

## CAPITOLO V

### LA DISCIPLINA DI TUTELA DELL'ARIA

---

*Elenco degli argomenti trattati a lezione:*

La nozione di inquinamento del bene-ambiente-aria: il combinato disposto di cui all'art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 203 del 1988 e dell'art. 2, comma 1, let. b) del D.Lgs. n. 351 del 1999;

Lo studio della situazione ambientale atmosferica in corso: gli artt. 5 e 6 del D.lgs. n. 351 del 1999;

La determinazione della strumentazione e delle tecniche di rilevamento funzionali allo studio della situazione ambientale atmosferica: l'art. 4, comma 3, a) e b) del D.Lgs. n. 351 del 1999, il D.M. 2 aprile 2002. n. 60.

La fissazione delle soglie di inquinamento giuridicamente rilevanti e dei relativi tempi di raggiungimento: l'art. 4, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 351 del 1999; il D.M. 2 aprile 2002. n. 60.

La precisazione migliorativa delle soglie di inquinamento: l'art. 4, comma 2 del D.lgs. n. 351 del 1999; il D.M. 2 aprile 2002. n. 60, l'art. 4, comma 1 del D.P.R. n. 203 del 1988.

La precisazione derogativa dalle soglie di inquinamento art. 175 (ex art. 130 S) Trattato istitutivo delle Comunità Europee, il D.M. 2 aprile 2002. n. 60.

La tipologia delle soglie di inquinamento atmosferico giuridicamente significative:

i "valori limiti di qualità dell'aria"<sup>1</sup> / i "valori limite"<sup>2</sup>;

i "valori guida della qualità dell'aria"<sup>3</sup> / i "valori obiettivo"<sup>4</sup>;

la "soglia di allarme"<sup>5</sup>;

i "valori limite di emissione"<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> art. 2, comma 2 del D.P.R. n. 203 del 1988.

<sup>2</sup> art. 2, comma 1, let. e) del D.Lgs. n. 351 del 1999.

<sup>3</sup> art. 2, comma 3 del D.P.R. n. 203 del 1988.

<sup>4</sup> art. 2, comma 1, let. f) del D.Lgs. n. 351 del 1999.

<sup>5</sup> art. 2, comma 1, let. g) del D.Lgs. n. 351 del 1999.

<sup>6</sup> art. 2, comma 8 del D.P.R. n. 203 del 1988.

*Riferimenti bibliografici per lo studio del presente tema:*

- gli appunti delle lezioni;
- Il Manuale, capitolo IX;
- Il presente capitolo;
- Le norme minime di riferimento riportate nella presente dispensa.

*n.b.: lo studio del presente tema è altresì propedeutico allo svolgimento del seminario relativo alla disciplina della pianificazione in campo atmosferico.*

## LA DISCIPLINA DI TUTELA DELL'ARIA

### 1. La disciplina della tutela dell'aria nel quadro posto dal D.Lgs n. 4 agosto 1999, n. 351. Una caratterizzazione preliminare.

Il D.Lgs n. 351 del 1999 giunge a suggellare un mutato contesto normativo, all'interno del quale consolida tendenze normative già in corso, richiama e precisa strumenti di disciplina già introdotti, ancorché in modo estemporaneo, così come attribuisce, in via sistematica, compiti e funzioni già radicati a favore di determinate Amministrazioni.

Ciò non significa, però, che il testo normativo in discorso sia solo la ricognizione del dato normativo ad esso preesistente<sup>7</sup> perché, come si avrà modo di vedere, va oltre questo, nel senso che, abbracciando, per la prima volta, l'obiettivo di tutela del bene-ambiente aria secondo un approccio complessivo (prescindendo volutamente dalla tripartizione delle fonti inquinanti), costituisce il presupposto per la ridefinizione ed il coordinamento degli strumenti di tutela precedenti.

Parimenti va rilevato che diversi profili di disciplina del settore non trovano ingresso nella suddetta fonte normativa, tanto che la disciplina complessiva sarà, pur sempre, data da un'applicazione integrata del Decreto Legislativo in questione unitamente alle norme che mantengono, dopo la sua entrata in vigore, una loro portata precettiva<sup>8</sup>.

Le norme in materia, infatti, sono sempre più eteronome, con ciò intendendo sottolineare che il Legislatore italiano ha, a torto od a ragione, di fatto abdicato ad un ruolo propulsore nella produzione normativa in materia, attestandosi in un ruolo per lo più di ricettore di norme prodotte in altri ordinamenti giuridici (soprattutto in ambito comunitario), come è anche nel caso del D.Lgs. n. 351/1999.

---

<sup>7</sup> Un'efficace panoramica della normativa preesistente si trova nel Manuale, pagg. 129-132.

<sup>8</sup> Sin d'ora si precisa, inoltre, che, a seguito dell'approvazione della **Legge 15 dicembre 2004, n. 308**, recante *“delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della Legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”*, è stato avviato l'iter per giungere *“ad uno o più decreti legislativi di riordino, ..anche mediante la redazione di testi unici”*, tra l'altro anche in materia di *“tutela dell'aria”*, sì che è ben possibile che, di qui a breve, il D.Lgs. n. 351/99 confluirà, unitamente ad altre fonti normative, ed in parte ne risulterà modificato, in un testo unico in materia. Circa i criteri direttivi cui i decreti di riordino dovranno uniformarsi si rinvia alle disposizioni in proposito riportate nel manuale a pag. 57 e 58.

