supremi sugli altri valori in conflitto, compreso quello della tutela dell'ambiente.⁶⁹

1.6 Problemi inerenti l'applicazione del Protocollo di Kyoto all'interno di altre realtà statuali

Pare paradigmatico l'esempio fornito dalla Corte suprema degli Stati Uniti nell'intervento sul problema della difesa ambientale e in particolare sull'emissione di gas serra. Infatti, all'indomani del rifiuto di ratificare il Protocollo di Kyoto opposto dal governo U.S.A., la Corte suprema ha ordinato all'attuale amministrazione americana di rivedere la regolamentazione delle emissioni di ossido di carbonio e di altri gas nocivi per l'atmosfera⁷⁰.

I giudici supremi hanno respinto la posizione dell'amministrazione centrale che sosteneva che l'Agenzia per la protezione ambientale (EPA)⁷¹ non aveva l'autorità legale per intervenire sull'argomento in oggetto.

⁶⁹ CARAVITA B., *cit.*, pag. 29.

⁷⁰ SARTORETTI C., *Il protocollo di Kyoto all'esame della Corte suprema USA: dalla Commerce Clause all'implementazione dei poteri degli Stati dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007 – III, pag. 1479 e ss.

⁷¹ EPA –US: l'Environmental Protection Agency United States è il corrispettivo statunitense del Ministero dell'ambiente italiano, contiene informazioni su tutti principali aspetti di salvaguardia della salute pubblica e dell'ambiente naturale. E' probabilmente l'ente governativo più avanzato ed autorevole in campo ambientale; le sue procedure e i suoi modelli sono di riferimento in tutto il mondo.

Il quesito di competenza dell'EPA era stato sollevato da undici Stati, numerose grandi città e diverse organizzazioni americane, che denunciavano l'EPA per aver declinato ogni responsabilità circa la regolazione di emissioni di CO₂.

I ricorrenti hanno chiesto alla Corte di verificare se l'Agenzia avesse l'autorità per decidere in materia e, in subordine, se le ragioni addotte dall'EPA per giustificare il proprio diniego fossero fondate.

L'EPA, oltre ad escludere ogni competenza a regolare i gas serra, perché non menzionati espressamente nel Clean Air Act⁷², ha affermato che, quand'anche avesse il potere di intervenire per fissare gli standards di emissione, non lo avrebbe esercitato per due ragioni.

La prima si riferisce al fatto che il Clean Air Act impone questo intervento solo nella certezza scientifica sul nesso di causalità fra emissione di gas serra e il cambiamento climatico, e che tale evento sia certamente nocivo alla salute umana.

La seconda giustificazione si basa sul fatto dell'impatto negativo che tale intervento potrebbe avere per l'economia, il mercato del lavoro e la politica estera degli Stati Uniti.

La Corte suprema ha rigettato le motivazioni addotte dall'EPA, stabilendo che l'EPA stessa ha l'autorità di fissare gli standards di emissione di gas serra e che pertanto il suo rifiuto è da considerarsi arbitrario, ingiustificato e non conforme alla legge.

La Corte non si è limitata a condannare l'Agenzia federale, ma ha compiuto un passo ulteriore, riconoscendo ai singoli Stati il diritto di

L'EPA è un'istituzione indipendente, creata nel 1970 con la finalità di riunire in un'unica Agenzia diverse attività federali, fino allora divise fra più Dipartimenti ed Agenzie, quali la ricerca, il monitoraggio e la regolamentazione (mansione che differenzia questa EPA da quell'italiana e da altre) finalizzati alla protezione dell'ambiente. Le mansioni dell'EPA sono complementari rispetto a quelle del Consiglio sulla qualità ambientale, che fa parte dell'ufficio esecutivo del Presidente: mentre quest'ultimo si occupa delle politiche ambientali in generale, l'EPA focalizza la sua azione nello stabilire e rinforzare gli standard di controllo sull'inquinamento, al fine di proteggere la salute umana e di salvaguardare l'ambiente naturale (aria, acqua e suolo).

Un'istituzione di tipo simile è presente in molti Stati, soprattutto europei. In ciascuno di essi assume una specifica connotazione. In www.epa.gov

⁷² Legge sulla qualità dell'aria del 1970.

intervenire contro le decisioni assunte dall'EPA e affermando in capo a questi stessi il potere di imporre alle compagnie che emettono gas velenosi il rispetto di norme che essi eventualmente si sono dati per tutelare i propri cittadini.

Le conclusioni della Corte suprema offrono sicuramente spunti di riflessione sulla tutela giuridica dell'ambiente, in particolare sul difficile equilibrio tra il potere federale e quello statale con riferimento all'adozione di misure necessarie alla protezione ambientale.

Secondo la tradizione di common law, lo Stato è titolare di un interesse "sovrano", "quasi-sovrano" e "privato"⁷³.

Per interesse "sovrano" si allude all'interesse dello Stato a che le proprie leggi siano rispettate e messe in pratica, e ciò consente al singolo Stato di intervenire adottando misure atte a prevenire o punire le violazioni commesse nel proprio territorio.

L'interesse "privato" è, invece, quello in nome del quale lo Stato agisce come un privato proprietario e pertanto opera per perseguire interessi personali, come ad es. quello di partecipare ad iniziative commerciali.

Lo Stato ha, infine, un più generale interesse "quasi-sovrano" alla tutela della salute e del benessere dei cittadini e alla protezione della salubrità dell'ambiente, che è ad essa strettamente legato.

La Corte suprema in una sua storica pronuncia del 1907 aveva stabilito, con sorprendente lungimiranza, che l'interesse "quasi-sovrano" di un paese si deve estendere oltre la tutela della salute dei propri cittadini, fino a comprendere la protezione della terra in cui essi risiedono e dell'aria che respirano, dimostrando di aver compreso fin da allora lo stretto rapporto funzionale esistente fra la tutela dell'ambiente e la salute di coloro che vi risiedono, anticipando un concetto fondamentale che verrà ripreso parecchi anni dopo anche dall'Europa e dal nostro Paese in particolare.

⁷³ SARTORETTI C., *cit.*, pag. 1481 e ss.

Questo assunto consente allo Stato di intervenire in ogni caso in cui sia in pericolo la salute dei propri cittadini, anche laddove il rischio provenga da fattori esterni o sia frutto di decisioni assunte in altre sedi, anche al di fuori dello Stato medesimo.

Alla luce di questa premessa è più facile comprendere ed apprezzare la portata della pronuncia della Corte suprema che, lungi dal negare la competenza del governo centrale sulla materia “ambiente”, di fatto, riconosce agli Stati membri un ampio margine di autonomia nella pianificazione di una propria politica ambientale.

I singoli Stati non soltanto possono predisporre standards ambientali più rigorosi di quelli stabiliti dalla federazione, ma, se lo ritengono necessario, per assicurare la salute dei propri cittadini, essi, nel pieno rispetto della legge federale, possono contestare e sfidare l’immobilismo dell’EPA, opponendosi alla mancata attuazione delle norme poste dalla federazione, se ciò può arrecare un danno alla salute e al benessere dei cittadini.

La soluzione della Corte offre lo spunto per una riflessione più generale in merito alla regolamentazione della materia “ambiente” tra esigenze di uniformità di trattamento e cura ed attenzione per i particolarismi locali.

Se per la sua ampiezza la problematica ambientale non è circoscrivibile nei confini territoriali di ciascuno Stato e abbisogna di una protezione unitaria e uniforme su tutto il territorio nazionale, ciò non esclude la necessità che in questo settore intervengano tutti i diversi livelli di governo così che si possano compiere le scelte più adeguate rispetto agli obiettivi da perseguire⁷⁴.

Richiamando quanto affermato dalla nostra Corte costituzionale in alcune sue pronunce relative al nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione⁷⁵, l’ambiente costituisce una materia “trasversale”, come tale idonea a investire e ad intrecciarsi con competenze diverse,

⁷⁴ SARTORETTI C., *cit.*, pag. 1483.

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 407/2002; sent. n. 536/2002; sent. n. 226 e 227/2003.

allocate sia in capo alle Regioni (rectius enti federati) che allo Stato (rectius Stato federale) e, pertanto, difficilmente configurabile come una sfera di potere rigorosamente circoscritta e delimitata.

La questione di fondo, che sembra pertanto essere alla base della pronuncia della Corte suprema, al di là del caso concreto e specifico esaminato, è quella di stabilire il livello ottimale ove allocare i compiti e le funzioni in materia ambientale, assicurandone l'esercizio migliore, efficace ed adeguato alle finalità perseguite.

Lo strumento migliore per cogliere questo risultato sembra essere quello della sussidiarietà verticale, che consente di "trasferire" ogni singolo potere verso l'alto o verso il basso alla ricerca del livello territoriale più consono al suo esercizio, avendo la politica ambientale un carattere intergovernativo che richiede l'affermazione di un federalismo cooperativo, così da permettere di compiere le scelte sostanzialmente più adeguate rispetto agli obiettivi da perseguire⁷⁶.

⁷⁶ SARTORETTI C., *cit.*, pag. 1483.

CAPITOLO II

Inquinamento atmosferico

2.1 L'evoluzione della normativa statale in materia di inquinamento atmosferico: la lg. n. 615 del 1966, ovvero il primo tentativo di disciplinare organicamente la materia dell'inquinamento atmosferico

Dopo che si è offerta una ricognizione delle problematiche relative alla materia della tutela dell'ambiente occorre, a questo punto, approfondire la disciplina dell'inquinamento atmosferico e la sua evoluzione normativa.

La legislazione ambientale è frutto di una stratificazione normativa avvenuta nel corso degli anni con lo scopo di affrontare e apportare soluzioni in ordine alla tutela di ogni tipo di inquinamento: del suolo, dell'acqua e dell'aria.

In Italia le prime leggi ambientali nazionali risalgono agli anni 60 e 70, ma è a partire dai primi anni 90 che, sulla base di quanto veniva maturando in sede internazionale (Conferenza di Stoccolma del 1972), e in particolare a seguito della Conferenza di Rio del 1992 sullo Sviluppo sostenibile e sulla spinta della iniziativa comunitaria e del Protocollo di Kyoto del 1997, che è venuto in essere anche nel nostro Paese un vasto corpo normativo in materia ambientale.

Le prime norme si rinvennero negli artt. 216 e 217 del r.d. n.

1265/1934, Testo unico delle leggi sanitarie¹, le quali si occupavano, e ancora si occupano, delle “lavorazioni insalubri”, dividendo in due classi le fabbriche che producono vapori, gas, esalazioni, rifiuti solidi o liquidi e scarichi che possano causare pericolo o danno alla salute pubblica².

L’obiettivo non è pertanto quello di salvaguardare l’ambiente, bensì solo la salute dei cittadini, anche a scapito dei valori ambientali extraurbani.

La legge 13 luglio 1966, n. 615 rappresenta il primo tentativo di disciplinare organicamente la materia dell’inquinamento atmosferico³. Fino alla sua emanazione, infatti, la disciplina inerente la tutela dell’inquinamento atmosferico presentava una connotazione episodica, mirando principalmente agli aspetti sanitari.

Pertanto tale legge segna un notevole progresso, anche se presenta una serie di limiti, come si vedrà più diffusamente in seguito.

In primo luogo merita sottolineare che con la legge n. 615/1966 l’inquinamento atmosferico viene affrontato per la prima volta in via organica come problema ambientale, anche se l’impostazione dei codici e del testo unico delle leggi sanitarie del 1934 influenzano alcune scelte compiute dal legislatore.

L’inquinamento atmosferico è infatti individuato in relazione all’emissione da parte di impianti termici, industriali e mezzi motorizzati di fumi, polveri, gas ed odori di qualsiasi tipo atti ad alterare le normali condizioni di salubrità dell’aria⁴, e quindi comportanti pregiudizio alla salute dei cittadini e danno ai beni pubblici e privati, senza menzione di valori ambientali.

In via generale, la legge n. 615/1966, applicando un criterio di

¹ R.D. 27 luglio 1934, n. 1265

² “Quando vapori, gas, esalazioni, rifiuti solidi o liquidi, scarichi possono essere di pericolo o di danno, l’amministrazione competente può prescrivere norme a tutela della salute pubblica (art.217, r.d. n.1265/1934)”, così LUGARESI N., *Diritto dell’ambiente*, Padova, 2004, pag. 129.

³ LUGARESI N., *cit.*, pag. 129.

⁴ si veda l’art. 1 della legge n. 615 del 1966.

zonizzazione, individua due zone di controllo, la zona A e la zona B, in base a diversi criteri: popolazione, posizione geografica, caratteristiche industriali e urbanistiche, condizioni meteorologiche. In modo analogo al testo unico delle leggi sanitarie, la tutela più forte è data alle zone maggiormente urbanizzate.

Questo meccanismo di zonizzazione, unito all'inadeguatezza dell'impianto sanzionatorio che poteva favorire la scelta di inquinare rispetto alla scelta di adeguarsi alle misure indicate di riduzione dell'inquinamento, aveva sensibilmente ridotto le potenzialità della legge stessa⁵.

Essa aveva una valenza tecnica resa evidente dall'intento di definire i limiti all'esercizio dei vari impianti ed era caratterizzata dall'esigenza di protezione immediata degli spazi atmosferici dove possono entrare in conflitto interessi individuali e collettivi di carattere igienico-sanitario.

Effetto importante della norma è stato la nascita delle prime reti di monitoraggio, installate prevalentemente in prossimità dei grandi impianti industriali ed in particolare in vicinanza di quelli di combustione e delle raffinerie, a cui fece poi seguito un'organizzazione amministrativa che faceva perno sulla Commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico (CCIA) e sui Comitati regionali contro l'inquinamento atmosferico (CRIA) con compiti di controllo, di intervento e di esecuzione⁶.

Ma è solo con il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative statali che prende avvio la realizzazione di un'organizzazione amministrativa per la gestione delle problematiche ambientali in generale, ivi compresa la tutela dell'aria.

Il d.p.c.m. 28 marzo 1983 (emanato in ottemperanza alla riforma della legge sanitaria) segna un mutamento di indirizzo con l'introduzione del concetto di standard di qualità dell'aria (SQA)⁷.

⁵ LUGARESÌ N., *cit.*, pag. 130.

⁶ CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2005, pag. 130 e ss.

⁷ CARAVITA B., *cit.*, pag. 132.

Gli standard di qualità dell'aria sono introdotti ai fini della tutela igienico-sanitaria delle persone esposte, non solo per quanto attiene gli effetti acuti ma anche per quelli derivanti da esposizioni su lungo periodo.

L'applicazione della legge n. 615 del 1966, che come abbiamo avuto modo di specificare era essenzialmente tecnica, viene rimandata alla realizzazione del nuovo modello derivante dalla riorganizzazione dei poteri e delle funzioni pubbliche basata sul nuovo ordinamento regionale.

2.2 Il d.p.r. n. 616 del 1977: il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni

E' con il d.p.r. n. 616 del 1977 che la ripartizione delle competenze, in materia di inquinamento atmosferico, viene ad essere riordinata.

Tale d.p.r. raccoglie parzialmente le proposte della commissione Giannini e basa il modello istituzionale di tutela dell'ambiente sul principio dell'integrale attribuzione alle regioni a statuto ordinario della materia ambientale come ambito di competenza propria, con ulteriore devoluzione, in regime di delega, di diverse altre materie (acque, protezione della natura e delle bellezze naturali), in quanto organicamente connesse con la principale⁸.

Si trasferivano così le funzioni statali già esercitate in ordine all'igiene del suolo (ed allo smaltimento dei rifiuti), all'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, agli aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri (funzione delegata dal d.p.r. 4/1972).

Questo nuovo trasferimento comporta l'iscrizione della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti al settore organico "assetto del

⁸ DELL'ANNO P., *L'attuazione dell'ordinamento regionale: dai decreti 4 e 8 del 1972 al decreto 616/1977*, in *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, pag. 64 e ss.

territorio”, nel quale venivano aggregate e ricomposte una serie di funzioni elencate nell’art. 117 cost. in modo disomogeneo e spesso descritte in termini imprecisi o del tutto obsoleti⁹.

E’ così che la tutela dell’ambiente diviene, in questi anni, un settore di intervento regionale di rispetto, riconoscendosi a favore delle autonomie territoriali compiti nel campo della “protezione dell’ambiente”.

L’art. 80 del d.p.r. 616 trasferisce alle regioni ordinarie la competenza in materia urbanistica, materia che in questa circostanza viene ampliata includendovi la “disciplina dell’uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo, nonché la protezione ambientale”¹⁰.

L’art. 82 delega alle regioni le funzioni relative alla “protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e relative sanzioni”, mentre l’art. 83 trasferisce “le funzioni amministrative aventi rapporto con gli interventi per la protezione della natura, le riserve e i parchi naturali”.

Il decreto contiene inoltre un capo dedicato alla “tutela dell’ambiente dagli inquinamenti” (artt. 101-105): in esso si dispone il trasferimento alle Regioni delle competenze riguardanti l’igiene del suolo e dell’abitato, le opere idrauliche, la salvaguardia dall’inquinamento idrico, atmosferico ed acustico¹¹.

⁹ *Relazione finale della Commissione per il completamento dell’ordinamento regionale* (Commissione GIANNINI), Bologna, 1978, pag. 15.

¹⁰ Cfr. DELL’ANNO P., *cit.*, pag. 65. e MEZZETTI L., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001, pag. 150.

¹¹ Cfr. MEZZETTI L., *cit.*, pag. 150; vedi altresì DELL’ANNO P., *cit.*, pag. 64 e ss.: “[...] il decreto 616/1977 sembrava muoversi in senso divergente nel capo VII, delineando agli artt. 101-105 una nuova materia, rubricata appunto come “tutela dell’ambiente dagli inquinamenti”. In tal modo si verificava una diversa imputazione, quella dell’autonomia funzionale della materia rispetto all’urbanistica.

In sostanza, l’ambiente veniva trasferito alle regioni con una duplice giustificazione sistematica: per connessione con le materie elencate nell’art. 117 cost. (cfr. artt. 79-81 e 83 d.p.r. 616) e per evoluzione istituzionale (artt. 101-105).

Tale scelta legislativa, contraddittoria nel contesto del medesimo atto legislativo e significativa di una insufficiente consapevolezza delle regioni su cui avrebbe dovuto

2.3 Il d.p.r. n. 203 del 1988

A segnare l'inizio di una nuova evoluzione e a poter essere considerato la base dell'impianto normativo sviluppato sino all'entrata in vigore del nuovo Codice dell'Ambiente è il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203¹².

A differenza che nella precedente normativa contro l'inquinamento atmosferico nel d.p.r. 203/88 sono infatti espressamente citati come obiettivi tanto la protezione della salute che la protezione dell'ambiente, e tale tutela è estesa a tutto il territorio nazionale¹³.

L'ambito di applicazione del d.p.r. n. 203 del 1988 riguarda gli impianti industriali di produzione di beni e servizi, le imprese artigiane e gli impianti di pubblica utilità.

Erano esclusi gli impianti termici non inseriti in un ciclo di produzione industriale, i quali, pur compresi in complessi industriali, siano però destinati al riscaldamento dei locali, nonché gli impianti di climatizzazione, gli impianti termici destinati al riscaldamento di ambienti o di acqua per utenze civili, a sterilizzazione e disinfezione mediche, al lavaggio di biancheria e simili, all'uso di cucine, mense,

essere fondata, è stata a suo tempo sottoposta a critica (M. BUCCELLO, *Commento al decreto 616*, vol. II, Milano, 1980, pag. 1763 e seg.), sotto il profilo della legittimità costituzionale, in quanto la tutela dell'ambiente non era prevista nell'art. 117 cost. Se si fosse acceduto alla tesi che l'ambiente costituiva una "nuova materia", la sua assegnazione alle regioni sarebbe dovuta avvenire solo in virtù di una legge costituzionale di trasferimento (e tale non era il d.p.r. 616).

Nell'ipotesi opposta, l'attribuzione alle regioni avrebbe comportato il riconoscimento che la "tutela dell'ambiente" costituiva un'esplicitazione di un profilo funzionale fino ad allora trascurato dalla legislazione statale, riconducibile alle materie elencate nell'art. 117 come oggetto di competenza regionale, e quindi riassorbibile nell'urbanistica, nella sanità, nell'agricoltura. La conseguenza di questa seconda impostazione, sarebbe stata la riduzione della competenza statale alla sola funzione di fissare i principi generali della materia, mediante leggi-cornice, e all'esercizio dei poteri di indirizzo e coordinamento.

Con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente (l. 349/1986) e con i ripetuti interventi della Corte costituzionale, tesi a porre in evidenza l'avvenuta "specificazione" della materia ambientale rispetto alle altre materie di competenza regionale, si affermava il principio che essa non può essere ricondotta all'urbanistica, né al paesaggio, né al territorio, né all'assistenza sanitaria, pur riconoscendo l'esistenza di un "collegamento funzionale" con le medesime materie."

¹² di recepimento della Dir. 84/360/CEE del 28 giugno 1984.

¹³ Cfr. LUGARESÌ N., *cit.*, pag. 131.

forni da pane ed altri pubblici esercizi destinati ad attività di ristorazione¹⁴.

Il d.p.r. n. 203/1988, conformemente alla normativa comunitaria, conteneva una serie di definizioni che contribuivano a circoscrivere l'ambito di applicazione dello stesso, e fornivano nel contempo concetti propri del diritto ambientale anteriormente non individuati.

In questo senso l'*inquinamento atmosferico* veniva definito 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 o 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 privati¹⁵”.

Si trattava di una definizione che faceva leva su due elementi fondamentali: la modifica della normale composizione di un elemento ambientale (aria, acqua), e i danni che in ragione di ciò possono derivare¹⁶.