Sulla generale problematica del riordino della normativa ambientale si vedano le considerazioni ricognitive di quanto, prima della suddetta Legge delega, era già stato fatto contenute in *Il riordinamento della normativa su ambiente e tutela del territorio*, di Malinconico C., in *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente* (a cura di Bassi F. e Mazzaroli L.), pagg. 217-228, Giappichelli ed., Torino, 2000.

Con riferimento al diritto internazionale è doveroso, peraltro, ricordare come le convenzioni internazionali stiano svolgendo un ruolo trainante nell'affrontare le tematiche inerenti la tutela dell'aria dal punto di vista globale.

La disciplina dell'inquinamento atmosferico transfrontaliero e, più comprensivamente, dei fenomeni dalla portata alterante per il pianeta terra nel suo complesso -come avviene, per esempio, per il fenomeno dei cambiamenti climatici- trovano, infatti, la loro naturale fonte normativa negli accordi tra gli Stati<sup>9</sup>.

### **2.1 La definizione di inquinamento atmosferico. Portata onnicomprensiva della nozione e opzioni legislative conseguenti: dall'indeterminatezza e dinamicità della definizione all'oggettività della sua precisazione.**

Al fine di individuare, con adeguato margine di precisione, la nozione di inquinamento atmosferico vigente nell'ordinamento giuridico italiano, è necessario porre contemporanea attenzione, da una parte, all'**art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 203 del 1988** e, dall'altra, all'**art. 2, comma 1, let. b) del D.Lgs. n. 351 del 1999**.

La prima disposizione è rivolta a definire l'*"inquinamento atmosferico"*, intendendo come tale *"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 privati"*.

La seconda concerne la definizione di *"inquinante"*, ai sensi della quale è considerato tale *"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"*.

L'integrata definizione in commento è, per un verso, *indeterminata*, per altro verso, *dinamica* e, da un terzo punto di vista, dotata della possibilità di essere precisata oggettivamente; i poli caratterizzanti la definizione possono coordinarsi tra di loro.

---

<sup>9</sup> Ne è esempio il Protocollo di Kyoto per la cui esegesi introduttiva si rinvia al capitolo III della presente dispensa.

Vi è, in primo luogo, nella definizione di inquinamento atmosferico un duplice riferimento ad un modo di composizione dell'aria "normale": ci si riferisce, infatti, ad una qualsiasi modificazione della "normale composizione o stato fisico dell'aria ..." tale da "alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria".

Quale è la "normale" composizione dell'aria e quali le sue "normali" condizioni ambientali e di salubrità?

Per rispondere a tale quesito è necessario fare affidamento a nozioni proprie dell'ecologia.

Si consideri, in un primo generale senso, che la biosfera, per quanto in continua evoluzione, ha raggiunto una certa stabilità, un certo equilibrio, definito tale perché in tale contesto (provvisoriamente stabile) le componenti degli organismi viventi della terra e degli ambienti stessi della terra sono (in senso sempre relativo) determinate<sup>10</sup>.

La stessa atmosfera, in particolare, per quanto le sue componenti siano in continua evoluzione, ha raggiunto una certa stabilità delle proprie componenti<sup>11</sup>.

Entro questa (relativa) situazione stazionaria, la terra in generale e l'atmosfera in particolare evolvono attraverso un continuo processo di ridefinizione delle proprie componenti chimiche, fisiche e biologiche; la relativa stazionarietà avviene grazie alle capacità autoregolative della stessa biosfera<sup>12</sup>.

Le modificazioni che, per così dire, non sono neutralizzate dalla capacità autoregolativa in questione definiscono un nuovo (relativo) equilibrio sistemico che sarà migliore o peggiore, per l'uomo, per gli

---

<sup>10</sup> Per una definizione di biosfera, si prenda, ad esempio, questa: "sistema biologico che include tutti gli organismi viventi della terra e degli ambienti che essi formano e che è in strettissima relazione con la realtà fisica terrestre che modifica e dalla quale esso è, a sua volta, continuamente modificato. La biosfera si mantiene in condizioni di equilibrio stazionario in quanto è in grado di bilanciare le perdite di energia nello spazio con il continuo apporto di energia radiante dal sole. Come tutti i sistemi biologici, la biosfera è caratterizzata da capacità di autoregolazione" (così tratta dalla *Enciclopedia della Scienza e della Tecnica*, Ed. DeAgostini, pag. 191).

<sup>11</sup> Per una definizione di atmosfera si prenda, ad esempio, la seguente: "miscela di gas che avvolge la Terra, costituita essenzialmente, per circa i 4/5, da azoto ( $N_2$ ), e per circa 1/5 da ossigeno ( $O_2$ ), accanto a numerosi componenti minori, tra cui principalmente argo (Ar), vapor d'acqua ( $H_2O$ ) e biossido di carbonio ( $CO_2$ )" (così tratta da *Enciclopedia della Scienza e della Tecnica*, Ed. DeAgostini, pag. 145).

<sup>12</sup> L'emersione e lo studio delle suddette capacità autoregolative ha dato vita alla c.d. ecologia della biosfera. Per una definizione di tale ramo dell'ecologia si prenda, ad esempio, la ricostruzione sintetica che si trova in *Lezioni di ecologia* di Farina A., Utet Libreria Ed., 2004, Torino, pag. 177, dove si ricorda che "gli studi sulla biosfera hanno preso origine soprattutto dall'idea presentata negli anni Settanta dal chimico dell'atmosfera James Lovelock (1970 che in una visione geniale ed innovativa immaginò la biosfera non come l'insieme di comparti separati (terra, acqua, aria, vita) ma come un insieme dinamico paragonabile ad un organismo. Chiamò questa visione Gaia, come la divinità greca della terra. ... La sua idea era abbastanza semplice, considerava la terra come un sistema con capacità autoregolative che malgrado avesse ricevuto, negli ultimi milioni di anni, energia solare 25 volte superiore rispetto all'inizio, aveva mantenuto con minori oscillazioni una propria omeostasi, era cioè in grado di autoregolarsi. L'autoregolazione veniva determinata dalla complessità del sistema stesso e non da un ipotetico disegno finalista come alcuni detrattori della sua idea volevano intravedere dalle sue prime asserzioni. Oggi l'ecologia della biosfera affronta il tema sempre più urgente del cambiamento climatico, dell'effetto di gas serra nell'atmosfera, nelle dinamiche della  $CO_2$  e di altri gas che interessano direttamente la vita".

altri esseri viventi presi in considerazione e per l'ecosistema<sup>13</sup> stesso nel suo insieme, a seconda che il risultato delle componenti chimiche, fisiche e biologiche risultanti sia maggiormente favorevole o meno a permettere e favorire la vita stessa rispetto al precedente (relativo) equilibrio sistemico.

Le scienze mediche, veterinarie ed ecologiche si esprimono in ordine a quali siano i mix di composizione quantitativa e qualitativa delle componenti dell'aria tali da migliorare o peggiorare le condizioni di vita della comunità umana, delle altre comunità viventi o, se si preferisce, attribuiscono a tale mix, ed a ciascun componente dell'aria<sup>14</sup>, un peso specifico in termini di contribuzione, positiva o negativa, dello stato dell'aria alle condizioni di vita per l'uomo e/o per le altre comunità viventi prese in considerazione.

In termini, quindi, scientifici, si può parlare di inquinamento atmosferico in presenza di un mutamento delle componenti dell'aria, tale da peggiorare le condizioni di salute dell'uomo e delle altre specie viventi prese in considerazione. Questo peggioramento viene sinteticamente denominato alterazione (modificazione *in peius*)<sup>15</sup>.

Da questo punto di vista, in via definitoria, il Legislatore si approssima alla nozione scientifica di inquinamento, se si osserva che, da un lato, considera "*inquinamento atmosferico ... ogni modificazione ... in quantità e qualità tali da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria*" e, dall'altro, che qualifica "*inquinante : qualsiasi sostanza immessa .. dall'uomo nell'aria ambiente che può avere effetti dannosi sulla salute umana o sull'ambiente nel suo complesso*".

Ecco perché, da questo punto di vista, la definizione di inquinamento atmosferico, da un lato, è indeterminata, nel senso che è improntata a comprendere qualsiasi forma di inquinamento atmosferico (denotando così un intento di tutela dell'aria il più ampio possibile) ma, dall'altro lato, e proprio in ragione della sua propensione onnicomprensiva, non sarà, di per sé sola, autosufficiente al fine di essere usata in via giuridica<sup>16</sup> fino a quando non venga dotata, in via complementare, di un criterio di discriminazione che consenta di distinguere tra inquinamento atmosferico lecito o meno.

Il Legislatore, in forza della necessità di completamento di cui sopra, sceglierà, tra tutte le possibili modificazioni peggiorative e tra tutte le sostanze in grado di produrre un tale effetto, la presenza di

---

<sup>13</sup> Il concetto di "ecosistema" e la relazione tra questo e le sue componenti "vitali" si trova affrontato nel capitolo 7 (pagg. 113-135) di *Lezioni di ecologia*, cit.

<sup>14</sup> Sia pure in termini statistici.

<sup>15</sup> Per una definizione sintetica di inquinamento, si prenda, ad esempio, questa: "complesso delle alterazioni arrecate all'ambiente (cioè all'atmosfera, alle acque e al suolo) che ne modificano le caratteristiche chimiche, fisiche o biologiche in senso sfavorevole alla vita dell'uomo e delle altre specie" (così tratta da *Enciclopedia della Scienza e della Tecnica*, Ed. DeAgostini, pag. 610).

<sup>16</sup> A meno di accedere alla scelta estrema di considerare giuridicamente significativo qualsiasi manifestazione di inquinamento atmosferico.

quali sostanze, e/o entro quali limiti, sia da considerarsi inquinamento atmosferico giuridicamente significativo e, quindi, illecito.

Ecco perché, pur restando immutata la disposizione letterale, volta a definire l'inquinamento atmosferico, la sua precisazione è dinamica, nel senso che al variare dei tipi e delle quantità di inquinanti presi in considerazione dal Legislatore o, se si preferisce, al variare della "sensibilità" del Legislatore, in rapporto alla problematica rappresentata dall'inquinamento atmosferico, varierà la demarcazione tra inquinamenti leciti ed illeciti.

Quel riferimento alla "*qualsiasi sostanza*" contenuta nella definizione di inquinante, proprio per la sua indeterminatezza, porta il Legislatore ad individuare, in via di successiva precisazione della stessa norma, quali sostanze, con il loro nome e cognome, ed in che misura, debbano essere prese in considerazione<sup>17</sup>.

Entro questa cornice definitoria possono svolgersi altre precisazioni.

Si osservi, ad esempio, che è con la definizione di inquinante contenuta nel D.Lgs. 351 del 1999, che il Legislatore italiano riconosce, dato questo non codificato nel D.P.R. n. 203 del 1988, la capacità dell'uomo, con le proprie attività, di modificare la composizione dello stato fisico dell'aria anche in senso peggiorativo: ci si esprime, infatti, in termini di immissione diretta o indiretta, da parte dell'uomo, "*nell'aria ambiente*" di sostanze che possano "*avere effetti dannosi sulla salute umana o sull'ambiente nel suo complesso*"<sup>18</sup>.