E' importante sottolineare il fatto che la normativa del d.p.r. n. 203 si applicava, per esplicita formulazione dell'art. 1, comma 1, a *tutto* il territorio nazionale.

E' stata così rivista, anche se non abbandonata, la tecnica della suddivisione del territorio in zone (erano previste la zona A e la zona B, alle quali si aggiungeva un'ampia zona residua, ove, non essendo stabiliti controlli, si concentrano le localizzazioni di impianti), prevista dalla legge n. 615 del 1966.

¹⁴ Sino all'acquisto di efficacia operativa del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351, il quadro normativo di riferimento per il rilevamento delle sostanze inquinanti in atmosfera era definito dal d.p.c.m. 28 marzo 1983, integrato, ed in alcuni punti completamente variato, dal d.p.r. n. 203 del 1988 (poi abrogato dal d.lgs. n. 351 del 1999).

¹⁵ Art.2, c. 1, d.p.r. 203/1988

¹⁶ CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2005, pag. 133

In particolare il d.p.r. 203/88 stabiliva dei *valori limite*, costituiti dai “limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e limiti massimi di esposizione relativi ad inquinanti nell’ambiente esterno”¹⁷, e dei *valori guida*, individuati nei “limiti delle concentrazioni e limiti di esposizione relativi ad inquinamenti nell’ambiente esterno destinati alla prevenzione a lungo termine e a costituire parametri di riferimento per l’istituzione di zone specifiche di protezione ambientale per le quali è necessaria una particolare tutela della qualità dell’aria”¹⁸ e individuava i metodi di prelievo e di analisi dei diversi inquinanti atmosferici.

Pertanto le Regioni avevano il compito di formulare i piani di rilevamento (insieme a quelli di prevenzione, conservazione e risanamento) nonché l’indirizzo ed il coordinamento dei sistemi di controllo degli inquinanti, mentre è il Ministero dell’ambiente a dover predisporre i criteri per la raccolta dei dati da effettuare con i sistemi di rilevamento.

Tali criteri vennero però emanati con notevole ritardo, e precisamente tre anni più tardi, con il d. m. 20 maggio 1991.

2.4 Il d. lgs. n. 351 del 1999: la valutazione e la gestione della qualità dell’aria ambiente

Il d. lgs. 4 agosto 1999, n. 351 costituisce il riferimento normativo nazionale in materia di valutazione e di gestione della qualità dell’aria ambiente.

Il provvedimento riveste un’importanza fondamentale all’interno del quadro normativo fin qui illustrato, ma non ha trovato collocazione nel nuovo Codice dell’Ambiente.

¹⁷ Art.1, d.p.r. 203/1988

¹⁸ Art.2, d.p.r. 203/1988; Cfr. CROSETTI A., R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON., *cit.*, pag. 278 e ss.

Il decreto, che ha ad oggetto non già direttamente le “emissioni”, bensì l'*aria ambiente*, individua una serie di inquinanti, indicati in apposito allegato, in ordine ai quali prevedere la fissazione di determinate soglie mediante recepimento di specifiche direttive comunitarie, ampliando così l'orizzonte di riferimento da un livello nazionale a un livello comunitario, vincolante per tutti gli Stati membri¹⁹.

All'art.1 vengono definiti i principi per stabilire gli obiettivi di qualità dell'*aria ambiente*, con lo scopo di “mantenerne la qualità laddove è buona e migliorarla negli altri casi” (art.1), i principi per prevenire e ridurre gli effetti dannosi sulla salute e sull'ambiente stesso, nonché i criteri per valutare la qualità dell'aria ambiente, e informare la popolazione.

Ma è all'interno dell'art.2 che troviamo una serie di importanti enunciazioni alcune delle quali meritano di essere ricordate:

la lett. a) definisce l'*aria ambiente*, nozione impiegata in luogo dell'atmosfera: si tratta dell'“aria esterna presente nella troposfera, ad esclusione di quella presente nei luoghi di lavoro;

la lett. b) enuclea il concetto di *inquinante*, cioè “qualsiasi sostanza immessa direttamente o indirettamente dall'uomo nell'aria ambiente che può avere effetti dannosi sulla salute umana o sull'ambiente nel suo complesso”;

la lett. e) specifica che il “*valore limite* è fissato in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti dannosi sulla salute umana o per l'ambiente nel suo complesso e deve essere raggiunto entro un dato termine e in seguito non superato”; sussiste però un margine di tolleranza, che rappresenta la percentuale nella cui misura il valore può essere superato a condizioni stabilite;

la lett. f) definisce il *valore obiettivo* come il “livello fissato al fine di evitare, a lungo termine, ulteriori effetti dannosi per la salute umana o per l'ambiente nel suo complesso; tale livello deve essere raggiunto

¹⁹ CROSETTI A., R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *cit.*, pag. 279 e ss.

per quanto possibile nel corso di un dato periodo”. Esso costituisce appunto un obiettivo da conseguire attraverso un insieme di interventi entro un certo periodo di tempo, al fine di evitare, a lungo termine, ulteriori pregiudizi alla salute e all’ambiente.

La nuova disciplina, in sostanza, arricchisce il quadro degli strumenti utilizzabili dal potere pubblico, accostando, a quelli comportanti la fissazione di soglie che non devono essere superate, l’individuazione di valori da perseguire per un effettivo miglioramento della qualità dell’aria²⁰.

Il provvedimento, che abroga il d. m. 20 maggio 1991, il d. m. 15 aprile 1994 e il d. m. 25 novembre 1994, prevede anche l’abrogazione del d.p.r. n. 203 del 1988 e stabilisce gli adempimenti di rispettiva competenza dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, tenuto conto della ripartizione delle funzioni amministrative definite dagli artt. 82-84 del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112²¹.

Con il d. lgs. 351/1999 viene ad assumere particolare rilevanza il momento del monitoraggio della qualità dell’aria, stabilendosi che, ove non siano disponibili misure rappresentative dei livelli degli inquinanti di cui all’allegato I di detto decreto, le regioni e le province autonome, “in continuità con l’attività di elaborazione dei piani di risanamento e tutela della qualità dell’aria di cui all’art.4, d.p.r. 203/1988” ed utilizzando i dispositivi di misurazione previsti dalla normativa vigente, provvedano ad effettuare misure rappresentative al fine di “valutare preliminarmente la qualità dell’aria ambiente” (art.5).

²⁰ CROSETTI A., R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *cit.*, pag. 280 e ss.

²¹ “L’art. 83 riserva allo Stato un elenco di competenze facenti riferimento alla disciplina del monitoraggio della qualità dell’aria, alla fissazione di valori limite, valori guida, soglie di attenzione e di allarme, alla relazione annuale sullo stato della qualità dell’aria, alla fissazione ed aggiornamento di linee guida e criteri generali, all’individuazione di aree interregionali nelle quali imporre limiti più restrittivi, alla determinazione delle caratteristiche merceologiche di combustibili e carburanti, all’adozione di prescrizioni tecniche in ordine alle emissioni dei veicoli, alla revisione degli stessi. L’art. 84 conferisce alle Regioni e agli enti locali tutte le altre competenze in materia, acquistando rilevanza i Piani regionali per il risanamento e la qualità dell’aria (essendo stato soppresso il corrispondente piano nazionale dall’art. 82 del d. lgs. n.112/1988)”, in LUGARESÌ N., *cit.*, pag. 132.

Questa operazione è finalizzata all'individuazione di quelle zone “nelle quali i livelli di uno o più inquinanti comportano il rischio del superamento dei valori limite o delle soglie d'allarme” (art.7): in questo caso saranno le regioni a individuare l'autorità competente per la “gestione” di tali situazioni e a definire appositi *piani di azione* contenenti i provvedimenti da adottare, costituiti da misure di controllo e, se necessario, di sospensione delle attività responsabili dell'inquinamento, ivi compreso il traffico veicolare.

Laddove i livelli siano più elevati dei valori limite, la legge prevede l'adozione di piani e programmi specifici per il raggiungimento dei valori limite, nonché di *piani integrati* qualora più inquinanti superino le soglie prefissate (art.8).

Nelle zone con valori inferiori a quelli limite si prevede invece l'adozione di *piani di mantenimento* della qualità dell'aria (art.9).

Dunque, ai poteri di pianificazione si affiancano quelli di “zonizzazione”(ex art. 3, c.4, d.p.r. 203/1988):

ossia possono essere individuate zone interregionali nelle quali, “per la presenza di un maggior inquinamento atmosferico e per le loro caratteristiche paesaggistiche ambientali”, sono stabiliti *valori più restrittivi* di qualità dell'aria o valori limite delle emissioni rispetto a quelli nazionali; cosicché nell'ambito dei piani di rilevamento, prevenzione, conservazione e risanamento possono essere fissati dalla regione anche *valori limite di emissione* più restrittivi rispetto a quelli minimi definiti nelle linee guida²².

Sono infine previste misure di circolazione delle informazioni tra le autorità pubbliche, a livello nazionale e internazionale, e di diffusione delle informazioni al pubblico, secondo criteri di chiarezza, comprensibilità e accessibilità (artt. 10-12).

Un ulteriore passo di singolare innovazione è stato poi il protocollo di intesa sulla certificazione ambientale tra il Ministero dell'ambiente e

²² CROSETTI A., R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *cit.*, pag. 282 e ss.

del territorio e Confindustria sottoscritto l'8 maggio 2002, denominato "Progetto Eco Impresa".

Il sistema industriale italiano ha, cioè, compreso l'importanza di fornire un contributo concreto allo sviluppo sostenibile del Paese e far sì che l'impulso produttivo avvenga nel rispetto della gestione delle problematiche ambientali. A tale scopo, le stesse aziende hanno adottato dei sistemi di cogestione e le hanno certificate secondo standards internazionali ed europei nell'intenzione strategica di coniugare lo sviluppo tecnico-scientifico con la protezione dell'ambiente. Difatti, tale decisione ha carattere di competitività e rende possibile una verifica dei sistemi da parte di soggetti terzi indipendenti e stimola un miglioramento costante delle performances ambientali e produttive.

L'intento è quello di incentivare la diffusione e la certificazione dei sistemi di gestione ambientale a tutti i livelli territoriali e a tutte le dimensioni d'impresa; solo in tal modo sarà possibile assicurare "...la competitività del sistema Paese rispettando i criteri di sviluppo definiti dalla politica europea". Risulta indispensabile, inoltre, programmare una campagna informativa globale, rivolta sia alle imprese che al pubblico, per aumentare la conoscenza sia della certificazione ambientale da parte dei cittadini e dei consumatori che dei benefici che se ne possono trarre. Occorre, altresì, coinvolgere in tale processo i legislatori, gli amministratori e le autorità di controllo, in uno sforzo sistematico e congiunto per facilitare il ricorso da parte delle imprese a questa procedura.

2.5 L'art. 844 del codice civile

Nell'ambito di una ricostruzione unitaria del concetto "ambiente" non si può escludere il peculiare ruolo svolto dall'art.844 c.c. (che

disciplina il divieto di immissioni di agenti inquinanti), in una prospettiva di interpretazione estensiva della norma civilistica in funzione non esclusivamente di tutela della proprietà, ma anche dell'ambiente salubre e della salute degli abitanti di una determinata e circoscritta zona territoriale²³.

La lettura estensiva dell'art. 844 c.c. può consentire l'individuazione di un valido strumento contro le attività inquinanti idonee a produrre un danno ingiusto alla salubrità dell'ambiente e all'integrità psico-fisica di ogni individuo che vive e lavora nel medesimo ambiente inquinato²⁴.

2.6 Il d. m. n. 60 del 2002

Il d. m. 2 aprile 2002, n. 60²⁵ rileva soprattutto per quello che concerne l'indicazione dei valori limite e delle soglie di allarme del biossido di zolfo, del biossido d'azoto, degli ossidi di azoto, delle particelle e del piombo, il margine di tolleranza degli stessi, le modalità secondo le quali tale margine deve essere ridotto nel tempo, il termine entro il quale il valore limite deve essere raggiunto.

Il decreto si propone di stabilire i criteri per la raccolta dei dati inerenti alla qualità dell'aria, tecniche di misurazione con particolare riferimento all'ubicazione ed al numero minimo dei punti di campionamento, nonché le modalità per le informazioni da fornire al

²³ "L'art. 844 c.c. non deve cioè essere qualificato solo ed esclusivamente come mezzo di tutela per il "proprietario", contro le immissioni oltre la normale tollerabilità sul suo fondo, ma può essere utilizzato come valido strumento giuridico in grado di estendere la sua operatività anche per garantire una protezione dell'ambiente e della salute dell'uomo che vi abita o vi lavora, o che temporaneamente ne usufruisce". MONTECCHIARI T., *La tutela dell'ambiente e l'art.844 c.c.: divieto di immissioni e attività inquinanti*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, 1996, n.2, pag. 253.

²⁴ MONTECCHIARI T., *cit.*, pag. 259.

²⁵ D. m. 2 aprile 2002, n. 60 ha recepito la Dir. 1999/30/CE del 22 aprile 1999 che ha per oggetto i valori limite di qualità dell'aria per il biossido di zolfo, il biossido d'azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo. Con la stessa direttiva si è dato attuazione alla Dir. 2000/69/CE relativa ai valori limite di qualità dell'aria per il benzene ed il monossido di carbonio.

pubblico sui livelli registrati di inquinamento atmosferico ed in caso di superamento delle soglie di allarme (art. 2).

Rilevano al riguardo anche le definizioni contenute nel presente decreto, le quali fanno riferimento non solo alla molecola base delle diverse sostanze inquinanti, ma anche alla loro presenza nell'atmosfera espressa in valori percentuali (art. 3).

Di particolare importanza risulta essere anche l'art. 5, vista la previsione di un termine piuttosto breve (3 mesi dall'entrata in vigore del d. m. 2 aprile 2002) per la trasmissione da parte delle Regioni, tramite l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA), dei metodi seguiti per la valutazione preliminare della qualità dell'aria. L'aspetto dinamico di questo intenso fenomeno legislativo, avente per oggetto la tutela del bene ambiente, determina una ridefinizione dei programmi concernenti le strategie di lotta all'inquinamento.

Il d. m. 13 giugno 2002 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ha per oggetto la rimodulazione dei programmi nazionali di cui al d. m. 4 giugno 2001, n. 467 (Carbon tax), che ha dato attuazione al Programma internazionale nell'ambito dei "Meccanismi di Kyoto". L'entrata in vigore del d. m. 13 giugno 2002 ha determinato sia l'abbandono di alcuni sottoprogrammi (art. 1), sia l'adozione di nuovi, come il Programma di cooperazione con il programma per l'ambiente delle Nazioni Unite (UNEP) e l'Agenzia internazionale per l'energia.

I programmi di nuova attuazione prendono altresì in considerazione la promozione delle fonti rinnovabili nella regione mediterranea nell'ambito dei "Meccanismi di Kyoto".

Sempre con riferimento alla definizione e all'attuazione dei programmi relativi alla tutela del bene ambiente deve farsi menzione del d. m. 1 ottobre 2002, n. 261, elaborato dal Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministero della Salute, recante le direttive tecniche per la valutazione preliminare della qualità dell'aria e i criteri per l'elaborazione del piano e dei programmi previsti dal d. lgs. 4 agosto 1999, n. 351.

Ai sensi dell'art. 1 del decreto, si dispone la previsione sia delle direttive tecniche sulla cui base le Regioni dovranno provvedere ad effettuare, ove non disponibili, misure rappresentative al fine di valutare preliminarmente la qualità dell'aria, sia delle direttive per mezzo delle quali le Regioni adotteranno un piano per il mantenimento della qualità dell'aria nelle zone indicate nell'art. 9 del d. lgs. 4 agosto 1999, n. 351.

Il d. m. 1 ottobre 2002, n. 261, si propone, quindi, l'obiettivo di dare attuazione non solo ai programmi di tutela dell'ambiente, inteso a livello generale, ma soprattutto a quelli che si distinguono per gli interventi più specifici e settoriali, come la tutela dell' "aria ambiente", finalizzati a porre in essere degli efficaci sistemi di controllo e prevenzione dell'inquinamento.

La salvaguardia della salute degli individui e dell'ambiente risulterà essere tanto più efficace quanto più incisivi saranno gli interventi posti in essere nei confronti dei diversi fenomeni di inquinamento.

Il d.p.r. 23 maggio 2003 ha dato attuazione al Piano sanitario nazionale 2003-2005 e tra le molteplici disposizioni di carattere generale rileva altresì una specifica sezione dedicata all'inquinamento atmosferico.

Il riferimento è al paragrafo 4.2 nella sezione riguardante la tutela dell'ambiente e della salute dove si discute ed approfondisce il problema dell'inquinamento derivante dal traffico veicolare.

Secondo una serie di studi e valutazioni condotte dalle agenzie ambientali nazionali ed europee, il trasporto su strada contribuisce mediamente al 51% delle emissioni degli ossidi di azoto, al 34% di quelle dei composti organici volatili, e al 65% di quelle del monossido di carbonio.

Si ritiene altresì che le emissioni prodotte dagli autoveicoli siano inoltre fortemente dipendenti dal tipo di motore: a parità di condizioni di manutenzione, un motore diesel tradizionale (come quello di gran parte dei veicoli commerciali) può emettere una quantità di polveri fini fino a dieci volte superiore a quelle emesse da un "diesel ecologico" il

quale, a sua volta, è molto più inquinante di un motore a benzina.

Dallo studio in questione si ritiene quindi che il comparto del trasporto su strada contribuisca in misura prevalente all'inquinamento atmosferico, ma si ammette anche che tale considerazione risulti essere scarsamente efficace e troppo generica per farne scaturire adeguate politiche di intervento, ferma restando la possibilità di entrare nel merito delle singole tipologie di motore e sulle loro condizioni di esercizio.

Si aggiunge, comunque, che il peso del traffico non deve far dimenticare che un contributo all'inquinamento atmosferico urbano deriva dagli impianti di riscaldamento, minore in valore percentuale ma pur sempre alto in valore assoluto. Questo comparto, ora che l'industria pesante ha praticamente abbandonato l'ambiente urbano, costituisce di fatto l'unica sorgente di inquinamento.

Viene approfondito, in particolare, lo studio dell'agente inquinante indicato con la sigla PTS (particolato totale sospeso), la cui origine è molto diversificata derivando dall'erosione del suolo e degli edifici, dall'attività umana (agricoltura, edilizia, industrie), dai processi di combustione (impianti di riscaldamento e traffico autoveicolare) e da reazioni chimiche dei processi gassosi.

2.7 Il d. lgs. n. 152 del 2006

Di recente in Italia è stata adottata una normativa organica in materia ambientale con l'obiettivo di razionalizzare la legislazione quadro vigente in materia di rifiuti e bonifica dei siti contaminati, procedure di valutazione d'impatto ambientale (VIA), valutazione ambientale strategica (VAS) e autorizzazione ambientale integrata (IPPC), difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche, tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera e, infine, di tutela risarcitoria

contro i danni all'ambiente (d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152).

Il Decreto però non disciplina l'inquinamento acustico, la gestione delle aree protette, l'energia e l'inquinamento atmosferico che sono ancora regolamentate dalla normativa precedente²⁶.

Non si fa neppure menzione dell'inquinamento da traffico, che specialmente negli ambienti urbani resta comunque la più importante causa di degrado della qualità dell'aria, né dei limiti di emissione dei gas di scarico degli autoveicoli, che continueranno ad essere regolamentati da norme a sé.

Del tutto ignorata è poi la questione del contenimento delle emissioni di gas serra, come se, pur dovendosi dare atto che l'anidride carbonica non è, in senso stretto, un'inquinante, il contenimento delle emissioni globali di CO₂ non avesse nulla a che fare con la prevenzione dell'inquinamento atmosferico.

Dunque, se lo scopo della parte V del cosiddetto "Codice dell'Ambiente" era di unificare la disciplina sulla prevenzione e la tutela dall'inquinamento atmosferico, l'obiettivo, come è stato sottolineato da taluno, sembrerebbe evidentemente fallito²⁷.

Il provvedimento riscrive le principali regole in materia ambientale, è suddiviso in sei parti asimmetriche che disciplinano le seguenti materie:

1. disposizioni comuni, finalità, campo di applicazione;
2. le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'ambientale integrale;
3. la difesa del suolo, tutela e gestione delle acque;
4. rifiuti e bonifiche;
5. tutela dell'aria;
6. danno ambientale.

²⁶ Per l'inquinamento atmosferico vedi d. lgs. n. 351/1999 "Attuazione della Direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente".

²⁷ GIAMPIETRO, *Commento al testo unico ambientale*, Milano, 2006, pag. 214 e ss.

Il nuovo testo unico risulta essere un insieme di leggi e regolamenti, introdotti spesso in presenza di situazioni di emergenze senza tener conto della specificità del tessuto produttivo italiano, costituito in larga parte da piccola e media impresa e senza un adeguato coinvolgimento degli interessi coinvolti, che hanno finito con il creare una stratificazione di norme, emanate in tempi diversi e per lo più scoordinate tra loro. In non poche circostanze ne è derivata la difficoltà a definire l'esatta portata della singola disposizione.

Le contrastanti interpretazioni delle norme da parte dei diversi soggetti coinvolti nella loro gestione, consentite dalla indeterminatezza delle stesse, è divenuta in alcuni casi un freno ingiustificato all'affermazione nel nostro Paese di una idea matura di Sviluppo Sostenibile, favorendo in alcuni casi anche l'elusione delle norme e creando quindi un danno alle attività economiche, oltre che alla tutela dell'ambiente ed alla sicurezza dei cittadini e dei lavoratori .