La possibilità, inoltre, che l'immissione abbia effetti dannosi e non necessariamente che produca immediati effetti dannosi, costituisce altra scelta legislativa densa di significati e conseguenze: viene anticipata la giuridica rilevanza dell'inquinamento atmosferico alla soglia delle possibilità di eventi dannosi o, se si preferisce, il Legislatore non considera inquinamento atmosferico le sole immissioni di sostanze inquinanti che producono, da subito, effetti dannosi, ma anche quelle che, accumulandosi nel tempo, possano, in futuro, produrre effetti dannosi.

Questo elemento definitorio amplia la portata stessa del concetto di inquinamento atmosferico giuridicamente significativo; la precisazione di questa capacità e volontà di intervenire ora, per evitare il prodursi di effetti dannosi un domani è, del resto, pur sempre rimessa alla "sensibilità" del

---

<sup>17</sup> Come il Legislatore europeo ed italiano pervengano concretamente a tale scelta è affrontato nello specifico al successivo paragrafo 5 del presente capitolo.

<sup>18</sup> Per nozioni ecologiche generali utili al tema qui accennato, quali il "*rapporto tra sistemi ecologici e sistemi antropici*" e il "*ruolo dell'uomo negli ecosistemi*" si veda il cap. 11, *Elementi di ecologia umana* (pagg. 199-220), in *Lezioni di Ecologia*, cit.

Legislatore e si traduce operativamente nella scelta di abbassare la soglia di giuridica rilevanza delle quantità e delle qualità di agenti inquinanti ad un livello tale che, pur non essendo idoneo a produrre effetti dannosi immediati, è idoneo a produrre effetti dannosi posticipati.

## **2.2 (Segue) Gli ulteriori elementi definatori della nozione di inquinamento atmosferico (cenni).**

Al fine di completare l' esegesi della nozioni di inquinamento va altresì considerato che nelle disposizioni in commento esistano altri elementi definatori.

L'immissione in atmosfera di agenti inquinanti è tale da produrre "*inquinamento atmosferico*" anche qualora possa "*compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente; alterare ... i beni materiali pubblici e privati*".

La compromissione delle attività ricreative e degli altri usi legittimi dell'ambiente, come quella dei beni materiali, rappresentano una tipologia di effetti dannosi, intuitivamente non misurabile, una volta per tutte, attraverso l'individuazione di una soglia.

Si è, cioè, di fronte ad un segmento della definizione di inquinamento atmosferico che sfugge all'impostazione svolta più sopra.

Il nodo del rapporto tra l'impostazione complessiva della definizione e quella ora accennata è di intuitiva delicatezza: la nozione di inquinamento atmosferico oscilla da un approccio oggettivo, perché misurabile, ad uno, invece, soggettivo.

Non è in questo caso la sensibilità dal Legislatore ad entrare in questione ma, semmai, quella dei soggetti che vantano (o si sentono lesi in) un'aspettativa di godimento e fruizione di beni e servizi determinati e, d'altro canto, quella dei soggetti che a tale specifica aspettativa di godimento (o di tutela dalla compromissione) sono chiamati a dare una risposta: la Pubblica Amministrazione e l'Autorità Giudiziaria. Sarà, in questo caso, il ragionevole esercizio del potere discrezionale e dispositivo di cui sono dotate le Pubbliche Amministrazioni e l'Autorità giudiziaria a dare sostanza e concretezza a tali aspettative di godimento e tutela in rapporto alle specifiche situazioni che verranno poste alla loro attenzione e competenza istituzionale.

Inquadrata in generale la problematica dell'inquinamento atmosferico e i suoi profili definatori l'attenzione viene ora focalizzata su quei profili di disciplina che convergono verso una gestione complessiva del fenomeno, a partire dall'attività normativa che, a tale scopo, è opportuno tenere



presente in modo che sia conosciuto la cornice normativa all'interno della quale le Pubbliche Amministrazioni, dotate di competenze in materia<sup>19</sup>, devono agire.

Il seminario di approfondimento, poi, analizzerà nel dettaglio la disciplina pianificatoria in materia, mettendo in diretto confronto tale strumento di azione con quelli, di carattere puntuale, che sono pur presenti nel settore.

### **3. La tutela dell'aria attraverso la predisposizione di requisiti tecnico-costruttivi idonei a prevenire e/o contenere l'emissione in atmosfera di agenti inquinanti.**

Al di fuori del D.Lgs. n. 351/1999, dedicato in generale "*alla qualità dell'aria ambiente*" nel suo complesso, permangono, con riferimento a ciascuno dei tre fattori antropici, maggiormente impattanti a livello atmosferico (attività produttive, circolazione veicoli a motore e riscaldamento), prescrizioni normative volte ad imporre, orientare e/o incentivare l'utilizzo di determinate tecniche costruttive, idonee a prevenire e/o a contenere l'emissione in atmosfera di agenti inquinanti .

Accade, infatti, che il Legislatore alle volte proibisca l'utilizzo di determinati componenti chimici e/o di determinati prodotti e/o di determinati cicli tecnologici di produzione, eccessivamente impattanti, alle volte detti limiti di utilizzo di componenti, prodotti e cicli impattanti, od, infine, predisponga vere e proprie norme di incentivo di componenti, prodotti e cicli tecnologici di produzione meno impattanti.

Se, per finalità sistematica, si pongono le regole di disciplina di tutela dell'aria, secondo un ordine ideale, che rifletta il tempo di operatività delle stesse rispetto al tempo di verifica dei diversi fenomeni di inquinamento atmosferico, le regolamentazioni, da ultimo ricordate, si pongono a monte rispetto a tutte le altre, perché perseguono, all'evidenza, una finalità preventiva o, comunque, contenitiva in ordine allo stesso originarsi dei fenomeni di inquinamento atmosferico.

Di queste vastissima tipologia di norme non verrà qui fatta menzione<sup>20</sup>: è pur sempre opportuno che un esperto in pianificazione territoriale ed ambientale consideri come le suddette norme si pongano a monte delle azioni di tutela che andrà a predisporre<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Per l'analisi nel dettaglio delle competenze in materia si rinvia al Manuale, pagg. 134-138.

<sup>20</sup> Ai fini di una loro consultazione si rinvia, ad esempio, al *Codice dell'Ambiente 2005*, La Tribuna Ed., 2005.

<sup>21</sup> Questo profilo viene altresì ripreso nelle nozioni introduttive al seminario di approfondimento.

**4. I “principi” di tutela dell’aria posti dal D.Lgs. n. 351 del 1999. L’approccio complessivo e preventivo degli interventi, la valutazione uniforme dell’aria, l’adeguatezza e la pubblicità delle informazioni sulla qualità dell’aria, lo strumento delle soglie.**

Le “finalità” del Decreto Legislativo 351/1999 sono stabilite nell’articolo 1, da cui conviene muovere.

“*Il presente decreto*”, viene in detto articolo stabilito, “*definisce i principi per*” conseguire determinati obiettivi di tutela dell’aria, elencandone a tale proposito quattro.

Con tale enunciazione, il Legislatore italiano, in conformità, del resto, al Legislatore comunitario, mostra di voler dettare una serie di norme, dirette ad occuparsi dell’“*aria ambiente*” all’interno di una cornice di macro-obiettivi: da questo punto di vista il Decreto Legislativo in questione si caratterizza quale normativa di riferimento in materia per espressa scelta legislativa.

La prima finalità è quella di “*a) stabilire gli obbiettivi per la qualità dell’aria ambiente al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti dannosi per la salute umana e per l’ambiente nel suo complesso; ...*”.

Tale finalità non è solo la prima in ordine di elencazione, ma anche la prioritaria, nel senso che le ulteriori finalità si rapportano ad essa o in via strumentale, quali sub-finalità funzionali alla prima o in via specificativa, quali sub finalità che caratterizzano la prima da uno speciale punto di vista.

Altra finalità del decreto è quella di “*b) valutare la qualità dell’aria ambiente sul territorio nazionale in base a criteri e metodi comuni*”.

Tale finalità, funzionale alla prima, esprime e conferma, da un lato, l’approccio di tutela del bene-ambiente-aria sull’intero territorio nazionale senza una differenziazione interna già introdotto dal D.P.R. n. 203 del 1988, accenna, pari tempo, al requisito richiesto per adempiere a tale finalità, e cioè alla necessaria dotazione, a favore dei soggetti chiamati a svolgere tale valutazione, di “*criteri e metodi comuni*” (in altri termini: uniformi e, pertanto, comparabili).

La terza finalità presa in considerazione dall’articolo 1 è quella di “*... c) disporre di informazioni adeguate sulla qualità dell’aria ambiente e far sì che siano rese pubbliche, con particolare riferimento al superamento delle soglie d’allarme*”.

Si tratta, a ben vedere, di due finalità distinte anche se attigue.

Da un lato il Legislatore fissa tra i principi cardine della disciplina la necessità che questa sia concretizzata sulla base di “*informazioni adeguate sulla qualità dell’aria*”: l’adeguatezza delle informazioni ha un preciso significato giuridico perché stabilisce, in via di principio (che, come tale,

deve guidare ed orientare la successiva fase applicativa della norma in discorso) che il quadro conoscitivo, da cui muovere, sia sufficientemente preciso ed articolato per consentire di adottare, nella piena consapevolezza dello *status quo*, le misure idonee al raggiungimento della finalità prioritaria di cui alla lettera a) dell'articolo in commento ed il supporto conoscitivo che le origina.

D'altro lato il Legislatore fissa un ulteriore principio e cioè che tali informazioni, una volta acquisite, non siano solo messe a disposizione ed usate dai soggetti pubblici, incaricati di farne uso al fine di conseguire le altre finalità del decreto, ma anche a favore della popolazione. Si tratta di un principio non di poco conto: la popolazione vanta l'interesse, giuridicamente riconosciuto e protetto da una norma di principio, a conoscere le informazioni sullo stato di salute dell'aria che respira. Il diritto informativo di cui sopra si rivolge, in "*particolare*" dice la norma, con ciò chiarendo che la precisazione in discorso non esaurisce l'aspettativa conoscitiva in commento, ma solo ne esemplifica un caso, "*con riferimento al superamento delle soglie d'allarme*"<sup>22</sup>.