La necessità di rendere più coerente ed efficace il sistema normativo nazionale alle finalità dello Sviluppo Sostenibile è stata ravvisata in particolare dal mondo delle imprese e del lavoro, nell'avviso che rendere più chiare ed applicabili le norme rafforzi la tutela dell'ambiente, garantisca maggiore sicurezza e precluda il vantaggio competitivo degli operatori che sfruttano le possibili interpretazioni per eludere le disposizioni.

2.8 Il sistema delle competenze in materia di inquinamento atmosferico alla luce della riforma del Titolo V parte II della Costituzione

L'inquinamento atmosferico produce i propri effetti sui diversi ambiti territoriali, ciò rende necessario il coinvolgimento di ogni livello di governo locale, con compiti e con funzioni diverse, nella politica di protezione e tutela dell'aria.

In materia ambientale il primo riparto di competenze in tema di inquinamento è stato realizzato con il d.p.r. n. 616/1977, il quale, al capo VIII intitolato “Tutela dell’ambiente dall’inquinamento” (artt. 101-105), ha trasferito diverse funzioni dallo Stato alle regioni e agli enti locali²⁸.

L’art.101, dopo aver affermato che sono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine all’inquinamento atmosferico, indica in particolare come oggetto del trasferimento: “la tutela dall’inquinamento atmosferico (...) di impianti termici e industriali e da qualunque altra fonte, con esclusione di quello prodotto da scarichi veicolari” (lett. c).

L’attribuzione di funzioni a Regioni e ad enti locali è stata successivamente ulteriormente ampliata alla fine degli anni '90 con il d. lgs. n. 112/1998 in attuazione della lg. n. 59/1997.

Per quanto concerne il conferimento di compiti e funzioni alle regioni e agli enti locali, l’attuale riforma si presenta come un semplice ma necessario aggiustamento di un modello già delineato in precedenza dai d.p.r. nn. 616 del 1977 e 203 del 1988, nel quale il sistema regionale di governo riceveva un’ampia valorizzazione.

A tale sistema già spettavano, infatti, la fondamentale funzione pianificatoria (consistente principalmente nei piani regionali di risanamento), la gran parte dei controlli preventivi (i procedimenti autorizzatori) e successivi (i poteri ispettivi); un’ampia attività acquisitiva di conoscenza e informazione (la gestione dei servizi di rilevamento e l’organizzazione e la tenuta degli inventari delle emissioni atmosferiche) nonché la fissazione di alcuni parametri tecnici.

Secondo lo schema di riparto delle competenza tracciato dal d.p.r. n. 203/1988, tra Stato, Regioni ed enti locali, era stata confermata la riserva a favore dello Stato della potestà di fissare i valori di

²⁸ MEZZETTI L., *cit.*, pag.744 e ss.

accettabilità delle concentrazioni inquinanti in atmosfera, definire le linee guida per il contenimento delle emissioni (già prevista dall'art.102 del d.p.r. n. 616/1977), stabilire i criteri per l'utilizzazione delle migliori tecnologie disponibili.

Le direttive dello Stato in sostanza costituiscono il binario lungo il quale si sviluppa l'azione amministrativa delle autonomie locali: elemento questo che conferma l'attrazione della normativa ambientale nel versante tecnico, con la conseguente riduzione della discrezionalità amministrativa a favore di forme di armonizzazione degli interventi pubblici secondo moduli operativi e criteri di giudizio uniformi²⁹.

Il d. lgs. 112/1998 con il quale è stato attuato il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione della lg. n. 59/1997 (c.d. legge Bassanini) ha confermato sostanzialmente i criteri organizzativi e le scelte adottate dal d. lgs. n. 203/1988³⁰.

In particolare, l'art.82 dispone la soppressione del piano nazionale di tutela della qualità dell'aria, istituito dall'art.3, co.4, lett. b del d.p.r. n. 203/1988. La soppressione di strumenti che, in base all'esperienza, si sono rivelati inutili risulta giustificata alla luce del principio di economicità ed efficienza in osservanza del quale deve attuarsi il conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.

Tale principio, codificato all'art.4, co.3, lett. c della lg. n. 59/1997 sancisce espressamente la possibilità da parte del legislatore di eliminare funzioni e compiti divenuti superflui e si può osservare come nel caso del piano di risanamento della qualità dell'aria la previsione si

²⁹ DELL'ANNO P., *cit.*, pag.424.

³⁰ DELL'ANNO P., *cit.*, pag. 424, ha rilevato che il criterio ispiratore del sistema di competenze in materia, tuttavia non risulta omogeneo né lineare: l'interesse ambientale viene in realtà attribuito per segmenti a diverse autorità amministrative. Ad esempio la competenza statale è distribuita tra diversi ministeri: il Ministero dell'Ambiente, quello dell'Industria, della Sanità e dei Trasporti. Infatti, seppure al Ministero dell'Ambiente viene riconosciuta una primazia nel settore dell'inquinamento atmosferico (art.2, lett. c, lg. n. 349/1986, sostituito dall'art.10. lg. 59/1987), ciò non implica una riserva assoluta di competenze, dal momento che rilevanti attribuzioni sono devolute al Ministero dell'Industria e al Ministero della Sanità.

riveli quanto mai indicata, in quanto la funzione di pianificazione spettante al Ministro dell'ambiente di concerto con quello della Sanità non è mai stata esercitata.

La ratio della soppressione in oggetto può individuarsi nell'esigenza di valorizzazione della dimensione regionale per quanto concerne l'attività pianificatoria di settore³¹.

2.8.1. Stato

La determinazione dell'ambito di competenze statali risulta dalla combinazione delle attribuzioni riservata dal d.p.r. 203/1988, da quelle precisate dal d. lgs. 112/1998 e dalle modifiche introdotte dal d. lgs. 351/1999.

Innanzitutto, il legislatore ha attribuito una competenza generale al Ministero dell'Ambiente in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico.

E' possibile inoltre individuare specifiche funzioni svolte dal Ministero in via esclusiva, oppure in concorso con altri ministeri.

Sono ricompresi nella prima categoria: il coordinamento della ricerca e sperimentazione; i provvedimenti straordinari a tutela dell'ambiente; la valutazione di impatto ambientale sulle centrali termoelettriche e sulle raffinerie.

Un'altra attribuzione assegnata allo Stato e segnatamente al Ministero dell'Ambiente è costituita dalla relazione annuale sulla qualità dell'aria³², che si configura come un'attività informativa, svolta sulla base dei dati forniti dalle regioni e di evidente interesse nazionale, in quanto può essere ricondotta alla nozione di coordinamento

³¹ FERRARA A., *Commento all'art. 84*, in FALCON G. (a cura di), *Lo stato autonomista*, Bologna, 1998, pag. 282 e ss.

³² (art.83, lett. d d. lgs. 112/1998, già in precedenza prevista dall'art. 3, co.4, lett. d del d.p.r. n. 203/1988).

informativo in generale riservato allo Stato dall'art. 6 del d. lgs. n. 112/1998³³.

Rientra nella medesima categoria anche la disciplina del monitoraggio e dei metodi di analisi (art. 83, lett. a, d. lgs. n. 112/1998).

Per quanto concerne la seconda categoria, vale a dire le attribuzioni del Ministero dell'ambiente in concorso con altri Ministeri, l'elenco è sicuramente più numeroso, e tra gli altri si possono individuare: il parere sugli impianti di produzione di energia riservati alla competenza del Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministero della Sanità (art. 83, co.1, lett. o d. lgs. n. 112/1998); il potere sostitutivo spettante allo Stato in caso di inadempienza regionale, relativamente al rilascio dell'autorizzazione agli impianti industriali, di concerto con i Ministeri della Salute e delle Attività produttive (art.7. co.2, d.p.r. 203/1988).

Allo Stato inoltre competono funzioni di indirizzo e coordinamento ed il potere di coordinamento tecnico da esercitare mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato – Regioni (art. 8 d. lgs. 112/1998) relativamente a: determinazione delle caratteristiche merceologiche e del tenore di sostanze inquinanti dei combustibili e dei carburanti, nonché delle caratteristiche degli impianti di combustione con efficacia per l'intero territorio nazionale o per zone particolari (art. 83, lett. g, d. lgs. 112/1998); determinazione dei criteri generali per la redazione degli inventari delle fonti di emissione (art. 83, lett. i, d. lgs. 112/1998).

Vi sono poi talune attribuzioni il cui esercizio viene effettuato mediante moduli di raccordo interministeriale: quali ad es. la fissazione dei valori limite, dei valori obiettivo e delle soglie d'allarme (art.4 d. lgs. 351/1999); per l'adozione di tali atti il d. lgs. n. 351 ha modificato il sistema di competenze stabilito dai decreti n. 203/1988 e 112/1998, prevedendo soltanto il decreto del Ministero dell'Ambiente di concerto con quello della Sanità e riducendo il ruolo della Conferenza unificata a mero parere; la determinazione e

³³ FERRARA A., *Commento all'art. 84*, cit., pag. 284.

l'aggiornamento di: linee guida per il contenimento delle emissioni nonché la fissazione dei valori minimi e massimi di emissione; dei metodi di campionamento, dei criteri per l'utilizzazione delle migliori tecnologie disponibili, dei criteri temporali per l'adeguamento progressivo degli impianti esistenti (art. 83, lett. e, d. lgs. 112/1998); dette attribuzioni sono da esercitarsi con decreto del Ministro per l'Ambiente di concerto con quelli della Sanità e dell'Industria, sentita la Conferenza unificata (art.3, co.2, d.p.r. n. 203/1988).

Ulteriori funzioni che il Ministro dell'Ambiente di concerto con quello della Sanità è chiamato a svolgere sono rappresentate dall'individuazione, sentite le regioni interessate, di zone interregionali nelle quali sono imposti, per la presenza di un maggior inquinamento atmosferico o per le loro caratteristiche paesaggistiche ambientali, limiti più restrittivi di emissione e sulla qualità dell'aria (art.3, co.4, lett. c, d.p.r. n. 203/1988); la predisposizione dei criteri generali per la raccolta dei dati sulla qualità dell'aria, da effettuare con sistemi di rilevamento regionale.

Il Ministro dell'Ambiente infine esercita - di concerto con il Ministro dei Trasporti - il controllo e la disciplina delle emissioni inquinanti dei veicoli a motore (art. 83, lett. l ed m, d. lgs. n. 112/1998).

2.8.2. Regione

Alle regioni sono riconosciuti compiti di grande rilievo, ulteriormente ampliati dal d. lgs. n. 112/1998 anche se la loro posizione codecisoria in materia di fissazione dei valori-limite e di normativa tecnica (prevista come potestà vincolante dal d. lgs. 112/1998) è stata ridimensionata dal d. lgs. n. 351/1999 verso forme di cooperazione consultiva³⁴.

³⁴ MEZZETTI L., *cit.*, pag.749 e ss. e DELL'ANNO P., *cit.*, pag. 427.

In primo luogo è da menzionare l'attribuzione della potestà di pianificazione in materia di atmosfera, mediante l'adozione dei piani di prevenzione e di risanamento dell'aria.

E' anche prevista l'individuazione di zone a carattere interregionale, nelle quali possono essere stabiliti valori limite delle emissioni di qualità dell'aria più restrittivi di quelli operanti nell'insieme del territorio nazionale in considerazione di due presupposti, un inquinamento atmosferico superiore ai valori medi nazionali ovvero particolari caratteristiche paesaggistiche ed ambientali da proteggere.

Le regioni fissano i valori di emissione degli impianti industriali e i valori-limite consentiti per un'adeguata qualità dell'aria, operando le loro scelte all'interno di una "forchetta"³⁵ fissata dallo Stato tra valore-limite e valore-guida.

In relazione ad aree specifiche, dove si rende necessaria una particolare protezione dell'ambiente o dei cittadini, possono adottare valori di qualità dell'aria e valori di emissione più restrittivi.

Il d.p.r. 203/1988 precisa, a tale riguardo, che i limiti più restrittivi devono essere fissati previa adozione di piani di risanamento ambientale, e non possono concernere l'intero territorio regionale, ma solo aree identificate per specifiche finalità conservative o per peculiari esigenze di tutela e risanamento³⁶.

In conclusione, le regioni non possono adottare standard più permissivi, ma solo più severi: le regioni possono essere "più severe" dello Stato, "più comprensive" mai.

Le regioni possono anche apporre condizioni particolari per la costruzione o l'esercizio di determinati impianti.

Il d. lgs. 112/1998 ha conferito alle regioni le funzioni relative al rilascio del patentino di conduttore di impianto termico ed allo svolgimento dei corsi di formazione (art. 84, lett. b, d. lgs. 112/1998).

³⁵ L'espressione è di GIAMPIETRO F., *La nuova disciplina dell'inquinamento atmosferico: dal d.p.r. n. 203 del 1988 ai successivi interventi "demolitori"*, in *San. Pubbl.*, 1989, pag. 1333.

³⁶ MEZZETTI L., *cit.*, pag.750.

2.8.3. Provincia

Alle province il d.p.r. 203/1988 riconosceva un ruolo piuttosto limitato, quasi strumentale (per es. la tenuta dell'inventario delle emissioni atmosferiche). Quasi tutte le regioni, viceversa, provvedevano a delegare alle province il controllo dell'inquinamento atmosferico, comprensivo dei poteri autorizzatori sugli impianti industriali e di quelli di vigilanza tecnica.

Un ampliamento del ruolo della provincia nel settore ambientale è stato realizzato con l'emanazione della lg. 142/1990, con la quale è stata riformulata la disciplina generale delle competenze provinciali prevedendo, tra l'altro, l'attribuzione della funzione di organizzazione, rilevamento, disciplina e controllo delle emissioni atmosferiche (art. 14 lett. g, lg. 142/1990).

Relativamente all'interpretazione di tale articolo si sono contrapposti due orientamenti differenti: da un lato vi era chi sosteneva che tale disposizione comportasse l'immediato trasferimento dalle regioni alle province dei poteri elencati dal d.p.r. n. 203/1988, dall'altro vi era chi invece riteneva valido il principio per cui – in considerazione del fatto che la lg. 142/1990 è una legge generale, mentre il d.p.r. 203/1988 è una legge speciale in materia di inquinamento atmosferico – la legge generale successiva non possa abrogare la legge speciale precedente, salvo espressa previsione.

L'evoluzione legislativa era apparsa in linea con il secondo orientamento, infatti la l. n. 61/1994, nell'attribuire alle province le competenze autorizzatorie in materia di inquinamento atmosferico, ha implicitamente ammesso che tale devoluzione non era ancora avvenuta formalmente³⁷.

Il d. lgs. 112/1998 ha infine attribuito a tali enti le funzioni autorizzatorie relative agli impianti per la produzione di energia (art.31, lett. b). Anche le funzioni tecniche di vigilanza e controllo, già svolte dalle

³⁷ DELL'ANNO P., *cit.*, pag. 429 e ss.

unità sanitarie locali e dai presidi multinazionali di prevenzione, sono di competenza delle Province, che dispongono di una riserva generale in materia, mentre è loro consentito di avvalersi delle strutture tecniche delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

Le Province adottano anche i programmi per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico, esercitano i compiti di indirizzo e coordinamento dei sistemi locali di controllo e di rilevazione degli inquinanti atmosferici, curano la tenuta dell'inventario regionale delle emissioni atmosferiche per quanto concerne il proprio territorio³⁸, nonché il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici (di uso civile)³⁹.

2.8.4. Comune

Prima dell'istituzione dello sportello unico, i comuni avevano registrato un forte ridimensionamento delle loro competenze in materia di controllo dell'inquinamento atmosferico.

I compiti conservati dai decreti 616/1977 e 203/1988 riguardano il controllo sugli impianti termici di uso civile ed il controllo degli autoveicoli in fase di circolazione.

In base alla l. 615/1966 il comune svolgeva ulteriori funzioni, attinenti al controllo sui combustibili impiegati negli impianti termici e industriali ed alla vigilanza sugli impianti industriali, compito quest'ultimo che il comune esercitava in "cogestione" con la provincia. Con il d.p.r. 203/1988, il comune era stato estromesso dalla competenza sull'inquinamento atmosferico di origine industriale, mentre i relativi poteri autorizzatori e di controllo erano stati attribuiti alle regioni (che avevano a loro volta delegato questa funzione alle province).

³⁸ Art.5, d.p.r. 203/1988.

³⁹ Attribuzione conferita dall'art. 31 lett. c, d. lgs. 112/1998.

Il d. lgs. n. 112/1998 effettua un'inversione di tendenza e attribuisce nuove funzioni al Comune, individuando in tale autonomia locale il soggetto responsabile dello svolgimento del procedimento unificato di valutazione delle domande di nuovi impianti produttivi, con ampie potestà di coordinamento e di direzione dell'istruttoria finalizzata all'esame contestuale dei profili urbanistici, sanitari, ambientali e di sicurezza.

L'istituzione in ogni Comune di uno "sportello unico per le attività produttive"⁴⁰, anche se non implica l'assorbimento in tale livello amministrativo delle attribuzioni assegnate alle Province e alla Regione nel settore ambientale, non potrà non determinare un riassetto nella dialettica degli interessi pubblici. Si tratta dunque di un ritorno allo spirito della lg. 615/1966⁴¹.

I compiti dei Comuni sono disciplinati in modo differenziato a seconda delle sorgenti inquinanti: in materia di impianti industriali, essi sono limitati all'emissione di pareri sulla costruzione degli impianti industriali ed al rilascio della concessione edilizia; in materia di inquinamento atmosferico provocato dagli impianti termici di uso civile la competenza comunale comprende ampie potestà permissive e di controllo; infine relativamente alla circolazione dei veicoli a motore (auto e moto), i Comuni esercitano incisivi poteri di prevenzione, di accertamento e di repressione delle violazioni al codice della strada, con specifico riferimento alle norme antiinquinamento⁴².

Presa visione dell'evoluzione della normativa in materia ambientale ad oggi il quadro delle competenze risulterebbe così strutturato:

A. in termini generali, allo Stato spettano essenzialmente compiti di indirizzo, di disciplina generale e di normazione tecnica⁴³:

⁴⁰ Art.25, d. lgs. n. 112/1998

⁴¹ DELL'ANNO P., *cit.*, pag. 430 e ss.

⁴² MEZZETTI L., *cit.*, pag.756.

⁴³ S'intende per normativa tecnica "l'insieme delle prescrizioni caratterizzate, sotto il profilo formale, dal ridotto grado di generalità e astrattezza del precetto normativo, e sotto il profilo materiale, dall'elevato grado dei concetti normativi impiegati". Caravita sostiene che l'importanza della normativa tecnica, in materia di

- la fissazione e l'aggiornamento dei valori di qualità dell'aria, da applicarsi su tutto il territorio nazionale;
- le linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti, nonché i valori minimi e massimi di emissione;
- i metodi di campionamento, analisi e valutazione degli inquinanti e dei combustibili;
- i criteri per l'utilizzazione delle migliori tecnologie disponibili;
- i criteri temporali per l'adeguamento progressivo degli impianti esistenti alla normativa del decreto;
- i criteri generali per la redazione degli inventari delle fonti di emissione;
- la disciplina del monitoraggio della qualità dell'aria;
- la relazione annuale sullo stato della qualità dell'aria;
- le autorizzazioni relative alla costruzione delle centrali termoelettriche, nonché quelle relative all'impianto di raffinerie di oli minerali.

Questa serie di competenze statali sono esercitate dal ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, spesso di concerto con altri ministri con competenze in materia di sanità, attività produttive (industria, commercio e artigianato) o trasporti, e/o sentita la Conferenza unificata stato-regioni-città.

ambiente, non è stata presa nella giusta considerazione né sul piano dottrinale né su quello legislativo tanto dallo Stato che dalle Regioni. E' necessario che in materie di particolare spessore giuridico, come l'ambiente, la produzione normativa sia sorretta da un'adeguata normazione tecnica, per cui è indispensabile l'apporto tecnico di esperti, periti, consulenti tecnici, che siano in possesso di un patrimonio di cognizioni diverso da quello normalmente richiesto nei comuni processi di produzione normativa di livello primario; è altresì necessaria la pubblicità e la trasparenza circa le fonti di acquisizione di cui si avvale il decisore; la presenza di strumenti idonei che consentano alle norme prodotte di poter essere aggiornate rapidamente secondo le acquisizioni del progresso scientifico; le disposizioni tecniche devono avere un contenuto prescrittivo che sia comparabile e armonizzabile con quello di altre norme tecniche disciplinanti anche settori diversi o provenienti da ordinamenti diversi. Il processo decisionale dovrebbe assicurare una valutazione dei vari interessi coinvolti, pubblici e privati, fornendo una visione sufficientemente informata della realtà in cui si opera, non perdendo di vista gli obiettivi posti dagli organi di indirizzo. CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2001, pag. 70 e ss.

- B. Alle regioni spettano soprattutto compiti di pianificazione o a essi connessi o strumentali (art. 4 del d.p.r. n. 203/1988):
- la formulazione dei piani di rilevamento, prevenzione, conservazione e risanamento del proprio territorio, nel rispetto dei valori limite di qualità dell'aria;
 - l'individuazione di aree regionali o, di intesa tra le regioni interessate, interregionali nelle quali le emissioni o la qualità dell'aria sono soggette a limiti o valori più restrittivi in relazione all'attuazione dei piani regionali di risanamento;
 - la fissazione di valori limite di qualità dell'aria, compresi tra i valori limite e i valori guida ove determinati dallo stato, nell'ambito di piani per zone specifiche nelle quali ritengono necessario limitare o prevenire un aumento dell'inquinamento dell'aria derivante da sviluppi urbani o industriali;
 - la fissazione dei valori di qualità dell'aria coincidenti o compresi nei valori guida, ovvero a essi inferiori, nell'ambito dei piani di protezione ambientale per zone determinate, nelle quali è necessario assicurare una speciale protezione dell'ambiente;
 - la fissazione dei valori delle emissioni di impianti, sulla base della migliore tecnologia disponibile e tenendo conto delle linee guida, nonché per talune categorie di impianti la determinazione di particolari condizioni di costruzione e di esercizio;
 - l'individuazione delle zone del proprio territorio nelle quali i livelli di uno o più inquinanti comportano il rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme e l'individuazione dell'autorità competente alla gestione di tali situazioni di rischio (art. 7, comma 1, d.lgs. n. 351 del 1999);
 - la definizione di piani d'azione a breve periodo per le zone a rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme (art. 7, comma 2, d.lgs. n. 351 del 1999);

- l'indirizzo e il coordinamento dei sistemi di controllo e di rilevazione degli inquinanti atmosferici e l'organizzazione dell'inventario regionale delle emissioni;
- la predisposizione di relazioni annuali sulla qualità dell'aria.

Alle regioni spetta, inoltre, la disciplina e l'organizzazione delle funzioni amministrative (monitoraggio, autorizzazioni e controlli) a livello locale.

Le regioni possono delegare o attribuire alle province funzioni in materia di rilevamento, disciplina e controllo delle emissioni atmosferiche in virtù dell'art. 19 del d.lgs. n. 267 del 2000, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - che al comma 1 lett. g definisce le funzioni provinciali - nonché di quanto previsto, in attuazione del conferimento di funzioni operato dalla legge Bassanini, dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 1997, che prevede che le regioni conferiscano agli enti locali le funzioni che non richiedono "l'unitario esercizio a livello regionale".

C. Spetta alle province:

- controllo dell'inquinamento atmosferico, comprensivo dei poteri autorizzatori sugli impianti industriali e di vigilanza tecnica;
- organizzazione, rilevamento, disciplina e controllo delle emissioni atmosferiche;
- funzioni autorizzate agli impianti di produzione di energia;
- funzioni tecniche di vigilanza e controllo già svolte da a.s.l. e da presidi multinazionali di prevenzione;
- adozione di programmi per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico;
- esercitano compiti di indirizzo e coordinamento dei sistemi locali di controllo e rilevazione degli inquinanti atmosferici;
- curano la tenuta dell'inventario regionale delle emissioni atmosferiche per quanto concerne il loro territorio;
- controllano il rendimento energetico degli impianti termici (di

uso civile).

D. Il comune:

- adotta provvedimenti di prevenzione e contenimento dell'inquinamento atmosferico;
- controllo sugli impianti termici di uso civile;
- controllo degli autoveicoli in fase di circolazione;
- con riferimento alla circolazione dei veicoli a motore (auto e moto) esercita incisivi poteri di prevenzione, di accertamento e di repressione delle violazioni al codice della strada, con specifico riferimento alle norme antiinquinamento;
- è responsabile del procedimento unificato di valutazione delle domande di nuovi impianti produttivi;
- emette pareri sulla costruzione di impianti industriali e sul rilascio delle concessioni edilizie

2.9 Un esempio particolarmente esplicativo del contenzioso sulle competenze tra Stato e Regione: sentenza n. 10/2008

Ho cercato di fornire un quadro abbastanza puntiglioso delle varie competenze in materia di inquinamento atmosferico, ma, senza dubbio, si tratta di materia che necessita ancora di molto rodaggio e magari di qualche ulteriore chiarificazione per essere applicata in maniera corretta e consapevole.

Giunge a proposito un quadro paradigmatico di queste difficoltà che ci viene fornito dalla sentenza n. 10 del 2008 della Corte costituzionale, circa il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri⁴⁴ avverso la legge n. 24 dell'11 dicembre 2006 (Norme per la prevenzione e la

⁴⁴ depositato in cancelleria il 15 febbraio 2007 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2007.

riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente) emanata dalla Regione Lombardia⁴⁵.

Tale legge veniva promulgata in perfetta assonanza a quanto deliberato sull'argomento, all'unanimità, dalla VIII Commissione della Camera dei deputati (Ambiente, territorio e lavori pubblici).

Ciononostante il Presidente del Consiglio dei ministri ricorreva a questa Corte per un giudizio di legittimità costituzionale sugli artt. 13, commi 1, 2 e 3, 22 e 27, comma 18 della legge in oggetto.

E' da notare che il ricorrente è il Presidente del Consiglio dei ministri, sostenuto da un'avvocatura particolarmente dedicata.

Orbene, dopo le varie argomentazioni addotte da entrambe le parti in causa, con dovizia di riferimenti alle leggi esistenti e alla Costituzione, la Corte costituzionale respinge punto per punto le tesi sostenute dal ricorrente, dichiarando inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 1, 2 e 3, e 22 della legge della Regione Lombardia, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, della Costituzione.

Dichiara altresì non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 18, della medesima legge, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Tenendo conto della statura dell'Ente che ha promulgato la legge, del ricorrente e della inequivocabile conclusione della Corte costituzionale, appare evidente in quante possibili interpretazioni ed equivoci si possa ancora incorrere nella gestione giuridica dell'argomento fin qui esaminato.

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 10/2008, in *Giur. Cost.*, www.giurcost.org.

2.10 Controllo della mobilità urbana attraverso gli organi istituzionali del Comune

Uno dei problemi annessi a quello dell'inquinamento atmosferico è l'assetto della mobilità urbana, e cioè la ristrettezza delle carreggiate, spesso la mancanza di marciapiedi percorribili (fra l'altro non tecnicamente realizzabili), gli avvallamenti stradali, spesso dovuti a cedimenti strutturali, che richiederebbero interventi sproporzionati per un ripristino adeguato, l'impossibilità di realizzare canali di scolo a margine delle strade, la presenza di case di civile abitazione, di edifici di pregio e di valore storico, di locali pubblici e di luoghi di ritrovo o di culto che si affacciano direttamente sulla strada, sono solo una parte, anche se forse la più importante, dei motivi che condizionano la mobilità urbana.

Infatti la nozione di mobilità urbana non è individuata in modo puntuale dal legislatore, ma è una locuzione che il diritto usa sempre più frequentemente per descrivere una serie di fenomeni complessi e per comprendere l'insieme delle regolamentazioni ad essi attinenti.

La mobilità urbana si occupa della formazione di piani, principalmente il piano urbano del traffico, che può comprendere al suo interno il piano urbano della sosta e il piano urbano dei parcheggi; della regolamentazione e delle limitazioni che possono essere poste dalle autorità competenti alla circolazione stradale; della realizzazione di parcheggi e di piste ciclabili; del controllo dell'incidenza della circolazione dei veicoli a motore sulla qualità dell'aria e sull'impatto acustico; della predisposizione di servizi di trasporto urbano, individuale e di massa; dell'informazione, della sensibilizzazione e del cambiamento delle abitudini dei cittadini.

Come ampio è l'oggetto della disciplina, così ampio è l'insieme delle misure che possono essere adottate: da quelle classiche, di carattere limitativo, di polizia, quali divieti e correlate sanzioni, a diverse forme di controllo, come le revisioni periodiche della compatibilità

ambientale dei veicoli a motore; di incentivazione all'uso di mezzi di trasporto alternativi rispetto al veicolo privato, come i trasporti pubblici, le biciclette o i taxi collettivi; di disincentivazione degli usi "impropri" dell'automobile, con la diffusione della sosta a pagamento e l'ampliamento delle ZTL; di zonizzazione, con l'istituzione di ZTL e di isole pedonali.

Lo scopo ultimo della mobilità urbana, come risultante anche dai riferimenti di cui all'art. 7 del Codice della strada (d. lgs. n.285/1992), a parte il miglioramento della viabilità e la riduzione degli inquinamenti, deve essere quello di garantire un più soddisfacente livello di qualità della vita.

La mobilità urbana è ormai da qualche anno espressamente riconosciuta quale vera emergenza nazionale (Corte cost., sent. n.462/1992), il che giustifica e legittima le autorità competenti ad adottare misure straordinarie.

L'interesse primario è quello della disciplina della circolazione dei veicoli nelle aree urbane, facendo riferimento all'art.1, comma 1 del Codice della strada i principi, e quindi gli interessi primari, tutelati, sono quelli della sicurezza stradale, della razionale gestione della mobilità, della protezione dell'ambiente e del risparmio energetico⁴⁶.

La protezione ambientale può essere vista in questo senso sia sotto il profilo sanitario che sotto quello estetico-culturale, considerando che la limitazione alla circolazione veicolare è giustificata da motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale⁴⁷.

L'assetto delle competenze in materia di mobilità urbana vede il Comune come soggetto pubblico operante in via principale. Questo non significa che Stato e Regioni non abbiano la potestà, ed il dovere, di intervenire proprio in virtù della rilevanza delle proporzioni che il fenomeno ha assunto. Il Ministro può impartire ai Prefetti e agli enti

⁴⁶ Art.1, comma 1, d.lgs. n.285/1992

⁴⁷ Art.7, comma 1, d.lgs. n.285/1992

proprietari delle strade le direttive per l'applicazione delle norme concernenti la regolamentazione della circolazione stradale.

Conformemente ai principi della legge n. 267/2000, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, la normativa in materia di mobilità urbana individua quindi nel Comune l'ente interessato in via primaria alla regolamentazione della mobilità urbana.

Il Sindaco può provvedere alla limitazione della circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli a fine di prevenzione. Di particolare rilevanza anche il potere di stabilire, previa deliberazione della Giunta, aree destinate al parcheggio e di riservare strade alla circolazione dei veicoli adibiti a servizi pubblici di trasporto.

La Giunta, con propria delibera, delimita le aree pedonali e le zone a traffico limitato, tenendo conto degli effetti del traffico su sicurezza della circolazione, salute, ordine pubblico, patrimonio ambientale e culturale e territorio. Il Sindaco in caso di urgenza agisce con ordinanza⁴⁸.

L'aspetto pianificatorio in materia di mobilità urbana è rappresentato prevalentemente dal Piano urbano del traffico (PUT), cui si affiancano altri strumenti pianificatori come la pianificazione urbanistica da un lato e la pianificazione nel settore dei trasporti dall'altro.

Tra gli strumenti di intervento si prevede la necessaria competitività da assicurare ai trasporti pubblici locali nei confronti del trasporto individuale di persone, la regolamentazione del traffico privato nei centri storici, la costruzione di reti metropolitane "leggere", la revisione del parco-veicoli circolante, la regolamentazione dei livelli di inquinamento ammissibili, l'attuazione di piani urbani del traffico, la previsione di piani parcheggi.

I Comuni con popolazione superiore ai trentamila abitanti (o che si confrontino comunque per altre ragioni, quali turismo e pendolarismo, con problemi di congestione del traffico) sono tenuti ad adottare il Piano urbano del traffico (PUT), aggiornato ogni due anni, deve essere

⁴⁸ Art.7, comma 1, d.lgs. n.285/1992

armonizzato con gli strumenti di pianificazione urbanistica, rispettare le direttive ministeriali emanate, adeguarsi agli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale fissati in sede regionale e avvalersi di adeguati sistemi tecnologici e informatici per la regolamentazione ed il controllo del traffico e della sosta. Il PUT ha dichiarato obiettivi attinenti alla viabilità, quali miglioramento della circolazione e della sicurezza stradale, quanto obiettivi più propriamente ambientali, quali riduzioni degli inquinamenti acustico ed atmosferico e promozione del risparmio energetico⁴⁹.

Gli interventi di carattere generale in materia di mobilità urbana costituiscono la risposta a situazioni di emergenza o comunque difficilmente sostenibili.

Il primo aspetto è costituito dalla necessaria predisposizione di strumenti di monitoraggio. Già il d. m. 20 maggio 1991, finalizzato a definire criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria prevedeva reti di rilevamento collegate ad un sistema di informazione, a carattere divulgativo, per i cittadini, conciliando esigenze di conoscenza per la pubblica amministrazione ed obiettivi di trasparenza. Con il d. m. n.60/2002 sono definiti, ai fini della salvaguardia della salute umana, i valori-limite, il margine di tolleranza, le modalità di riduzione di tale margine e la data alla quale il valore-limite deve essere raggiunto per una serie di inquinanti atmosferici. Particolare attenzione è dedicata alla continua e capillare informazione del pubblico, sia per quanto riguarda i livelli di inquinamento, sia per quanto riguarda il superamento della soglia d'allarme.

L'istituzione di zone a traffico limitato, intese quali aree in cui accesso, circolazione e sosta dei veicoli sono limitati temporalmente o per particolari categorie di utenti e di veicoli, costituisce uno degli strumenti più comuni utilizzati per rispondere ai fenomeni di congestione del traffico nei centri abitati⁵⁰. Più in particolare,

⁴⁹ Art.36, comma 1, d.lgs. n.285/1992

⁵⁰ Art.3, comma 1, p.to 54, d.lgs. n.285/1992.

l'istituzione di ZTL è generalmente adottata in riferimento a centri storici, dove ad una maggiore concentrazione di beni culturali fa riscontro una topografia inadatta a sopportare il carico dell'odierna circolazione stradale. Nell'ambito di tali zone, i Comuni hanno facoltà di riservare superfici o spazi di sosta per veicoli privati dei soli residenti nella zona, a titolo gratuito od oneroso.

La circolazione stradale comprende movimento, fermata e sosta di veicoli. Proprio la regolamentazione della sosta costituisce uno strumento di intervento particolarmente incisivo nell'ambito della mobilità urbana. In particolare, la previsione di spazi riservati ai residenti e l'imposizione del pagamento di una somma per la sosta sono finalizzati a disincentivare l'uso del mezzo privato (incentivando l'uso di mezzi pubblici o alternativi) e le soste di lunga durata da parte di non residenti.

I Comuni, congiuntamente alle misure strutturali (parcheggi) e alle misure urbanistiche (posti auto pertinenziali), possono stabilire aree destinate al parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo di durata della sosta⁵¹.

La revisione periodica dei veicoli costituisce un ulteriore strumento di intervento utilizzabile non tanto per ridurre la circolazione, quanto per rendere maggiormente compatibili sotto il profilo ambientale e sanitario le emissioni dei veicoli⁵².

La disincentivazione dell'uso privato dei veicoli non può reggersi ovviamente solo su misure restrittive quali divieti e limitazioni alla circolazione ed alla sosta. Occorrono sistemi di trasporto alternativo, efficienti e competitivi in termini di costi per l'utenza, di diffusione sul territorio e di rapidità degli spostamenti.

Il miglioramento delle condizioni di viabilità può avvenire anche attraverso la modificazione delle abitudini della collettività, rendendo

⁵¹ Art.7, d.lgs. n.285/1992.

⁵² Artt.79,80, d.lgs. n.285/1992.

più appetibile l'utilizzazione di mezzi di trasporto alternativo o favorendo comunque la fruizione pedonale di centri storici. In questo senso, l'istituzione di isole pedonali e la realizzazione di piste ciclabili sono ulteriori strumenti diretti a disincentivare l'utilizzazione di veicoli privati e a favorire invece nella collettività locale una diversa fruizione dell'area urbana.

Capitolo III

L'inquinamento atmosferico nella città di Carrara

3.1 Considerazioni preliminari

Per comprendere lo stato di inquinamento ambientale nel quale adesso versa la città di Carrara pensiamo sia utile ricordare la conformazione geografica del bacino marnifero che la avvolge e la sovrasta.

Orograficamente si tratta di un'anfiteatro prima montuoso e poi collinare, che da un'altezza di quasi duemila metri sopra il livello del mare si porta nel bacino cittadino (centro abitato) a poco più di cento metri di altezza in meno di sei chilometri di percorso.

Una conca quindi formata dalle Alpi apuane, che avvolgono un sistema collinare sulle quali sono dislocati i paesi Colonnata, Miseglia, Bedizzano, Bergiola, Codena e Torano e degrada bruscamente fino al piano urbano, convergendo sulle sponde di un unico torrente (il Carrione), lungo il quale si snoda tuttora l'antica Via Carriona, che attraversa la città, e, uscita finalmente dal centro abitato, seguendo quasi sempre in parallelo il torrente, scende fino al porto di Marina di Carrara (foto 1, 2).

Mentre sulle alture si svolge una frenetica attività di escavazione e parte della frantumazione del materiale lapideo di piccola dimensione o informe, al piano sono variamente dislocati laboratori che lavorano il prodotto di escavazione per le più varie destinazioni d'uso.

Questa conformazione geografica comporta di necessità che il trasporto del materiale dai blocchi di decine di tonnellate, alle scaglie, al “tout venent” (materiale di risulta non selezionato) debba inevitabilmente essere trasportato al piano attraverso il centro cittadino su una strada millenaria (la Carriona), ineluttabilmente unica via d’uscita, diventata sempre più inadeguata alla quantità dei transiti e alla loro frequenza, interferendo in maniera da troppo tempo critica con lo svolgimento della normale vita cittadina, ponendo a rischio costante la popolazione, sia per i problemi specifici del traffico, sia per l’inquinamento atmosferico e acustico, sia per il limite di sopportazione strutturale delle costruzioni adiacenti al piano di transito.

In passato ogni cava trasportava attraverso un processo di lizzazione i propri blocchi su pendii fortemente scoscesi che confluivano in piazzuole comuni.

Da questa sorta di piccole stazioni transitava un treno dedicato (la marmifera) sui cui vagoni, appositamente strutturati, venivano caricati e trasportati i blocchi fino alla stazione ferroviaria (FFSS) di Avenza (frazione cittadina sita sulla dirittura Carrara-mare) e di lì convogliati per spedizione diretta a varie destinazioni o per proseguire il trasporto, sempre su binario, fino al porto mercantile di marina di Carrara (foto 3, 4).

Il sistema appariva senza dubbio oltre che ecologicamente più idoneo, anche paesaggisticamente particolarmente suggestivo e meno impattante sullo svolgimento delle normali attività cittadine.

Ma la richiesta sempre più pressante della materia prima, la necessità di un trasporto sempre più personalizzato, autonomo e veloce, l’estrema pericolosità della pratica della lizzazione hanno finito per indurre gli operatori economici e quindi la municipalità a costruire itinerari destinati ad un raggiungimento più diretto dei vari bacini marmiferi, che con strade di arroccamento consentissero ai singoli operatori un sistema molto più snello per migliorare lo sfruttamento

degli agri marmiferi, sviluppando così un trasporto su ruote che ritengo oggi sia il maggior responsabile dell'inquinamento e dei dissesti urbani di cui siamo testimoni.

Per quanto riguarda la mobilità il Comune di Carrara ha dovuto necessariamente ricorrere ad una soluzione che non esito a definire epocale per l'impegno richiesto e il risvolto economico che peserà sugli altri investimenti cittadini per gli anni a venire. Si tratta della "Strada dei Marmi", cioè un'arteria dedicata che consente di by passare il percorso cittadino partendo dai piedi delle colline per raggiungere la Statale Aurelia e da lì la Zona Industriale e il porto commerciale, con un percorso che si svolge prevalentemente in galleria e su viadotto particolarmente studiati per ottenere il minimo impatto ambientale possibile.

Di tale strada è già stato realizzato il primo lotto, di cui abbiamo un filmato virtuale, preparato dall'Amministrazione comunale per la divulgazione preliminare.

Il secondo lotto è in via di completamento (foto 15, 16, 17, 18).

Questa opera consentirà certamente di evitare l'attraversamento urbano con le conseguenze sopra citate.

Allo stato attuale comunque si è reso necessario attuare una serie di provvedimenti in osservanza alle leggi e alle normative vigenti per attenuare gli effetti del conflitto fra le conseguenze della presenza delle attività produttive, sulle quali si fonda l'economia del comprensorio, e la qualità di vita dei cittadini.

Si può ottenere questo risultato dando attuazione alle leggi in materia di inquinamento ambientale emesse dallo Stato e dalle Regioni, e dai susseguenti accordi Stato-Regioni, Regioni-Enti locali.

3.2 Gli accordi tra Pubbliche amministrazioni

Nell'intento di arginare il fenomeno dell'inquinamento atmosferico e rendere sinergiche le rispettive possibili iniziative, la Regione ed alcuni enti locali hanno ritenuto necessario stipulare un accordo di programma.

Ora si rende necessario analizzarne le linee generali e farne un raffronto sia pur breve con il contratto di programma.

Il contratto di programma è impiegato per indicare gli atti mediante i quali soggetti pubblici e privati raggiungono intese mirate al conseguimento di obiettivi comuni¹.

In questo senso si contrappone all'accordo di programma, che, almeno in linea di massima, dovrebbe coinvolgere soltanto soggetti pubblici.

L'oggetto dell'accordo è individuato dal legislatore nella realizzazione di opere, di interventi o programmi di intervento che richiedono per la loro completa realizzazione l'azione integrata e coordinata di più soggetti pubblici a diverso livello di governo: statale, regionale, provinciale e comunale.

La finalità evidente è quella di snellire e accelerare l'azione della pubblica amministrazione attraverso la creazione di una sede di coordinamento, che consenta di eliminare i tempi morti e gli ostacoli, e possibili conflitti di competenza o divergenze di indirizzi operativi².

Le prime forme di accordo di programma sono state introdotte dalla L. 210/1985 istitutiva dell'Ente ferrovie dello Stato (oggi Ferrovie dello Stato S.p.a.), ma l'applicazione generalizzata dell'istituto si fa risalire all'art. 15 della l. 241/1990 e all'art. 27 della l. 142/1990 come modificato dalla l. 127/1997, sebbene la dottrina, dal canto suo, abbia

¹ STADERINI F., *Gli strumenti di cooperazione ed aggregazione tra enti locali*, in *Diritto degli enti locali*, Padova, 2003, pag. 118.