Quest'ultimo inciso svolge, inoltre, altra funzione enucleativa della norma: viene preannunciato, nella fase della fissazione dei principi guida delle norme e delle azioni in materia di inquinamento atmosferico, che la concretizzazione puntuale dell'inquinamento giuridicamente significativo passa attraverso l'attività normativa, successiva rispetto alla fase definitoria del fenomeno di inquinamento in analisi, di individuazione di una soglia-limite, intorno a cui ruotano dei precisi effetti giuridici. Nella presente norma si fa accenno ad una soglia, la soglia di allarme; quel che rileva qui è il riproporsi, sulla scena della disciplina dei fenomeni di inquinamento, ed in occasione della definizione dei principi di azione in materia, del concetto di soglia, quale strumento di precisazione del livello di stato fisico e compositivo dell'aria giuridicamente significativo.

La quarta finalità esplicita, invece, l'intento di "*d) mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove è buona, e migliorarla negli altri casi*".

La finalità in commento non aggiunge contenuti supplementari alla finalità che si è individuata come prioritaria, ma ne precisa, semmai, i profili, con l'apprezzabile risultato di codificare, in occasione della definizione dei principi-guida, linee direttrici di azione.

---

<sup>22</sup> Si annota qui che l'aspettativa, giuridicamente protetta e qualificata come tale, alla conoscenza delle informazioni di carattere ambientale ha conosciuto, nel tempo, una sua precisazione e caratterizzazione tematica in diverse normative italiane ed internazionali: si va dall'art. 14 della L. n. 449 del 1986 alla Convenzione internazionale "*sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*" di Århus del 25 giugno 1998 per giungere, da ultimo, al recente recepimento della DIR. 2003/4/CE "*sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*" con il D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195 (in G.U. n. 222 del 23 settembre 2005). Per una rassegna delle norme ed un inquadramento del tema si rinvia al cap. XXI del Manuale, pagg. 287-292.

Prescrivere, infatti, che la tutela della qualità dell'aria non si esaurisce nel porre in essere iniziative di riconduzione dello stato inquinato dell'aria presente, ma si origina, a monte, in attività di mantenimento della “*qualità dell'aria ambiente, laddove è buona*”, significa, tra l'altro, chiarire che la disciplina della qualità dell'aria non è una mera disciplina dei fenomeni di inquinamento atmosferico ma è ben più complessa e ricca, comprendendo, per scelta legislativa espressa, anche quelle attività normative, pianificatorie, organizzative di carattere preventivo dei fenomeni di inquinamento atmosferico.

Infine, tutte e quattro le finalità, così enucleate, esprimono, congiuntamente intese, altro elemento caratterizzante del Decreto Legislativo in discorso, e cioè il volersi occupare della tutela della qualità del bene-ambiente-aria in via complessiva, senza cioè disciplinare partitamente i diversi e principali fattori inquinanti.

#### **5. La fissazione delle soglie di inquinamento atmosferico giuridicamente rilevanti.**

Il profilo di disciplina ora in commento è stato trasversalmente affrontato in più occasioni nei paragrafi precedenti.

In sintesi è possibile ricordare qui che l'attività di fissazione delle soglie consiste nella concretizzazione della misura di tutela della qualità dell'aria che il Legislatore riconosce di voler perseguire, a partire dalla nozione e dall'impostazione onnicomprensiva, che è stata posta in occasione della definizione di inquinamento atmosferico.

Si analizzano qui i profili normativi ed amministrativi che danno completezza al presente tema, e cioè il chi procede a questa attività, come e quando (in altri termini: la competenza, la procedura e la cronologia dell'esercizio di tale attività).

Assume un ruolo centrale in tutto ciò l'Unione Europea.

La **Direttiva n. 96/62/CE**<sup>23</sup> in “*materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente*” si è fatta carico dei suesposti temi.

La Direttiva in questione stabilisce, infatti, che: “*la fissazione dei valori limite e ... delle soglie di allarme*” avviene ad opera del “*Consiglio*”<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea, c.d. G.U.C.E., n. L 296 del 21 novembre 1996.

<sup>24</sup> “*sulla scorta dei dati più recenti della ricerca scientifica nei settori epidemiologico e ambientale in questione nonché degli ultimi progressi delle metrologia*”, su proposta della “*Commissione*”, a cui gli “*Stati membri*”, “*dopo l'adozione da parte del Consiglio della prima proposta*” di fissazione, avendo svolto la “*valutazione*

Emerge, insomma, un'attrazione, in sede comunitaria di tale delicata fase di tutela dell'aria<sup>25</sup>.  
 Il ruolo svolto dagli Stati membri è, invece, di tipo ausiliario, consultivo e facoltativo<sup>26</sup>.

Rileva, inoltre, che il Legislatore comunitario della direttiva-quadro<sup>27</sup> ha fissato la necessaria contestualità tra fissazione dei valori, da un lato, e tempi di raggiungimento dei valori, dall'altro<sup>28</sup>.  
 Emerge, insomma, che intento concreto della norma in commento è che alla fissazione del limite (i.e. la misura del livello di tutela della qualità dell'aria) consegua, anzi concorra, la previsione del tempo riconosciuto a tale riguardo necessario per far sì che vengano intraprese le azioni volte al raggiungimento degli obiettivi così fissati.

La precisazione di questi profili non è di poco conto, se si considera la circostanza che ci si trova di fronte ad una direttiva che, in quanto tale, pur lasciando liberi gli Stati membri di individuare gli strumenti di attuazione, li vincola al raggiungimento del risultato stabilito.

Alla direttiva quadro sono così seguite le direttive di attuazione: si vedano, ad esempio, la Direttiva 1999/30/CE<sup>29</sup> e la direttiva 2000/69/CE<sup>30</sup>.

Nell'ambito ed a seguito del suesposto, per cenni, contesto normativo comunitario, si inserisce, da un lato, il Decreto Legislativo n. 351 del 1999 (*"Attuazione della direttiva 96/62/CE..."*) e, dall'altro, il **D.M. 2 aprile 2002, n. 60**<sup>31</sup> (*"Recepimento della direttiva 1999/30/CE ... e della Direttiva 2000/69/CE ..."*).

L'art. 4, comma 1 del D.Lgs. n. 351 del 1999 sintetizza ed esemplifica quanto detto sin d'ora, stabilendo, appunto, che *"con decreto del Ministro dell'ambiente, ..., in applicazione delle*

*preliminare della qualità dell'aria ambiente"*, *"... segnalano ... il rilevamento di livelli superiori ai valori limiti ..."* (così ex combinato disposto di cui agli articoli 4, comma 1 e 5, art. 5 e art. 11, comma 1 della Direttiva).

<sup>25</sup> La fissazione dei livelli di tutela, come emerge dalla nota precedente, nasce all'interno e sulla scorta di un duplice contesto informativo: il Consiglio deve avvalersi del supporto conoscitivo fornitogli dalla comunità scientifica, la proposta della Commissione al Consiglio di adozione della fissazione dei limiti tiene conto delle segnalazioni in proposito provenienti da ciascun Stato membro che, avendo per tempo svolto una valutazione preliminare dell'aria, possa suggerire, cognita causa, una modifica-rettifica della prima proposta di fissazione, in modo da pervenire ad un'adozione definitiva alla propria portata.

<sup>26</sup> Si vedano, in proposito, le due note precedenti.

<sup>27</sup> Definita tale perché rinvia ad apposite direttive che fissino i valori in discorso per ciascuno dei 13 agenti inquinanti elencati nell'allegato 1 alla Direttiva.

<sup>28</sup> Viene detto, infatti: *"Al fine di raggiungere il valore limite al più tardi entro lo scadere del termini da stabilire per ciascun inquinante all'atto della fissazione di tale valore"* (art. 4, comma 4 della Direttiva).

<sup>29</sup> Pubblicata in G.U.C.E. n. L 163 del 29 giugno 1999 e *"concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, le particelle e il piombo"*.

<sup>30</sup> Pubblicata in G.U.C.E. n. L 313 del 13 dicembre 2000 e *"concernente i valori limite per il benzene ed il monossido di carbonio nell'aria ambiente"*.

<sup>31</sup> Pubblicato sulla G.U. n. 87 del 13 aprile 2002.

*disposizioni adottate dal Consiglio dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, della direttiva 96/62/CE, sono recepite:*

- a) *i valori limite e le soglie d'allarme per gli inquinanti elencati nell'allegato I ;*
- b) *...*
- c) *il termine entro il quale il valore limite deve essere raggiunto ...”.*

Il D.M. n. 60 del 2002 esordisce, all'art.1, chiarendo che il “... *decreto stabilisce per gli inquinanti*” in riferimento ai quali il Legislatore comunitario ha esercitato il proprio compito di fissazione delle soglie , quanto richiestogli “*ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo del 4 agosto 1999, n. 351*”.

#### **6. Lo studio della situazione ambientale atmosferica in corso, quale presupposto delle azioni di tutela dell'aria e del successivo periodico aggiornamento.**

La predisposizione delle azioni da porre in essere per salvaguardare il bene-ambiente-aria, da parte delle Amministrazioni incaricate, deve avvenire sulla base della situazione atmosferica in corso.

Sinteticamente le azioni di tutela dell'aria devono essere individuate e realizzate nella consapevolezza della stato dell'aria.

Che tale regola di condotta delle Amministrazioni chiamate a governare il fenomeno dell'inquinamento atmosferico non sia un mero auspicio, ma una regola di disciplina in materia, e che vale, pertanto, a qualificare giuridicamente l'operato di una P.A. che vi si conformi o meno, si evince sulla base di un duplice supporto normativo.

In primo luogo, il Legislatore, in occasione della definizione dei principi guida, ha individuato quello di “*disporre di informazioni adeguate sulla qualità dell'aria ambiente*”.

Il secondo luogo, il Legislatore ha, altresì definito i tempi di acquisizione di tale supporto conoscitivo in rapporto agli interventi di tutela dell'aria.

A tale riguardo sono stati, infatti, predisposti gli articoli 5 e 6, rispettivamente dedicati alla “*valutazione preliminare della qualità dell'aria*” ed alla “*valutazione della qualità dell'aria*”.

Ecco che, all'art. 5, viene richiesto alle “*regioni*” ed alle “*province autonome*” di provvedere a misurare -in modo rappresentativo ed in via preliminare- la qualità dell'aria entro un termine, dodici mesi, che decorre a partire dal momento in cui è stato emanato il decreto, ministeriale, di recepimento dei valori di misurazione e valutazione dell'aria.

Tale valutazione è eventuale, ritenuta necessaria per l'ipotesi in cui non siano già a disposizione misurazioni rappresentative, effettuate, a suo tempo, quale attività preliminare all'“*elaborazione dei piani di risanamento e tutela della qualità dell'aria*”<sup>32</sup>.

Alla valutazione preliminare di cui sopra se ne aggiunge e vi si sovrappone un'altra, quella prevista dall'art. 6, che entra in gioco, in via necessaria e non eventuale, in funzione dell'elaborazione definitiva delle azioni di tutela dell'aria per determinate aree.

Le Regioni sono questa volta chiamate a svolgere una “misurazione” obbligatoriamente per due zone: gli “*agglomerati*”<sup>33</sup> e “*le zone il cui livello, durante un periodo rappresentativo, è compreso tra il valore limite e la soglia di valutazione superiore*”.