² CASSETTA E., *I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni*, in *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006, pag. 552 e ss. Si veda altresì C.d.S., sez. VI, sent. 7-2-1996, n. 182; C.d.S., sez. IV, 1-8-2001, n. 4206.

sempre ammesso la possibilità di concludere accordi fra enti ed organi pubblici³.

La previsione dell'art.15 della l. 241/1990 è più ampia di quella dell'originario art.27 della l. 142/1990 (ora confluito, come modificato dalla l. 127/1997, nell'art.34 d. lgs. 267/2000). La prima norma, infatti, parla genericamente di accordi (atipici) finalizzati alla disciplina in collaborazione di attività di interesse comune, senza specificare oggetti, soggetti pubblici legittimati e procedure. Si potrebbe dunque definire come accordi organizzativi, stipulabili da tutti i soggetti pubblici, su ogni materia di loro competenza, senza procedure predeterminate. L'art.27, non abrogato dall'art.15 della l. 241/1990 in quanto a carattere speciale, invece, faceva un riferimento più specifico ad accordi per la "definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento", che richiedessero l'attività coordinata di più enti locali, Regioni ed altre pubbliche amministrazioni. Si tratta evidentemente di una norma (oggi confluita nell'art.34 TUEL) maggiormente dettagliata, ma che disciplinava accordi comunque riconducibili all'attività organizzativa della Pubblica Amministrazione⁴.

L'istituto generale degli accordi di programma trova oggi la sua disciplina nell' art. 34 del d. lgs. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui andremo ad analizzare le caratteristiche: il procedimento di formazione dell'accordo ha inizio con l'indizione di una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate, su iniziativa del presidente della regione, della provincia, ovvero del sindaco, a seconda dell'ente cui spetti la competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi da realizzare⁵.

L'accordo, che si può raggiungere soltanto con il consenso unanime di tutti i partecipanti, stabilisce le modalità di coordinamento delle

³ In questo senso già RANNELLETTI e, più tardi, ZANOBINI.

⁴ Art.15 l. 241/1990 costituisce la *species* del *genus* art.27 l. 142/1990.

⁵ STADERINI F., *cit.*, pag. 119.

iniziative, fissa i tempi di realizzazione, regola i finanziamenti ed ogni altro aspetto; esso è approvato con provvedimento formale dell'autorità che ha effettuato la convocazione (presidente della regione, della provincia, o sindaco) e pubblicato nel bollettino ufficiale della regione.

L'accordo che sia approvato con decreto del presidente della regione produce gli effetti dell'*intesa* di cui all'art. 81 del d.p.r. 616/1977, determinando le eventuali conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo anche (con l'assenso del Comune interessato) le concessioni edilizie. In tutti i casi in cui l'accordo comporti variazioni degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

Al fine di vigilare sull'esecuzione dell'accordo, operando anche, se necessario, interventi sostitutivi nei confronti dell'amministrazione inadempiente, è prevista la creazione di un collegio presieduto dal presidente della regione o della provincia ovvero dal sindaco e composto dai rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata qualora partecipino all'accordo amministrazioni statali o enti pubblici nazionali⁶.

E' stato oggetto di discussione in dottrina e ha dato luogo a divergenti interventi giurisprudenziali la possibilità di utilizzare l'istituto in questione, nel silenzio del legislatore, non solo per la programmazione, approvazione ed esecuzione di opere pubbliche, ma anche di opere private, purché di interesse pubblico.

La natura giuridica degli accordi di programma è dubbia: da un lato vi è una tesi (Cerulli Irelli, Manganaro) che attribuisce agli accordi natura negoziale, assimilandoli ai contratti di diritto privato, sulla scorta del

⁶ STADERINI F., *cit.*, pag. 120.

dato legislativo di cui all'art.15, comma 2 della l. 241/1990, che li sottopone alle norme del codice civile in materia di obbligazioni⁷; dall'altro, l'opinione, attualmente maggioritaria in dottrina (Sticchi-Damiani, Ferrara, Greco) nega la natura contrattuale degli accordi, rivendicandone il carattere pubblicistico e pertanto la sua finalizzazione al contemperamento degli interessi pubblici (o pubblici e privati) in gioco, quando questi si presentino diversi e potenzialmente confliggenti⁸.

Si tratterebbe di una figura giuridica autonoma, nuova e diversa sia dal contratto di diritto privato che dal provvedimento amministrativo, mediante la quale si realizza il modello della gestione consensuale del potere e caratterizzata dal fatto che in essa il perseguimento degli interessi pubblici è doveroso, per cui soltanto le sue modalità possono essere concordate liberamente dagli stipulanti, a differenza di quanto è stabilito per l'autonomia negoziale privata⁹.

In ogni caso è indubbio che sia stato predisposto uno strumento flessibile, di vaste applicazioni ed in grado di adeguarsi alle esigenze peculiari delle singole situazioni¹⁰.

⁷ Vedi CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000

⁸ Vedi STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale e accordi amministrativi*, Milano, 1992.

⁹ Si pensi, ad esempio, all'accordo di programma per la gestione dei rifiuti agricoli previsto dal d. lgs. 22/1997, sottoscritto nel 1999 e integrato nel 2005 fra Provincia di Bologna, enti e Associazioni professionali agricole, che si pone di favorire la raccolta differenziata, il recupero, il riciclaggio e il corretto smaltimento dei rifiuti prodotti da attività agricole, semplificando gli adempimenti a carico dei produttori agricoli. Gli obblighi amministrativi a carico del produttore agricole nella gestione dei rifiuti sono molteplici e il mancato rispetto comporta sanzioni pecuniarie molto pesanti: l'accordo di programma semplifica le procedure, facilitando il produttore nell'osservanza delle norme e aumentando nel contempo l'efficacia del controllo pubblico. Con l'Accordo viene offerto un servizio consolidato e apprezzato dalla realtà produttiva. I dati testimoniano la crescita progressiva delle adesioni e il conseguente beneficio ambientale.

¹⁰ STADERINI F., *cit.*, pag. 120.

3.3 Gli Accordi in ambito regionale e il Piano d'Azione Comunale

Uno strumento di particolare interesse, che fonda le sue radici negli Accordi tra gli enti locali, è il Piano d'Azione Comunale.

Per comprenderne la sua natura ed efficacia occorre richiamare le iniziative che sono state intraprese dalle Regioni.

La Toscana in particolare ha intrapreso un intenso iter legislativo teso a stipulare precisi Accordi con le Province e i Comuni al fine di ridurre le emissioni di sostanze nocive nell'aria ambiente con particolare riferimento al PM₁₀.

La Regione Toscana, in attuazione del d. lgs. 351/99, ha preso atto della valutazione della qualità dell'aria ambiente e classificato il territorio regionale individuando i singoli Comuni quali soggetti preposti all'elaborazione ed attuazione dei Piani di Azione Comunali (PAC) in coerenza, a completamento ed a supporto della pianificazione e programmazione regionale per la tutela della qualità dell'aria ambiente.

Con la Deliberazione del 7 maggio 2007, n. 316, in coerenza e continuità con i precedenti Accordi¹¹, la Regione Toscana ha

¹¹ D.G.R. 6-10-2003 n. 990 "Approvazione delle finalità dell'Accordo di Programma tra Regione Toscana, URPT, ANCI, province e comuni per il risanamento della qualità dell'aria ambiente nelle aree urbane, in particolare per la riduzione delle emissioni di PM₁₀. Abrogazione della D.G.R. n.1133/2002". Cui segue l'Accordo stipulato in data 10 ottobre 2003. In B. U. Toscana 29 ottobre 2003, n. 44, parte seconda: la Giunta regionale Toscana ha deliberato "di approvare le finalità dell'Accordo di Programma tra Regione Toscana, Comuni, ANCI, Province e URPT che in coerenza e continuità con il Protocollo d'Intesa sottoscritto il 15 aprile 2003 da Regione, ANCI e URPT individua le misure per il risanamento della qualità dell'aria ambiente nelle aree urbane, in particolare per la riduzione delle emissioni di PM₁₀ derivanti da veicoli e motoveicoli mediante il progressivo rinnovo dei segmenti più inquinanti del parco, anche promuovendo iniziative di incentivazione e finanziamento. Di provvedere, a seguito della mancata attuazione, da parte di Comuni sottoscrittori, delle misure previste nell'Accordo di Programma succitato all'attuazione delle stesse ai sensi dell'art. 39, comma 3, punto 2 del D. M. n. 60/02, al fine di perseguire una riduzione progressiva dei livelli di inquinamento e quindi un minor grado di rischio igienico sanitario per le popolazioni esposte.

approvato un nuovo Accordo con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), con l'Unione Regionale delle Province Toscane (URPT), con le province e 24 comuni che rimarrà in vigore fino al 2010.

L'Accordo individua le misure e le azioni per il risanamento della qualità dell'aria ambiente nelle aree urbane, in particolare per la riduzione delle emissioni di PM₁₀ e dei suoi precursori, ai fini di perseguire il rispetto dei valori limite di qualità dell'aria vigenti e di avviare il percorso verso il rispetto di quelli che entreranno in vigore nel 2010 (biossido di azoto NO₂, PM₁₀ fase II, benzene e ozono).

Il Comune di Carrara, come gli altri Comuni aderenti all'Accordo, essendo stato individuato quale zona che presenta superamenti dei

Di individuare nella Direzione generale delle Politiche Territoriali ed Ambientali la struttura organizzativa regionale che deve essere coinvolta nella fase istruttoria in relazione all'oggetto dell'Accordo di Programma ed ai suoi effetti.

Di individuare nella Direzione generale delle Politiche Territoriali ed Ambientali la struttura organizzativa regionale responsabile del procedimento. [...]"

D.G.R. 15-12-2003 n. 1325 "Preso d'atto della valutazione della qualità dell'aria ambiente ed adozione della classificazione del territorio regionale, ai sensi degli articoli 6, 7, 8 e 9 del d. lgs. 351/1999 e del d. m. n. 261/2002", in B. U. Toscana 4 febbraio 2004, n. 5, parte seconda, supplemento n. 12:

la Giunta regionale Toscana delibera "di prendere atto della valutazione dello stato della qualità dell'aria ambiente presente nei territori dei comuni toscani, effettuata ai sensi dell'art. 6 del d. lgs. n.351/99 in riferimento agli obiettivi di qualità dell'aria determinati dal D.M. n. 60/02 e dalla direttiva 2002/3/CE della U.E., delle sostanze inquinanti più significative, tra cui il PM₁₀ [...].

Di individuare particolari zone del territorio regionale [...] che dovranno essere oggetto di piani e programmi regionali di mantenimento o di risanamento, ai sensi degli artt. 8 e 9 del d. lgs. n. 351/99.

A seconda della loro classificazione: i comuni della zona di risanamento dovranno predisporre un rapporto sulla qualità dell'aria [...], elaborare, adottare e trasmettere alla Regione e alla Provincia territorialmente competente, entro 12 mesi dalla pubblicazione della presente, un piano d'azione contenente le misure e gli interventi coerenti e collegati con quelli previsti nei piani e programmi regionali [...] e trasmettere il rapporto sulla qualità dell'aria a Provincia e Regione entro il 30 aprile di ogni anno.

I comuni compresi nella zona di mantenimento devono mantenere la concentrazione delle sostanze inquinanti tali da non comportare rischi di superamento dei valori limite [...]; devono indicare le Amministrazioni Provinciali competenti quali soggetti di coordinamento delle azioni e degli interventi di mantenimento e di risanamento previsti nei piani e programmi regionali e delle amministrazioni comunali per le zone individuate. [...]"

valori limite previste dalle direttive CE per una o più di una sostanza inquinante, è obbligato a elaborare un Piano di Azione Comunale contenente le misure da attuare per non superare i valori limite degli inquinanti entro i termini stabiliti, e a predisporre, anche avvalendosi dell’Agenzia Regionale Protezione Ambientale (ARPAT) e dell’ASL, un rapporto sulla qualità dell’aria ambiente, che costituisca strumento di analisi delle cause degli inquinamenti rilevati e rispettivamente di verifica e previsione degli effetti delle misure adottate e programmate.

Il Piano d’Azione Comunale dovrà essere coerente con i Piani Urbani della Mobilità (PUM), i Piani Urbani del Traffico (PUT), ove previsti e redatti tenendo conto delle linee guida regionali del Piano Energetico Comunale (PEC).

I suddetti Piani (PAC, PUT, PUM) perseguono specifiche strategie che mirano a soddisfare i fabbisogni di mobilità e di accessibilità della popolazione garantendo la riduzione dei fenomeni di congestione nelle aree urbane con elevata densità di traffico; l’incremento della capacità del trasporto pubblico con mezzi a “emissioni zero”, riducendo l’uso dell’auto privata; la riduzione dei consumi di carburante¹².

Il Piano d’Azione Comunale verrà attuato preliminarmente attraverso l’adozione di misure specifiche concernenti la mobilità pubblica e privata, il rinnovo del proprio parco veicolare con mezzi a minor impatto emissivo, il controllo delle emissioni degli impianti termici e un’attività di informazione ed educazione dei cittadini con coinvolgimento delle parti sociali e del pubblico.

¹² *“Nuovo Accordo per la riduzione delle emissioni di sostanze inquinanti e la prevenzione di fenomeni di inquinamento atmosferico”, anno 2007.*

3.2.1 Piano d'azione del Comune di Carrara

INFORMAZIONI GENERALI SUL TERRITORIO DEL COMUNE

Nella provincia di Massa Carrara è presente una zona industriale apuana (Z.I.A) che rappresenta la maggiore concentrazione produttiva di tutto il territorio.

Dei circa 822 ettari di territorio, 550 sono destinati ad attività produttiva: attualmente nella Z.I.A si contano circa 600 imprese nei più svariati settori, con prevalenza per il meccanico-metalmeccanico, cantieristica per imbarcazioni in vetroresina da diporto e per le lavorazioni lapidee.

L'area è attraversata dalle principali arterie di comunicazione ferroviarie, stradali e autostradali, ed è contigua ad alcune fra le più importanti strutture portuali e aeroportuali dell'Italia centrale (Genova, La Spezia, Pisa, Livorno, Firenze).

Completamente urbanizzata, è dotata di una propria area retroportuale, in corrispondenza del porto di Marina di Carrara, che le compete territorialmente.

Il settore lapideo, da sempre di importanza fondamentale per l'economia locale, rappresenta oltre il 70% dell'intero distretto apuversiliese, che occupa un territorio esteso su due regioni, Toscana e Liguria, e su tre province, Massa Carrara, Lucca e La Spezia.

Da quanto accennato si può dedurre che nella provincia di Massa Carrara sono presenti molte tipologie di pressioni ambientali che costituiscono sorgenti di emissione in atmosfera:

- insediamenti industriali
- trasporti marittimi
- riscaldamento domestico, in massima parte alimentato con gas naturale
- traffico veicolare, legato a mobilità locale e di passaggio e con apprezzabile contributo di traffico commerciale pesante legato alle attività industriali ed estrattive

Un problema di particolare rilevanza per il comune di Carrara è rappresentato dall'anomala presenza del traffico pesante (adibito essenzialmente al trasporto dei prodotti lapidei) all'interno del tessuto viario cittadino.

La viabilità interessata (e congestionata) dalla gran parte delle movimentazioni risulta costituita dal viale XX Settembre, via Covetta, strada Colonnata-Carriona, via del Cavatore, via Aurelia, via Frassina, via Marchetti, viale Zaccagna e viale Da Verrazzano (lungomare in Marina di Carrara).

Su queste infrastrutture viarie si verifica un sistematico fenomeno di sovrapposizione tra tipologie di traffico sostanzialmente differenti, per genere di veicoli, per velocità commerciale, per esigenze operative degli utenti.

Da indagini sul traffico eseguite dal Comune di Carrara emerge la seguente situazione:

- il traffico del marmo che insiste sulla rete urbana stradale del comune è caratterizzato da flussi che percorrono lo stesso itinerario con frequenza di 5-6 cicli di viaggio (andata e ritorno) al giorno, per tratti di circa 12 km. La percorrenza media di ciascun trasportatore è di 60-70 km,
- il viaggio tipo ha come origine l'area montana dove sono localizzate le cave: Bacini di Colonnata, Miseglia, Torano, Sagro; in misura minore il porto di Marina di Carrara, da cui si genera un traffico marmifero in importazione, destinato alla lavorazione,
- il viaggio tipo ha come destinazione gli impianti di lavorazione dei prodotti lapidei localizzati attualmente in buona parte nell'area sud-est del territorio comunale, nell'area industriale e in prossimità della foce del torrente Carrione; il porto di Marina, su cui converge il traffico marmifero di esportazione; l'autostrada A12 con destinazione area della lucchesia e della lunigiana.

La confluenza di alcune linee di transito e la conformazione geografica territoriale portano al verificarsi di marcate differenziazioni di

emissioni di agenti inquinanti in particolari località; emissioni che nel loro complesso determinano poi il grado di inquinamento medio globale dell'intero comparto cittadino.

Per il loro rilevamento sono state posizionate tre centraline:

una in **via Carriona**, classificata “urbana da traffico”¹³, rappresentativa della qualità dell'aria in una zona circostante non inferiore a 200 m², come recita il d. m. 60/2002, in siti orientati al traffico.

Tale zona è caratterizzata dalla presenza di un centro commerciale, negozi, fabbricati residenziali, intersecata dal torrente Carrione ed è utilizzata in senso discendente dal traffico pesante che trasporta materiale lapideo derivante dalle attività di estrazione dai bacini marmiferi.

Qui si sono registrati i superamenti dei valori limite di PM₁₀.

Dai dati rilevati emerge con chiarezza la pressione esercitata da questo tipo di attività di trasporto sulla qualità dell'aria in quella particolare zona;

una nell'**area retrostante il palazzo del Comune di Carrara**, definita da “fondo urbano” che è rappresentativa di un'area di circa 2 km² che dista meno di 500 mt da quella di Via Carriona.

Questa centralina fornisce indicazioni della qualità dell'aria ambiente e dell'esposizione della popolazione ai rischi sanitari derivanti dall'inquinamento, che da un primo confronto dopo circa un mese di funzionamento ha registrato valori di PM₁₀ che stanno quasi tutti nel range “qualità buona”;

¹³ D. m. 60/2002, Allegato VIII, punto 1, comma a) - I punti di campionamento dovrebbero, in generale, essere ubicati in modo da evitare misurazioni di microambienti molto ridotti nelle loro immediate vicinanze. Orientativamente un punto di campionamento dovrebbe essere ubicato in modo tale da essere rappresentativo della qualità dell'aria in una zona circostante non inferiore a 200 m², in siti orientati al traffico, e non inferiore ad alcuni km², in siti di fondo urbano.

una terza è sita in **via Frassina**, in prossimità del confine fra i comuni di Carrara e Massa, a lato della statale Aurelia e pertanto rappresentativa di entrambe le città ed è classificata come “urbana da traffico”.

La zona in cui è situata è caratterizzata da una scarsa presenza di abitazioni, la statale è interessata da un intenso traffico di mezzi pesanti e di veicoli in transito da e per Massa e per la zona industriale posta a valle della centralina nella quale vengono svolte numerose attività di frantumazione delle scaglie di marmo per la produzione di granulati e materiale polverulento di carbonato di calcio. Altre attività presenti nella zona sono il CERMEC (Consorzio per il recupero e smaltimento rifiuti urbani), attività di recupero del materiale di demolizione, segherie ecc. Sempre nell'area monitorata dalla centralina vi è il cantiere per il 2° lotto della Strada dei marmi, con la realizzazione della galleria e il deposito del materiale derivante dallo scavo. L'insieme di queste attività determinano una forte pressione ambientale sull'area, tant'è che detta centralina rileva numerosi superamenti e consistenti delle PM_{10} nell'arco dell'anno.

Cartina 1. Centro di Carrara interessato dal transito dei mezzi pesanti



■ Tracciato Via Carriona utilizzato in senso discendente dai camion

● Centraline monitoraggio qualità dell'aria-ambiente

L'altro strumento conoscitivo fondamentale su cui si fonda l'operato regionale nell'ambito del processo di gestione della qualità dell'aria è **l'inventario regionale delle sorgenti di emissione (IRSE)**.

L'I.R.S.E. permette di individuare le tipologie di sorgenti emissive presenti sul territorio, i principali inquinanti emessi, le loro quantità insieme alla loro distribuzione spaziale e le modalità di emissione. In tal modo si possono determinare a livelli spaziali differenti (regionale, provinciale, comunale e per maglie di 1 Km²) tutte le caratteristiche delle emissioni presenti, comprese le sorgenti maggiormente responsabili dell'inquinamento e quindi, tra l'altro, mirare con criteri oggettivi di priorità alla riduzione delle emissioni delle varie sostanze inquinanti.

L'inventario, inoltre, è uno strumento basilare per valutare e confrontare, in termini di efficacia e di costi, scenari emissivi futuri che prevedono la predisposizione e realizzazione delle misure per il risanamento.

Un inventario delle emissioni è definibile come una serie organizzata, dettagliata ed aggiornata di dati ed informazioni relativi alla quantità di sostanze inquinanti introdotte in atmosfera da attività antropiche e naturali ed alle modalità d'emissione, con riferimento ad una specifica attività, ad una determinata area e ad uno specifico periodo temporale, mentre il censimento delle emissioni è l'attività di raccolta di tali dati e informazioni.

Di fondamentale importanza è la lettura dei dati IRSE per la comprensione dei dati di qualità dell'aria ottenuti dalle centraline di monitoraggio.

Se da un lato le stazioni di monitoraggio indicano i possibili stati di "sofferenza", dall'altro i dati dell'inventario permettono di comprendere le potenziali pressioni che possono essere la causa dei livelli di concentrazione degli inquinanti misurati dagli strumenti.

STATO DELLA QUALITA' DELL'ARIA

I dati provenienti dalle reti di monitoraggio presenti nel territorio vengono utilizzati ed elaborati dal Dipartimento Provinciale ARPAT (Agenzia regionale per la protezione ambientale Toscana), che ha costituito un Gruppo di lavoro per la redazione del "Rapporto annuale sulla qualità dell'aria" della Provincia di Massa Carrara.

La rete per il controllo della qualità dell'aria nella Provincia di Massa Carrara, data in gestione all'ARPAT nel 2006 è costituita da :

- una cabina fissa ubicata presso il distributore Agip in via Democrazia a Massa, in cui sono installati gli analizzatori per ozono (O₃), ossidi di azoto (NO_x, biossido e monossido di azoto, NO₂-NO), parte meteo completa e dal mese di maggio è stata implementata con un analizzatore per il PM₁₀.
- cabina semovente ubicata a Carrara in via Carriona, nella zona mercato coperto in cui sono installati i seguenti analizzatori: ozono (O₃), ossidi di azoto (NO_x, biossido e monossido di azoto, NO₂-NO), PM₁₀ e monossido di carbonio (CO).
- nel mese di settembre è stata ufficialmente consegnata ad Arpat la nuova cabina denominata via Frassina Aurelia nella quale sono installati i seguenti analizzatori: ozono (O₃), ossidi di azoto (NO_x, biossido e monossido di azoto, NO₂-NO), PM₁₀ e monossido di carbonio (CO) e la parte meteo completa.

I trend presentati e commentati qui di seguito sono relativi all'anno 2006 e sono stati elaborati utilizzando come indicatore la concentrazione media mensile per ogni inquinante.

Tale indicatore consente di comprendere in modo immediato l'evoluzione della qualità dell'aria nelle posizioni di territorio che fanno riferimento a ciascuna stazione di rilevamento.

ARPAT

Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana

54100 MASSA via del Patriota,2

tel 0585 899411 fax 0585 47000

e-mail: dip.ms@arp.atoscana.it

DIPARTIMENTO PROVINCIALE DI MASSA C.

Rilevamento della qualità dell'aria nella Provincia di Massa-Carrara Realizzazione a cura del Dipartimento provinciale di Massa-Carrara Sintesi delle medie mensili rilevate nell'anno 2006

Stazione Carrara Mercato Coperto

data	NO2 µg/m3 (media mese max oraria)	CO mg/m3 (media mese max oraria))	O3 µg/m3 (media mese max oraria)	PM10 µg/m3 (media mensile)	N° Superi nel mese
Gennaio	89	2.0	43	48	13
Febbraio	99	1.0	65	66	15
Marzo	89	1.0	78	52	16
Aprile	68	1.0	87	25	1
Maggio	77	1.0	98	24	2
Giugno	75	1.0	118	31	7
Luglio	83	1.0	137	37	4
Agosto	58	1.0	103	23	0
Settembre	90	1.0	95	32	3
Ottobre	95	1.0	61	50	16
Novembre	94	1.0	51	62	16
Dicembre	96	1.0	42	56	12
Medie/anno	84	1	82	42	

La centralina situata c/o il mercato coperto in località la Lugnola, Carrara, i cui dati sono stati inseriti nel sito ARPAT, ha registrato nel corso dell'anno n° 105 superamenti, così distribuiti:

- Gennaio n° superamenti 13
- Febbraio n° superamenti 15
- Marzo n° superamenti 16
- Aprile n° superamenti 1
- Maggio n° superamenti 2
- Giugno n° superamenti 7
- Luglio n° superamenti 4
- Agosto n° superamenti 0
- Settembre n° superamenti 3
- Ottobre n° superamenti 16

- Novembre n° superamenti 16
- Dicembre n° superamenti 12

AZIONI/MISURE PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITA' DELL'ARIA

Considerato che la problematica principale relativa ai superamenti registrati dalla centralina di Via Carriona è dovuta essenzialmente dal traffico pesante proveniente dai bacini marmiferi che attraversa in discesa il centro abitato, sono state messe in atto misure rivolte principalmente alla riduzione delle polveri e per il miglioramento della qualità dell'aria nel territorio comunale prodotte dal transito dei mezzi pesanti.

Al termine di una serie di incontri a livello provinciale si è provveduto a sottoscrivere l'adesione nel gennaio 2005 al protocollo d'intesa tra Provincia, comuni, ARPAT, ASL e categorie datoriali.

A seguito di questo protocollo il Comune di Carrara ha provveduto ad emanare una ordinanza con cui sono state impartite **prescrizioni** ai titolari di concessioni di cava, le cui strade si immettono nella pubblica via, ai titolari delle aziende di trasporto del materiale lapideo, alle attività produttive che trasformano il materiale lapideo in granulati e carbonato di calcio, nonché alle attività di recupero e trattamento del materiale derivante dalla scavo e/o dalla demolizione di fabbricati.

Con la messa a regime della centralina ubicata in Via Carriona (loc. Lugnola – Mercato coperto) nell'ottobre 2005, durante l'autunno e l'inverno si sono cominciati a registrare i primi superamenti dei valori limite di PM₁₀.

In conseguenza di ciò sono state adottate dall'Amministrazione le prime misure per la riduzione del particolato, quali il **lavaggio** del tratto di **strada** con una cadenza periodica di tre giorni alla settimana del tratto compreso dalla località Torano alla Via del Commercio passando per Via Carriona. Nell'anno 2006 il lavaggio è stato intensificato portandolo da tre a sei giorni alla settimana con l'impiego

di personale e mezzi AMIA Spa oltre all'impiego di agenti della Polizia Municipale.

Contestualmente è stato realizzato l'**impianto di lavaggio camion** (foto 5).

L'impianto di lavaggio è costituito da una vasca di lavaggio, nella quale getti di acqua in pressione provvedono al lavaggio degli autoveicoli, e da un impianto di chiarificazione – pressafanghi costituito da una vasca di accumulo, un decantatore ed un impianto di disidratazione fanghi.

L'impianto è stato realizzato in modo da funzionare automaticamente e a ciclo chiuso.

Un'ulteriore misura ritenuta prioritaria dal Comune di Carrara per intervenire sulle polveri di inerti trasportate a valle dai mezzi provenienti dai bacini marmiferi è stata l'emanazione di una apposita ordinanza, nel caso di superamento dei limiti dettati dal d.m. 60/2002 di 50 ug/mc per tre giorni consecutivi, vietando la circolazione ai mezzi pesanti non conformi alla Dir 91/542/CEE (Euro 0).

Altre misure che, una volta applicate, potranno contribuire al miglioramento della qualità dell'aria sono:

- **Il Piano Urbano dei Trasporti**
- **Piano Energetico Comunale e politiche energetiche**
- **Controllo impianti termici**

Il Comune di Carrara, in adempimento alla normativa vigente, ha incaricato l'Agenzia Energetica di Massa Carrara (EAMS) di effettuare i controlli sullo stato di manutenzione e sul rendimento di combustione degli impianti termici. Con questa iniziativa si intende aumentare il livello di sicurezza degli impianti termici, migliorare la qualità dell'aria che respiriamo e ridurre i consumi di combustibile e i corrispondenti costi.

- **Strada dei marmi**

La necessità di realizzare una viabilità alternativa, che consentisse di smaltire il traffico dei veicoli provenienti dai due bacini di escavazione,

è stata sempre molto sentita sia dalla popolazione che dalle amministrazioni che si sono succedute negli ultimi trent'anni.

Si trattava di una scelta particolarmente difficile.

Le soluzioni parziali, che apparivano più alla portata da un punto di vista economico, si dimostravano scarsamente risolutive, quelle drastiche (cioè di nuova e dedicata viabilità), molto più complesse, in quanto da una parte richiedevano interventi faraonici, dall'altra dividevano sempre di più i cittadini e i tecnici che venivano coinvolti sulle scelte del tracciato.

A complicare il tutto si aggiungeva il progressivo cambiamento del tipo di materiale trasportato e la frequenza ormai insostenibile degli attraversamenti urbani, sempre più laboriosi da realizzare.

Si è assistito ad una svolta definitiva quando la Comunità europea, pesantemente coinvolta nel progetto, dimostrava la disponibilità a concedere un notevole contributo economico per la realizzazione di quest'opera, purché la "nuova strada" rispondesse a precise caratteristiche e fosse completamente dedicata alla movimentazione del materiale lapideo.

- Ulteriori interventi

Ulteriori interventi previsti per rendere più fluido il traffico autoveicolare ed ad incentivare la sosta fuori dal centro cittadino consistono nella realizzazione di rotatorie e di nuovi parcheggi.

E' inoltre prevista la realizzazione di ZTL, la revisione delle zone di sosta sottoposte a tariffazione e la realizzazione di alcune aree marginali per la sosta prolungata collegate da bus navetta alle zone del centro.

Infine, in ottemperanza dell'Accordo sottoscritto in data 10.05.2007, che prevede una serie di misure tese alla riduzione e alla prevenzione dell'inquinamento atmosferico, sarà emanata un'apposita ordinanza che prevede le misure da adottare in caso di avvenuto terzo supero consecutivo dei valori limite di PM₁₀, e le misure programmate di limitazione della circolazione sull'area del territorio già individuata con

la precedente ordinanza in relazione allo schema dei provvedimenti contenuti nelle tabelle seguenti relative alla limitazione del traffico nell'area urbana delimitata di varie categorie di veicoli per l'anno 2007 e 2008 di cui all'Accordo sopra richiamato.

La maggior parte delle iniziative intraprese per il miglioramento della qualità dell'aria è stata resa possibile grazie al cofinanziamento della Regione Toscana, che consente fra l'altro di incentivare alcune iniziative come l'acquisto di biciclette elettriche e la trasformazioni a gas di veicoli a benzina.

RISULTATI

Dall'applicazione del P.A.C. 2007 è già stato documentato un significativo miglioramento della qualità dell'aria ambiente in particolare nell'area interessata dalla centralina "Urbana da traffico" di Via Carriona.

A questo proposito si fa presente che con l'impianto di lavaggio camion nel 2006 sono state smaltite 456.200 tonnellate di fanghi e da gennaio al 9 maggio 2007 sono state smaltite 199.920 tonnellate di fanghi derivanti dall'impianto di depurazione del lavaggio camion. Questi quantitativi in assenza dell'impianto di lavaggio sarebbero stati in parte dispersi nell'ambiente lungo il tragitto dei camion.

Lo stesso lavaggio delle strade eseguito giornalmente sulle strade contribuisce a ridurre altre quantità di polveri che comunque vengono disperse nell'ambiente.

La realizzazione di nuove rotatorie renderà più fluida la circolazione, che eliminando così l'attesa ai semafori, porterà ad una riduzione delle emissioni prodotte dai veicoli; inoltre con la realizzazione dei parcheggi nelle zone limitrofe al centro città sarà possibile realizzare nuove aree pedonali o traffico limitato riducendo quindi il traffico di veicoli che entrano giornalmente in città per le varie attività lavorative legate alla presenza degli uffici pubblici e non (Comune, ASL, Ospedale, Imps, Inail, banche, Camera di Commercio, negozi ecc.).

Da quest'anno è stata avviata anche la campagna Clima sicuro che prevede anche la verifica a campione degli impianti autodichiarati e a tappeto per quelli non autodichiarati.

Da questa iniziativa ci si attende da un lato una maggior sicurezza degli impianti e dall'altro un miglioramento della dell'efficienza di combustione degli impianti stessi con una conseguente ricaduta sulla riduzione delle emissioni.

Capitolo IV

Il materiale lapideo

4.1 Escavazione

Circa il novanta per cento delle cave e la quasi totalità di quelle attive sono parte del patrimonio indisponibile del Comune, ovvero sono di proprietà del Comune di Carrara che ne concede la coltivazione a società di privati o cooperative di cavaatori.

La concessione si può trasmettere a terzi, vendere o comprare in relazione al lavoro condotto nella cava: per la concessione si deve pagare un canone di affitto annuo al Comune, e dimostrare che la cava viene attivamente lavorata e che siano rispettate le normative sulle modalità di coltivazione, sulla sicurezza del lavoro e il rispetto di particolari criteri di impatto ambientale, per cui ogni titolare di cava deve presentare un piano articolato di coltivazione, al quale dovrà attenersi nello sfruttamento del giacimento marmifero.

Nel caso contrario la concessione viene caducata e si assegna a nuovi concessionari.

Sono queste regole di carattere giuridico e normativo precise e non contestabili, grazie soprattutto alla definitiva approvazione, nel 1995, del nuovo Regolamento per la concessione degli Agri marmiferi Comunali di Carrara, che pone fine a decenni di contrasti, contenziosi, ed interpretazioni arbitrarie delle due leggi estensi del 1751 e del 1846. Fin dai primi sfruttamenti delle cave compiuti nell'antichità, l'estrazione del marmo dalle Alpi Apuane ha profondamente

condizionato e scolpito il paesaggio appenninico attorno a Carrara. Salendo lungo i percorsi che da secoli permettono il trasporto della preziosa pietra, tutto ciò che si incontra è stato ed è, ancora oggi, funzionale alle tecniche di sfruttamento dei bacini marmiferi, tecniche che non hanno subito significative innovazioni fino al XVI secolo.

Prima di questo periodo, infatti, le procedure di escavazione utilizzate sono state direttamente ereditate dai cavatori romani dei primi secoli avanti Cristo, consistenti nell'utilizzo accorto delle sottili fessure che suddividono i diversi strati del marmo. Gli schiavi, grazie a scalpelli metallici e cunei di legno fatti gonfiare con acqua ed infilati nelle crepe naturali, riuscivano agevolmente a separare dalla montagna i blocchi di marmo che venivano poi imbarcati nella vicina Luni.

Proprio in riferimento a questa antica ed importante città i Romani chiamavano “lunensi” i marmi delle Alpi Apuane.

Con l'arrivo degli esplosivi cambiarono radicalmente le tecniche di escavazione ed il paesaggio appenninico subì un profondo cambiamento. Sorsero un po' ovunque i caratteristici “ravaneti”, grandi accumuli con forte pendenza formati da detriti, testimoni dei grossi sprechi di marmo prodotti con le esplosioni. Queste colate di scarti sono attraversate dalle ripide “vie di arroccamento” grazie alle quali si possono raggiungere i bacini di estrazione.

I trasporti non erano senza dubbio agevoli: fino a non molti anni fa per portare il marmo a fondo valle si utilizzava la “lizza”, una grossa slitta assicurata con un cavo metallico che scivolava su tronchi lubrificati con pendenze anche oltre il 45%.

Poco a poco nacquero le prime attività industriali di lavorazione del marmo con laboratori ed opifici per il taglio delle lastre e la loro lucidatura. Questi primi agglomerati produttivi si concentrarono soprattutto in fondo valle per sfruttare l'energia idraulica dei fiumi.

L'introduzione, alla fine del XIX secolo, del filo elicoidale d'acciaio per tagliare la pietra rappresentò una vera e propria rivoluzione.

Questo cavo metallico, capace di affondare nella pietra, premuto insieme ad una miscela di acqua e sabbia, anche 10 cm ogni ora, sostituì quasi completamente gli esplosivi e determinò un altro visibile cambiamento paesaggistico.

La montagna non viene più distrutta lasciando cumuli di macerie, ma è letteralmente tagliata, incisa con precisione creando paesaggi surreali fatti di immense gradinate, innaturali pareti rettilinee, vasti pianori detti “piazzali di cava” dove la pietra viene tagliata e caricata sui camions (foto 6, 7, 8).

Le moderne tecniche di lavorazione di cava, introdotte da oltre un ventennio, basate principalmente sull'utilizzo di filo diamantato o catene diamantate azionate da potenti macchinari capaci di lavorare sia in piano che secondo angoli prestabiliti, hanno completamente rivoluzionato il lavoro di cava e anche la struttura del paesaggio marmifero.

Si stima infatti che nell'ultimo trentennio si sia cavato più marmo che nei duemila anni trascorsi in precedenza.

Ai solitari silenzi della montagna rotti dalle rauche voci dei cavaatori, dei lizzatori, dal ritmato battere dei mazzuoli intenti a riquadrare i blocchi o scavare trincee per il filo elicoidale, dal fischio prolungato delle locomotive della ferrovia marmifera che trainavano lunghi convogli carichi di marmi dalle montagne alle segherie del piano e ai pontili caricatori delle spiagge, si sono sovrapposti gli interminabili rumori delle gigantesche pale meccaniche utilizzate per movimentare i blocchi scavati (foto 9), il ronzante andirivieni di centinaia di camions capaci di trasportare carichi di trenta tonnellate lungo le erte strade scheggiose, il sibilo serpentino del filo diamantato che seziona il marmo, preciso ed incessante, quasi fosse burro.

E' interessante rilevare però che ai metodi di escavazione intensiva con prelevamento di materiale lapideo “il più pregiato possibile” per qualità e dimensioni, attualmente si è aggiunto un nuovo sistema “in parte regressivo” rispetto a quanto ottenuto dal progredire delle

tecniche di escavazione. Ciò è derivato dalla particolare richiesta a livello internazionale di materiale lapideo frammentato, anche di piccole o piccolissime dimensioni, e all'utilizzo in vari campi, come l'edilizia, la cosmesi, l'industria farmaceutica del carbonato di calcio come materia prima, anche sotto forma di polvere sottile.

Ciò comporta il verificarsi di alcuni fatti nuovi:

1. i ravaneti vengono svuotati e non riforniti, perché il materiale che li costituisce viene prelevato direttamente in cava;
2. alcune cave, non particolarmente pregiate, vengono utilizzate più per l'escavazione di materiale di risulta che non per l'estrazione del marmo in blocchi;
3. il trasporto veicolare del materiale frammentato comporta un traffico particolarmente intenso ed ovviamente predisposto ad una dispersione di polveri;
4. l'utilizzo e la lavorazione di questo materiale avviene principalmente nella Z.I.A. all'interno di insediamenti industriali appositamente costruiti o adattati alla bisogna.

Nonostante l'evolversi delle tecniche di escavazione, all'interno di ogni cava si verificano condizioni particolarmente critiche di inquinamento non solo atmosferico, ma anche acustico e delle acque.

Mentre i primi due tipi di inquinamento non sono molto diversi da quelli che si verificano nel trasporto del materiale e nella sua lavorazione a valle, diverso è quel particolare tipo di inquinamento, legato quasi esclusivamente alla segazione dei blocchi, nell'esecuzione della quale si produce un materiale fangoso di particelle omogenee, formato dalla polvere di marmo, mescolata finemente con l'acqua e la sabbia silicea. Tale materiale, denominato "marmettola", in cava, viene rimosso quasi esclusivamente dagli agenti climatici, in particolare dalla pioggia, e va a confluire per innumerevoli rigagnoli in canali più grandi e infine nei torrentelli che si immettono nel torrente Carrione. Una parte di esso viene continuamente trasportato, sotto forma di

fanghiglia, dai pneumatici degli automezzi e quindi ridepositato sulle strade asfaltate.

4.2 Trasporto e lavorazione

Duemila anni fa, le prime cave furono quelle di Colonnata e di Torano. I marmi estratti da queste cave erano caricati su navi nel porto di Luni “porto Lunae” e da qui trasportati a Roma.

I primi cavaatori furono gli schiavi romani che, con strumenti rudimentali, come scalpelli, cunei, zeppe e legni, staccavano la pietra dal monte per farla, poi, rotolare al piano. Una volta riquadrati, i blocchi dovevano scendere a valle fra colate di detriti, i ravaneti. E il lavoro, dall'antichità fino ai nostri giorni è sempre stato tutt'altro che semplice... il primo rudimentale metodo di trasporto si chiamava “abbrivio” e consisteva nel fare rotolare giù il masso senza nessun controllo, su un “letto” di detriti. Procedimento tanto pericoloso che fu vietato in seguito per legge.

Per un periodo abbastanza lungo la “lizzatura”, prima delle costruzioni di strade d'arrocamento e della messa in strada delle “trattrici” o “ciabattone” e degli insuperabili “DEUZ”, camions di fabbricazione tedesca, rimase l'unico metodo di trasporto consentito, sì pericoloso, faticoso, ma con una sua logica contingente e piena di fascino, fatto di segni convenzionali e urla gutturali, un lavoro metodico nel quale ognuno non poteva permettersi un minimo sbaglio.

Alla lizzatura partecipavano dodici uomini: era un lavoro di squadra molto rischioso.

Davanti a tutti c'era il capo lizza, che aveva il compito di controllare che la discesa procedesse per il meglio, un compito delicato ed affidato all'operaio più esperto. Era lui che disponeva i “parati” sul terreno davanti alla lizza e dava il segnale ai mollatori di allentare o stringere i cavi al momento giusto. I “parati” erano robuste assi di legno di

ciliegio insaponate dal più giovane della compagnia, che erano aggiunte anteriormente, mano mano che il carico scendeva, consentendogli di scivolare senza incontrare ostacoli.

Un'altra figura molto importante nella "lizza" era "l'uomo del piro" (piro: fascio di tronchi scortecciati, alloggiati in una buca scavata nel marmo, sporgenti quanto necessario per avvolgere le corde), chiamato anche "il mollatore", che aveva il compito di mollare lentamente le corde, in modo che il carico scendesse lentamente, senza prendere velocità.

La lizzatura era una delle fasi più rischiose dell'intero ciclo produttivo, se il carico si liberava dalle corde e prendeva velocità, chi vi era intorno veniva travolto, e questo, purtroppo, succedeva molto spesso.

Il lavoro della lizzatura finiva nel momento in cui il carico arrivava al "poggio", che era il luogo dove i blocchi di marmo venivano liberati dalle corde e caricati sui carri trainati dai buoi, che avevano il compito di trasportare il marmo ai laboratori, alle segherie o al vicino porto di Carrara.

La Ferrovia del marmo, la gloriosa Marmifera, per quasi un secolo fu adibita al trasporto del marmo.

Costruita fra il 1876 e il 1890 collegava i principali centri di stoccaggio dei blocchi dei tre bacini marmiferi carraresi -Torano, Miseglia e Colonnata- con le segherie in pianura, il porto di Marina di Carrara e la rete ferroviaria nazionale: fu un'impresa enorme dati i mezzi dell'epoca: si dovevano superare 450 metri di dislivello per una lunghezza totale di 22 chilometri, attraversando un gran numero di ponti e ferrovie.

La "marmifera" operò a lungo in sostituzione della rete stradale, ma la concorrenza con i moderni mezzi di trasporto la rese antieconomica e dopo un breve travaglio, nel 1964, cessò la sua attività e il suo tracciato venne in parte trasformato in strada.

Non essendo più in uso il sistema della lizzatura, oggi il trasporto dei marmi è realizzato con l'utilizzo di potentissimi automezzi gommati

che, con manovre molto rischiose, riescono ad arrivare nei piazzali delle cave inerpicandosi (a zig zag) per le strette vie di arroccamento (foto 10, 11, 12, 13).

I marmi grezzi vengono, tutt'ora, generalmente spediti dal porto di Marina di Carrara senza ulteriori lavorazioni. Gli altri invece, la maggior parte, sono ridotti in lastre di diverso spessore e poi lucidati. Per effettuare tali operazioni sono in attività a Carrara oltre un centinaio di "segherie", le quali, per attrezzatura e per il grado di specializzazione raggiunto, lavorano marmi e graniti provenienti da tutto il mondo.

In ogni segheria funzionano particolari telai dotati di lame d'acciaio intervallate alla distanza corrispondente allo spessore richiesto dalle lastre.

Ad ogni telaio è impresso un movimento orizzontale ed un continuo abbassamento, mentre le lame, che non hanno denti, servono soltanto a premere nelle fessure dei tagli l'acqua e la sabbia silicea che servono per l'azione abrasiva (foto 19, 20).

Oltre che trasformato in lastre, il marmo viene anche lavorato nei laboratori di scultura.

Gli addetti a tale lavoro si dividono in diverse categorie: scalpellini, modellatori, scultori e ornatisti.

Tutti ricevono la specifica specializzazione presso l'"Istituto Professionale di Stato per l'Industria e l'Artigianato del Marmo", che ha sede in Carrara ed è l'unico in grado di conferire la preparazione e la relativa qualificazione nel settore (foto 21, 22, 23).

Il trasporto su gomma, se da una parte è più veloce e flessibile, dall'altra è fortemente impattante per l'inadeguatezza delle strade esistenti, strette e tortuose e con percorso obbligato attraverso il centro cittadino (foto14).

L'aumento esponenziale delle quantità di marmo trasportate nel corso degli anni era sfuggito ad ogni realistica previsione, compromettendo la qualità di vita dei residenti, fino a raggiungere l'attuale emergenza.

La **strada dedicata al traffico pesante** è diventata quindi, per Carrara, un'esigenza prioritaria, in quanto le grandi quantità di marmo escavate, il business relativamente recente dei detriti destinati alla produzione di granulati e carbonato di calcio, hanno comportato il transito incessante dei mezzi pesanti attraverso il centro abitato, aggravando il problema della sicurezza e dell'inquinamento da smog e da polvere.

Si stima in media un transito di 830 camions al giorno, con punte giornaliere di circa 900 mezzi adibiti al trasporto del marmo.

La presenza di tale volume di traffico locale, esclusivamente su gomma, rende praticamente inutilizzabile per altri scopi gran parte del centro storico e della periferia della città, con ripercussioni negative su tutte le attività commerciali e su qualsiasi tipo di attività sociale e di relazione.

Il progetto della strada per decongestionare la città dal passaggio dei camions, che trasportano marmo dalle cave situate a monte fino a valle, è in pratica l'asse portante degli interventi di riqualificazione urbana inseriti nel programma URBAN II per Carrara, il presupposto per ogni altra iniziativa di riqualificazione e rilancio del centro storico. Per realizzare la strada dei marmi nel Settembre 2000 si è costituita la "Progetto Carrara", una S.p.a. a capitale misto, costituita da Comune di Carrara, Provincia di Massa e Carrara, Camera di Commercio e da tutte le Associazioni di categoria.

4.3 La reazione dei cittadini all'inquinamento

atmosferico: le azioni giudiziarie intentate contro il Comune di Carrara

A seguito di situazioni di particolare disagio, in alcuni punti critici della viabilità, che vengono a verificarsi, sia per la conformazione viaria, più volte citata, sia per la necessità di deviare i flussi del traffico

per ragioni contingenti ed urgenti (frane, dissesti stradali, cantieri di recupero viario, ecc.), iniziano i segni di un malumore crescente.

Normalmente ciò si esprime attraverso proteste alla Pubblica amministrazione da parte del singolo individuo; talvolta invece i disagi sono tali da coinvolgere un più vasto numero di persone (per lo più residenti nelle adiacenze del tratto interessato), che spesso trovano generico coinvolgimento in varie fasce di attività cittadina per finire in una protesta organizzata contro l'Amministrazione comunale.

Nella fattispecie facciamo riferimento a fatti concreti verificatisi nell'anno 2006, diventati oggetto di procedimento legale.

Una prima iniziativa è stata intrapresa da un gruppo di cittadini (1+26), residenti nella zona del viale Potrignano e di via Apuana, che hanno intentato una causa finalizzata ad ottenere da parte del Tribunale “un provvedimento d'urgenza, ex art. 700 c.p.c., idoneo a far cessare le immissioni sonore ed inquinanti eccedenti la normale tollerabilità, causate dal continuo ed ininterrotto passaggio di mezzi addetti al trasporto dei materiali estratti dalle cave (ca. 1000 al giorno, dalle ore 6 alle ore 18) in una zona classificata RESIDENZIALE.

I citati mezzi trasportano prevalentemente materiali di risulta della lavorazione delle cave, il che costituisce fonte di grave inquinamento non solo sonoro ma anche atmosferico in quanto l'intenso traffico di veicoli determina il sollevamento di polveri fini e provoca l'immissione nell'atmosfera di sostanze inquinanti (biossido di azoto, monossido di carbonio, ozono) che sono notoriamente nocive alla salute.

Si costituiva il Comune di Carrara che instava per la reiezione del ricorso, principalmente per carenza del periculum in mora, sostenendo che il ricorso doveva essere respinto per difetto di uno dei requisiti essenziali per consentire l'esercizio dell'azione ex art. 700 c.p.c., e cioè per mancanza del periculum in mora.

Quest'ultimo consiste nella probabilità di un danno futuro, che deve essere non solo irrimediabile ma anche imminente sicché

nell'economia dell'istituto de quo l'elemento temporale riveste un ruolo fondamentale.

Il legislatore, richiedendo l'imminenza, ha voluto chiaramente specificare la finalità della norma in parola: tale finalità è la tutela in via d'urgenza, e quindi immediata, di un diritto che possa subire da un certo evento (già verificatosi o di prossimo, stricto sensu, accadimento) un pregiudizio che deve essere imminente, cioè attuale ed incombente, e non soltanto potenziale.

Ciò significa che nel momento in cui viene azionata la tutela d'urgenza deve sussistere una delle seguenti condizioni: 1) i fatti costitutivi della fattispecie pregiudizievole devono avere già iniziato a prodursi, oppure 2) deve sembrare, con sufficiente certezza, che tali effetti si produrranno prima del giudizio ordinario, oppure 3) il tempo intercorrente tra il momento in cui sorge il pericolo del realizzarsi dell'evento dannoso e quello della sua effettiva realizzazione deve essere oggettivamente molto breve.

Il fattore temporale ha rilevanza in tema di provvedimenti ex art. 700 c.p.c. sotto un altro aspetto e cioè sotto quello della contemporaneità (intesa in tal caso in senso lato) tra la causa dell'evento e l'evento stesso. Lo spirito della norma de qua sarebbe tradito ove fosse consentita una tutela d'urgenza per un fatto verificatosi illo tempore. Ciò sarebbe illogico e contrario al buon senso e quindi contrario al vero intendimento del legislatore.

La condizione della contemporaneità (inteso tale termine nella sua precisata accezione) difetta nel caso in oggetto come dimostra in termini inequivocabili il fatto che i ricorrenti hanno esperito l'azione in parola dopo diversi anni dall'inizio del fatto ritenuto causa del pregiudizio lamentato: il passaggio degli autocarri, passaggio che, come è specificato nel ricorso, risale al 2003 o addirittura al 1999.

Il prevalente indirizzo giurisprudenziale interpreta l'art. 700 c.p.c. nei precisati termini restrittivi.

Non può invocare l'applicazione dell'art. 700 c.p.c. il titolare di un diritto che faccia passare per sua inerzia un periodo di tempo superiore a quello necessario per ottenere la decisione nel giudizio ordinario (Pretore di Taranto 15.07.1986). Esclude ex se la sussistenza del periculum in mora il notevole lasso di tempo intercorso tra il fatto che si assume lesivo di un diritto e la proposizione del ricorso d'urgenza (Tribunale di Bari 13.08.2002).

Nello stesso senso Tribunale di Ascoli Piceno (ordinanza del 05.08.2003) con richiamo ad una decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (N. 3670/97).

Per questo motivo il Giudice respinge il ricorso proposto da 1+26 contro il Comune di Carrara. Carrara 12 settembre 2006.

Un diverso ricorso è stato presentato l'1 dicembre 2006 da alcuni cittadini residenti in Carrara, nella zona di viale Potrignano, via Carriona e via don Minzoni, nonché dall'Associazione dell'Ambiente e dal Comitato S.O.S. Carrara, che hanno proposto ricorso ex art. 700 c.p.c. chiedendo al Tribunale l'adozione, in via d'urgenza, di provvedimenti idonei a ridurre o a far cessare la situazione di inquinamento atmosferico conseguente al traffico veicolare pesante connesso alle attività estrattive della zona¹.

Tale ricorso ricalca nella sostanza e nei fatti quello precedentemente analizzato, presentando però una documentazione molto più organica e dettagliata, sorretta da una valutazione di esperti, sugli effetti negativi dell'attività del trasporto in quelle zone e in particolare sugli abitanti del luogo.

A favore delle tesi sostenute dal Comitato prendono posizione l'Unione piccoli proprietari immobiliari (U.P.P.I.) e Legambiente.

Il Giudice, valutata la nuova istanza, ha ritenuto di dare inizio ad un procedimento giudiziario tutt'ora in corso.

Nella fase attuale sta provvedendo all'escussione dei testi.

¹ Tribunale di Massa – Sez. distaccata di Carrara, Ricorso ex art. 700 c.p.c. R.G. n. 6104/2006 – C.C. del 13/12/06

CONCLUSIONI

Ho ritenuto di scegliere questo argomento per la mia tesi perché la città in cui vivo mi sembra un esempio paradigmatico delle problematiche delle quali il mondo intero sta prendendo sempre maggiore coscienza con un più che motivato interesse e grande preoccupazione.

Una cittadina, la mia, in cui l'insediamento dell'attività produttiva, avvenuto in epoca romana, ha preceduto la nascita dell'agglomerato urbano, che intorno all'estrazione del marmo dalle cave ha modellato se stessa per una realtà congeniale a questo scopo oltre duemila anni fa.

Sono moltissimi gli esempi analoghi al nostro, di borghi e paesi divenuti città fondate sostanzialmente su un'attività lavorativa che impatta fortemente con l'ambiente nel quale si svolge, portandolo ad un suo progressivo degrado.

Abbiamo sottolineato come negli ultimi trenta-quarant'anni la preoccupazione per gli effetti dello sfruttamento delle risorse ambientali, con la gravissima ripercussione sui vari equilibri naturali, abbia finalmente risvegliato l'interesse internazionale su tutta la problematica e quindi sulla necessità di porre rimedio a quanto già avvenuto e a cercare una larga intesa per prevenire un futuro disastroso.

La necessità di espandere l'economia, di offrire migliori confort alla popolazione, di garantire l'occupazione nel lavoro, gli scambi e quindi le infrastrutture necessarie per rispondere adeguatamente alle esigenze di mercato si scontrano inevitabilmente con un utilizzo razionale ed equilibrato delle risorse naturali.

Lo sviluppo demografico, le diverse e sempre maggiori richieste del mercato hanno finito inesorabilmente col creare un grave conflitto fra

la giusta qualità di vita, rivendicata dagli abitanti, e lo svolgimento delle attività primarie e indotte che di fatto sono la loro fonte di lavoro e di reddito.

E' il caso il nostro di un piccolo centro di 60 mila abitanti che detiene faticosamente il primato mondiale della coltivazione degli agri marmiferi e della tecnologia annessa all'estrazione, alla movimentazione, allo sfruttamento del materiale estratto, utilizzando il "blocco", le "scaglie", i residui di lavorazione, ecc.

Situazioni simili alla nostra si vedono sparse per tutto il pianeta, che purtroppo per offrire un tenore di vita al passo coi tempi e con le conseguenti esigenze dei singoli finisce per deteriorare irreparabilmente il substrato dal quale questi vantaggi vengono tratti.

Ecco dunque la necessità assoluta di rivisitare la materia "Ambiente" nel suo complesso.

La necessità di stabilire delle regole comportamentali della cui utilità tutti i popoli siano consapevoli, anche se alcuni al momento non se la sentono di sottoscrivere, come nel caso del Protocollo di Kyoto.

Ecco finalmente che quasi tutti i paesi rinnovano del tutto, o in parte, la loro legislazione sull'argomento, cercando di stabilire, ognuno a seconda del proprio ordinamento interno, regole sempre più organiche, interdisciplinari e più chiaramente applicabili, per cogliere l'obiettivo comune di salvaguardare l'integrità e le risorse di tutto il Pianeta.

I pareri sull'argomento "ambiente", proiettato in un futuro ormai prossimo, non sono certamente unanimi: in parte perché gli studi che vengono effettuati in ogni parte del mondo seguono schemi, modelli e direttive diverse, in parte perché troppo differenti sono gli interessi dei vari popoli, valutati rispetto alle loro necessità attuali e alle loro prospettive future.

Conferme e smentite da parte di autorevoli equipe di ricercatori di varie parti del mondo sono all'ordine del giorno. Ma, al di là dell'ottimismo o del catastrofismo, che sono agli estremi di questo dibattere, rimane comunque un punto fermo, ossia che il complesso dei

legislatori che intendono regolare razionalmente e obiettivamente la materia “ambiente” non devono lasciarsi ancora sorprendere dal succedersi degli avvenimenti, ma, a mio parere, adoprarci con ogni mezzo per prevederli e provvedere a regole comportamentali chiare e concretamente applicabili, che consentano all’essere umano non solo di sopravvivere ma di **vivere** un’esistenza salvaguardata da garanzie certe.

BIBLIOGRAFIA

- CARAVITA B. - *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2005
- CARAVITA B. - *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2005
- CASSETTA E. - *I contratti di programma e gli accordi tra amministrazioni*, in *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006
- CORPACI A. - *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001/6
- CROSETTI A., - *Diritto dell'ambiente*, Roma, Bari, 2003
- FERRARA R.,
FRACCHIA F.,
OLIVETTI
RASON N.
- DELL'ANNO P. - *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 2003
- FALCON G. - *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001
- FERRARA A. - *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998

- GIAMPIETRO - *Commento al testo unico ambientale*, Milano, 2006
- GRASSI S., - *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, 1999
CECCHETTI M.,
ANDRONIO A.
- LUCIANI M. - *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – Primi problemi della sua Attuazione. Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, Bologna, 2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- LUGARESI N. - *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2004
- MEZZETTI L. - *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001
- MAGRO C. - *Il riparto di competenze legislative fra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, 2004, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- MIGIARRA M. - *Politiche nazionali ed europee per la Riduzione del Livello di emissione di gas ad effetto serra e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal protocollo di Kyoto*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, Milano,

2004, n.1

- MONTECCHIARI T. - *La tutela dell'ambiente e l'art.844 c.c.: divieto di immissioni e attività inquinanti*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, 1996, n.2
- SARTORETTI - *Il protocollo di Kyoto all'esame della Corte suprema USA*, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007 - III
- SCIARRA M. - *Associazione dei costituzionalisti, cronache, "Giur. Corte costituzionale", La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, (11/04/2005).
- STADERINI F.- *Gli strumenti di cooperazione ed aggregazione tra enti locali*, in *Diritto degli enti locali*, Padova, 2003
- TOMEI S. - *Evoluzione della Normativa in materia di Inquinamento Atmosferico*, in *GAZZETTA ambiente*
- TORCHIA L. - *La potestà legislativa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002/1

Sentenze citate:

Corte cost., sent. n. 407/2002, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2002

Corte cost., sent. n. 536/2002, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2003/II

Corte cost., sent. n. 307/2003, in *Giur. Cost.*, www.giurcost.org.

Corte cost., sent. n. 62/2005, in *Giur. Cost.*, www.giurcost.org.

Corte cost., sent. n. 108/2005, in *Giur. Cost.*, www.giurcost.org.

Delibere citate:

D.G.R. 15-12-2003 n. 1325, pubblicata nel *B.U. Toscana 4 febbraio 2004*, n. 5, parte seconda, supplemento n. 12.

D.G.R. 6-10-2003 n. 990, pubblicata nel *B.U. Toscana 29 ottobre 2003*, n. 44, parte seconda.

D.G.R. 14-10-2002, n.1133, *Piano di Azione contenente misure da attuare nel breve periodo al fine di ridurre il rischio di superamento del valore limite e della soglia di allarme del PM10- abrogazione delibera n.116/2002.*

D.G.R. 21-12-2001 n. 1406, pubblicata nel *B.U. Toscana 20 febbraio 2002*, n. 8, parte seconda, supplemento n. 26.

Per il contributo fotografico:

AGORA', Mensile del Comune di Carrara, dicembre 2006, per la
fotografia 1 bis, 13, 14, 15, 16

CAGNONI Romano, *Caro marmo*, Pisa, 1987, per le fotografie 4, 5 ,6
7, 8, 9, 10, 11

FONTI VARIE per le fotografie 1, 2, 3, 18, 19

NATIONAL GEOGRAPHIC, vol. 162, no.1, Washington D. C., July
1982, per la fotografia 12

SCOLPIRE ALL'APERTO, Comune di Carrara, 1979, per la foto 2
bis, 17

ALLEGATI

I - Relazione Impianti con emissioni diffuse in aria ambiente,
Provincia di Massa-Carrara, Settore Ambiente e Trasporti

II - Materiale fotografico



Provincia di Massa-Carrara
Settore Ambiente e Trasporti
Via Marina Vecchia, 78 - Tel. 0585/8835274 Fax. 0585/8835283

Relazione Impianti con emissioni diffuse in aria ambiente

La presente relazione contiene un riassunto della normativa vigente in materia di inquinamento atmosferico nonché sulle attività intraprese dalle aziende che con il loro ciclo produttivo danno luogo ad emissioni diffuse in aria ambiente.

Il DPR 203/88 (abrogato con il D.lgs. 152/ 2006) prevedeva il rilascio di autorizzazione a quelle emissioni in atmosfera canalizzate o tecnicamente convogliabili.

Nel Decreto 12 Luglio 1990 (Linee Guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissioni) all'allegato 6, si indicano le modalità di contenimento delle emissioni di polveri nella manipolazione, produzione, trasporto, carico e scarico, stoccaggio di prodotti polverulenti.

Con l'entrata in vigore del D.lgs 152/2006, all'art. 281 comma 2 viene indicata, a differenza del precedente DPR203/88 la necessità di autorizzare anche alcune emissioni in atmosfera di attività non disciplinate precedentemente dal DPR 203/88.

Tra le attività che dovranno avere l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera ricadono anche le emissioni diffuse di polveri.

Quindi le emissioni anche a carattere diffuso devono essere autorizzate ai sensi dell'art. 269 del predetto decreto e gli impianti e le attività preesistenti (ex art. 12 del DPR 203) alla data di entrata in vigore della parte V del D.lgs ricadono nel campo di applicazione dell'art. 281 che stabilisce un regime transitorio.

Gli ex art. 12 del DPR 203/88 devono quindi presentare nuova domanda di autorizzazione alle emissioni in atmosfera entro la scadenza fissata dall'art. 281 del D.lgs 152/2006 o quella eventualmente fissata dall'autorità competente (Regione Toscana) così articolata :

- Tra la data di entrata in vigore della parte V del D.lgs 152/2006 ed il 31/12/2010 per impianti anteriori al 1988;
- Tra il 01/01/2011 ed il 31/12/2014 per impianti anteriori al 2006 che siano stati autorizzati in data anteriore al 01/01/2000;
- Tra il 01/01/2015 ed il 31/12/2018 per impianti anteriori al 2006 che siano stati autorizzati in data successiva al 31/12/1999;

I nuovi impianti che non hanno ancora presentato domanda di autorizzazione alle emissioni in atmosfera alla data di entrata in vigore del D.lgs 152/2006 dovranno richiedere l'autorizzazione ai sensi del comma 2 dell'art. 281 entro i termini previsti (18 mesi prima del termine di adeguamento di tre anni decorrenti dalla data di entrata in vigore della parte V del d.lgs 152/2006) ossia entro il 28/10/2007.

Rimane il dubbio sul corretto comportamento da attuare per tutte quelle aziende che allo stato attuale sono in possesso di autorizzazione alle emissioni in atmosfera rilasciata ai sensi del DPR 203/88 per le sole emissioni canalizzate ma che hanno nel loro ciclo lavorativo anche le diffuse che, come già sopra rappresentato non erano autorizzabili con la precedente normativa (DPR203/88).

Per dare omogeneità all'interno della Regione Toscana, nella riunione che si svolgerà IL 02 Ottobre 2007 a Firenze, verrà richiesto dalle Province agli uffici del Dipartimento Ambiente della Regione Toscana l'interpretazione esatta per lo svolgimento delle attività previste dal D.Lgs 152/2006 in materia di emissioni diffuse.

L'autorizzazione dovrà prevedere quanto riportato nell'allegato V del succitato Decreto Legislativo per limitare le emissioni in aria ambiente di tutte quelle attività che hanno emissioni di polveri provenienti da attività di produzione, manipolazione, trasporto, carico, scarico e stoccaggio di materiali polverulenti.

Le prescrizioni, nel dettaglio sono le seguenti:

1 Disposizioni Generali:

1.1 Nel caso si producano, manipolazione, trasporto, immagazzinamento, carico e scarico dei materiali polverulenti, devono essere assunte adeguate misure per il contenimento delle emissioni diffuse.

1.2 Nei casi di cui ai punti 1.1. l'Autorità competente stabilisce prescrizioni per il contenimento delle emissioni di polveri tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

- pericolosità delle polveri;
- flusso di massa delle emissioni;
- durata delle emissioni;
- condizioni meteorologiche;
- condizioni dell'ambiente circostante.

2 Produzione e manipolazione di materiali polverulenti.

2.1 I macchinari e i sistemi usati per la preparazione o la produzione (comprendenti, per esempio, la frantumazione, la miscelazione, il riscaldamento, raffreddamento, pellettizzazione e la bricchettatura) di materiali polverulenti devono essere incapsulati.

2.2 Se l'incapsulamento non può assicurare il contenimento ermetico delle polveri, le emissioni, con particolare riferimento ai punti di introduzione, estrazione e trasferimento dei materiali polverulenti, devono essere convogliate ad un idoneo impianto di abbattimento.

3 Trasporto, carico e scarico dei materiali polverulenti.

3.1 Per il trasporto di materiali polverulenti devono essere utilizzati dispositivi chiusi.

3.2 Se l'utilizzo di dispositivi chiusi non è in tutto o in parte possibile le emissioni polverulente devono essere convogliate ad un idoneo impianto di abbattimento.

3.3 Per il carico e lo scarico dei materiali polverulenti devono essere installati impianti di aspirazione e di abbattimento nei seguenti punti:

- punti fissi, nei quali avviene il prelievo, il trasferimento, lo sgancio con benne, pale cariatrici, attrezzature di trasporto.
- sbocchi di tubazione di caduta delle attrezzature di caricamento;

- attrezzature di ventilazione, operanti come parte integrante di impianti di scarico pneumatico o meccanico;
- canali di scarico per veicoli su strada o rotaie;
- convogliatori aspiranti.

3.4 Se nella movimentazione dei materiali polverulenti non è possibile assicurare il convogliamento delle emissioni di polveri, si deve mantenere, possibilmente in modo automatico, un'adeguata altezza di caduta e deve essere assicurata, nei tubi di scarico, la più bassa velocità che è tecnicamente possibile conseguire per l'uscita del materiale trasportato, ad esempio mediante utilizzo di deflettori di abbattimento.

3.5 Nel caricamento di materiali polverulenti in contenitori da trasporto chiusi, l'aria di spostamento deve essere convogliata ad un impianto di abbattimento.

3.6 La coperture delle strade, percorse da mezzi di trasporto, deve essere tale da non dar luogo ad emissioni di polveri.

4 Stoccaggio di materiali polverulenti

4.1 L'Autorità competente stabilisce le prescrizioni per lo stoccaggio dei materiali polverulenti tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

- possibilità di stoccaggio in silos;
- possibilità di realizzare una copertura delle sommità e di tutti i lati del cumulo di materiali sfusi, incluse tutte le attrezzature ausiliarie;
- possibilità di realizzare una copertura delle superficie, per esempio utilizzando stuoie;
- possibilità di stoccaggio su manti erbosi;
- possibilità di costruire terrapieni coperti di verde, piantagioni e barriere frangivento;
- umidificare costantemente e sufficientemente la superficie del suolo.

5. Materiali polverulenti contenenti specifiche categorie di sostanze.

5.1 Si applica sempre la prescrizione più severa tra quelle che i punti precedenti rimettono alla scelta dell'Autorità competente.

In passato per ovviare alla carenza normativa del DPR 203 in materia di emissioni diffuse, era stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa da Enti Pubblici (Provincia, Arpat, Asl Comune di Massa e Carrara) e le Associazioni di Categoria quali CNA, FIPA, API, Confartigianato, Associazione Industriali e Confartigianato Trasporti.

Nel Protocollo venivano indicate come prescrizioni da osservare quanto riportato nel Decreto 12 Luglio 1990 (Linee Guida per le Emissioni in Atmosfera) all'allegato 6 e le tempistiche per la realizzazione degli interventi che le Aziende Private e gli Enti Pubblici dovevano effettuare per il contenimento delle emissioni diffuse.

Allo stato attuale con l'entrata in vigore del D.Lgs 152/2006, il Protocollo d'Intesa è da considerarsi superato in quanto la carenza normativa è stata colmata con il succitato D.Lgs 152/2006

Livelli di Intervento per la riduzione delle emissioni di Polveri (15 OTTOBRE 2007)

Primo Livello: (Tempi di realizzo immediato/max 6 mesi)

1) Trasporto:

Tutti i mezzi che trasportano materiale polverulento devono essere puliti, i cassoni devono essere a chiusura ermetica per evitare il gocciolamento e coperti sulla parte superiore da teloni prima ancora di immettersi sulla pubblica strada.

Impianti

- 2) Tutti gli impianti dove si producono, manipolano materiali polverulenti, devono avere le seguenti strutture per il contenimento delle emissioni diffuse:
- a) I punti di scarico e carico del materiale, devono essere posti sotto aspirazione;
 - b) I cumuli devono essere costantemente tenuti umidi con idoneo sistema di bagnatura;
 - c) Tutta la movimentazione del materiale deve essere fatta dopo che il materiale è stato umidificato con idoneo sistema;
 - d) I piazzali devono essere costantemente puliti;
 - e) Lungo perimetro dell'azienda devono essere poste idonee strutture frangivento (nel caso di piante, utilizzare alberi già adulti)
 - f) Tutti i mezzi, prima dell'uscita, devono essere puliti.

Strade:

Le strade sia pubbliche che private devono essere pulite almeno due volte alla settimana con idonei sistemi di spazzamento - aspirazione.

Secondo Livello: (Tempi di realizzo 12 mesi/max 18 mesi)

Impianti:

Tutte le lavorazioni (carico, scarico, movimentazione, lavorazioni es. vagliatura frantumazione,) devono essere poste sotto aspirazione incluso i sistemi di trasporti a nastro.

I cumuli devono essere coperti alla sommità e almeno su tre lati.

Strade:

Le strade sia pubbliche che private devono essere pulite almeno quattro volte alla settimana con idonei sistemi di spazzamento - aspirazione.

Terzo Livello: (Tempi di realizzo 24 mesi/max 36 mesi)

Impianti:

Installazione di Silos per il contenimento del materiale lavorato subordinato alla liberatoria del vincolo di bonifica dove presente.

Strade:

Le strade sia pubbliche che private devono essere pulite tutti i giorni della settimana con idonei sistemi di spazzamento - aspirazione.



Foto 1. Le cave e il borgo



Foto 2. Le cave e il borgo



Foto 3. Scorcio di un tratto dell'antica ferrovia marmifera

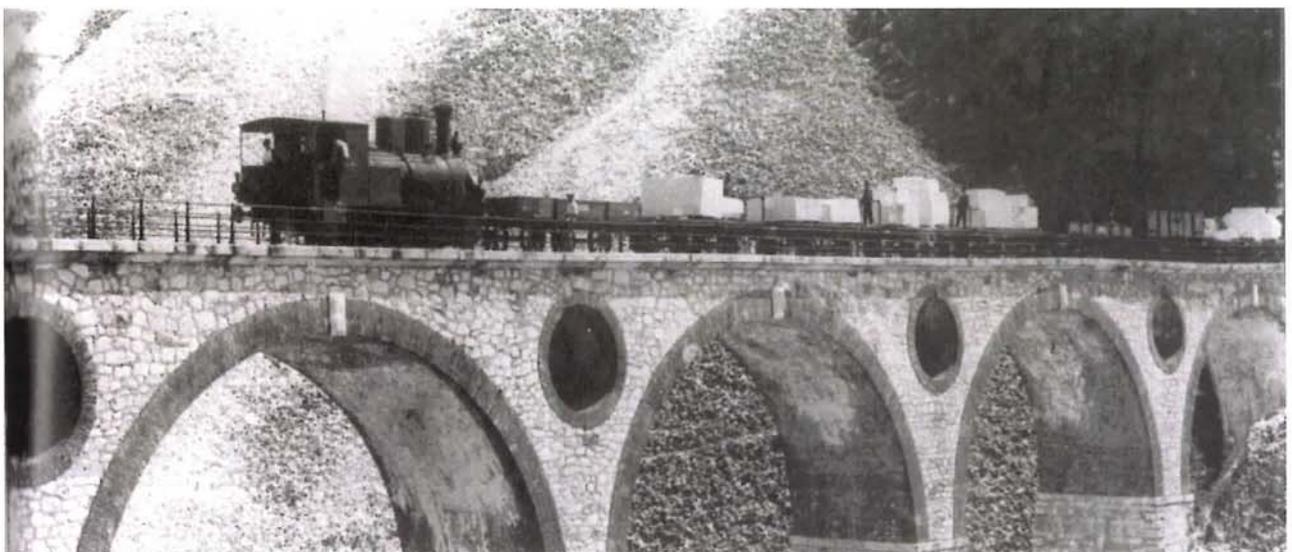


Foto 4. Scorcio di un tratto dell'antica ferrovia marmifera



Foto 5. Il lavaggio dell'automezzo carico prima dell'ingresso in Città

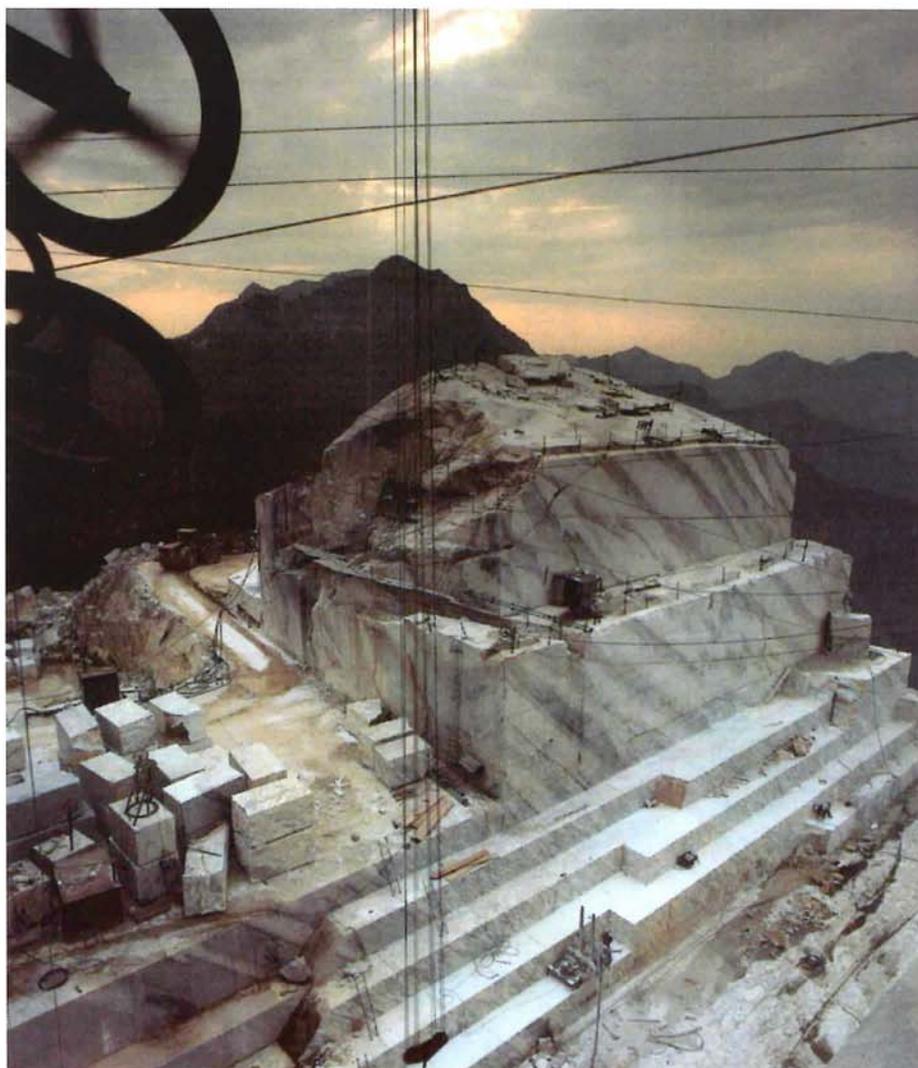


Foto 6. Segagione del marmo direttamente dal cuore del giacimento



Foto7. Scorcio panoramico al tramonto visto da una bancata

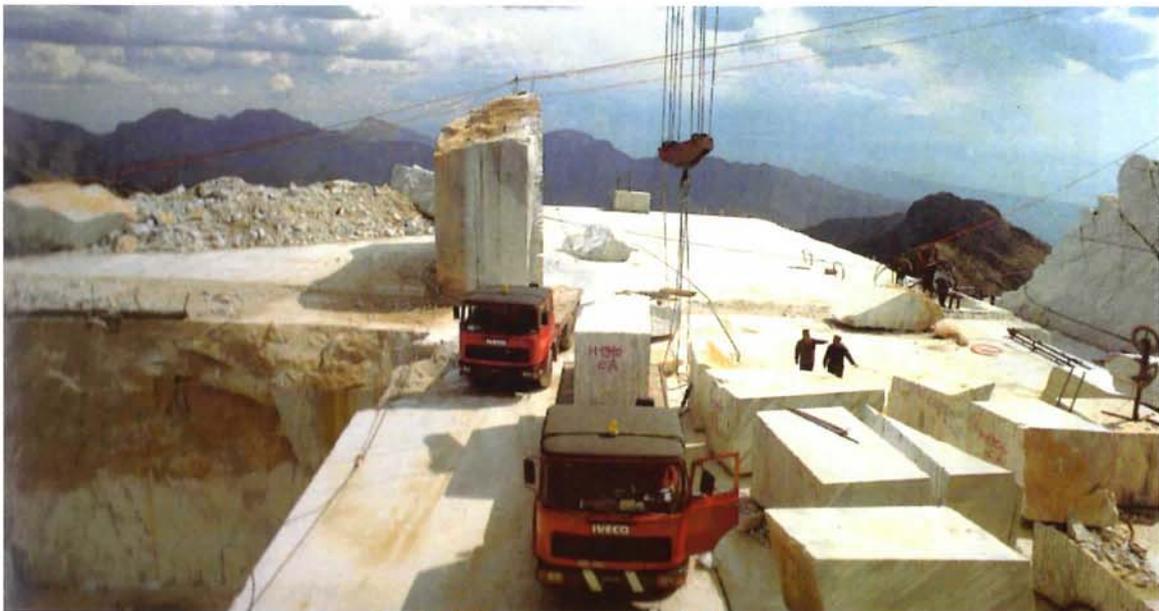


Foto 8. Altra operazione di carico blocco



Foto 9. Posizionamento critico di pala meccanica cingolata per movimentazione detriti in parete



Foto 10. Strada di arroccamento: solitamente molti tratti vengono percorsi invertendo la direzione di marcia del mezzo

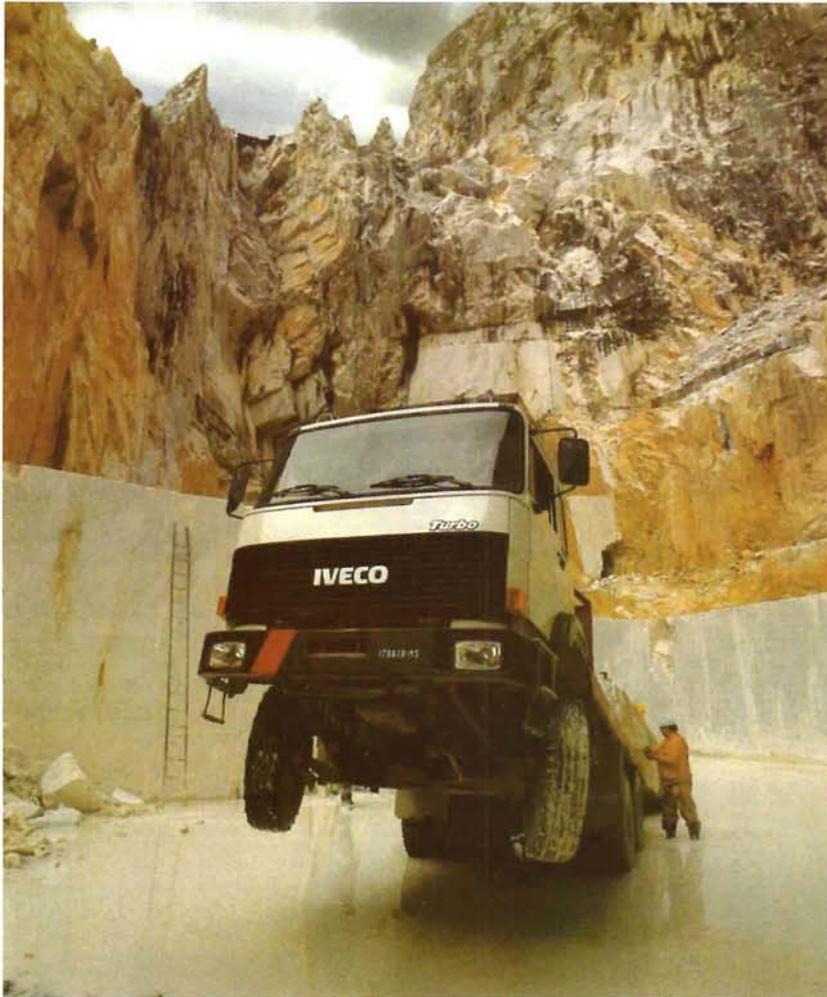


Foto 11. Operazione di carico di un blocco tramite vericello situato sul retro della cabina di guida

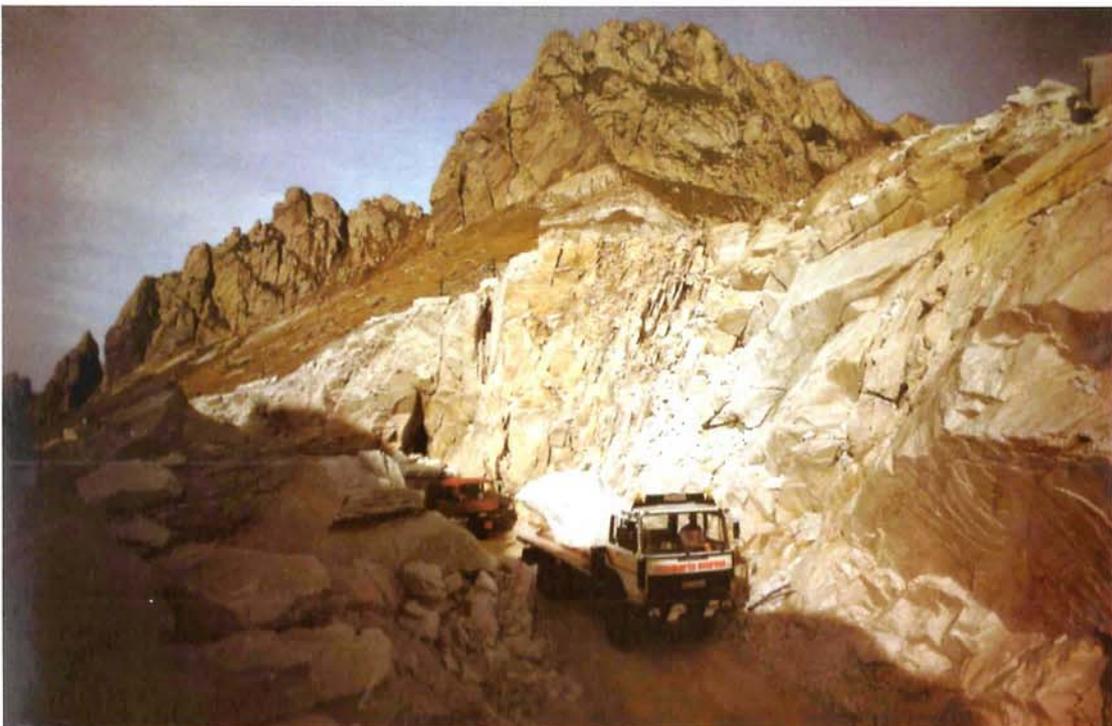


Foto 12. Trasporto verso valle



Foto 13. Trasporto verso valle



Foto 14. L'automezzo fra le mura "domestiche"



Foto 15. Strada dei Marmi, l'opera avanza spedita



Foto 16. Strada dei Marmi, l'opera avanza spedita



Foto 17. Strada dei Marmi, l'opera avanza spedita



Foto 18. Strada dei Marmi, l'opera avanza spedita



Foto 19. Segheria: telai in attività



Foto 20. Segheria: telai in attività



Foto 21. Nel laboratorio



Foto 22. Nel laboratorio



Foto 23. Nel laboratorio