Come è evidente, la definizione della perimetrazione dell'area, interessata dalla valutazione in discorso presuppone la previa acquisizione di misure rappresentative, queste ultime rappresentando, quindi, la griglia di massima della situazione ambientale, destinata ad essere superata e precisata, nel dettaglio, dalla prima.

Con il medesimo intento di precisare e dettagliare la valutazione della qualità dell'aria è, inoltre, possibile, trattandosi, pertanto, di azione conoscitiva di tipo facoltativo, così operare nelle aree dove “*il livello risulti ... al di sotto della soglia di valutazione inferiore stabilita ... ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera c)*”.

Occorre, infine, evidenziare che il Legislatore non ha inteso cristallizzare il patrimonio di dati informativi, così richiesti, una volta per tutte, dando apprezzabile segno di consapevolezza del fatto che una Legislazione ed un'azione di tutela dell'aria efficaci devono, per le ragioni introdotte più sopra, essere continuamente attualizzate in rapporto alla dinamica degli eventi ambientali, che si prefiggono di governare ed orientare.

Ha fatto ciò prescrivendo, al comma 8 dell'articolo 6, che “*la classificazione delle zone e degli agglomerati al fine di quanto previsto ai commi 2, 3,4, e 5 è riesaminata almeno ogni cinque anni*”.

## **7. La determinazione della strumentazione e delle tecniche di rilevamento funzionali allo studio della situazione ambientale atmosferica.**

---

<sup>32</sup> Previsti dall'articolo 4 del D.P.R. n. 203 del 1988.

<sup>33</sup> Per “*agglomerato*” si intende, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera l del Decreto in questione, la “*zona con una popolazione superiore a 250.000 abitanti o, se la popolazione è pari o inferiore a 250.000 abitanti, con una densità di popolazione per Km (elevato a) 2 tale da rendere necessaria la valutazione e la gestione della qualità dell'aria ambiente, a giudizio dell'autorità competente*”.

Circa la metodologia e le tecniche di rilevamento, da utilizzare in proposito, occorre fare una distinzione tra la valutazione preliminare di cui all'art. 5 e la valutazione definitiva di cui all'art. 6.

Per la prima, il Legislatore si è limitato a prescrivere che la suddetta attività si svolga *“utilizzando i dispositivi di misurazione previsti dalla normativa vigente”*.

Per la valutazione definitiva, l'art. 6, rinviando, al comma 2, all'art. 4, comma 3, lettera c, chiama in causa un nuovo esercizio di attività normativo-tecnica da parte del Ministero dell'Ambiente che, con Decreto, deve stabilire *“per ciascun inquinante per il quale sono previsti un valore limite e una soglia d'allarme: a) i criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria ambiente ed i criteri e le tecniche di misurazione, con particolare riferimento all'ubicazione e al numero minimo dei punti di campionamento e alle metodiche di riferimento per la misura, il campionamento e l'analisi”*.

L'intento di superare ed aggiornare la normativa previgente in materia, mentre, invece, se ne fa uso e richiamo per la valutazione preliminare, si ricava dal successivo art. 13 .

Le linee direttrici per l'esercizio di questa attività normativa-tecnica sono chiare: il Legislatore si aspetta la puntualizzazione, *“per ciascun inquinante”* preso in considerazione, di *“criteri”* di reperimento dei dati, così come delle *“tecniche di misurazione”*: queste ultime, inoltre, devono rispettare dei contenuti minimi uniformi, essendo richiesto che venga precisato dove e con quale frequenza siano collocati i *“punti di campionamento”*.

La precisione e la meticolosità di questa norma, inserita nel contesto di una Legge-quadro, rappresenta un indice di riferimento dell'importanza attribuita dal Legislatore a questa attività.

Parimenti la suddetta disposizione rappresenta la misura normativa di concretizzazione della finalità di cui alle lettere b) e c) dell'art. 1.

Il Ministero dell'Ambiente ha dato attuazione al compito affidatogli, infine, con l'emanazione del Decreto Ministeriale n. 60 del 2 aprile 2002<sup>34</sup>.

Di tale articolato, dettagliato e tecnico, complesso di disposizioni si può, in via sintetica, rilevarne come costituisca un imprescindibile *corpus* normativo, da cui le Pubbliche Amministrazioni e gli operatori del settore devono muovere e di cui devono tener conto.

---

<sup>34</sup> Rilevano, per quanto riguarda questo profilo di attuazione del Decreto Legislativo, gli articoli 3 (*“valutazione dei livelli”*), 4 (*“criteri di verifica della classificazione delle zone e degli agglomerati”*) e 7 (*“misurazione delle medie su dieci minuti”*), l'allegato VII (*“determinazione dei requisiti per valutare le concentrazioni”* degli agenti inquinanti), l'allegato VIII (*“ubicazione dei punti di campionamento per la misurazione in siti fissi dei livelli”* degli agenti inquinanti considerati), l'allegato IX (*“criteri per determinare il numero minimo di punti di campionamento per la misurazione in siti fissi dei livelli”* degli agenti inquinanti considerati) e l'allegato XI (*“metodi di riferimento per valutare i livelli”* degli agenti inquinanti considerati).



### **8. La precisazione migliorativa del livello di tutela dell'aria: il miglioramento verticale e quello orizzontale delle soglie.**

Il rapporto intercorrente tra Legislatore comunitario e Legislatore italiano, in materia di tutela del bene-ambiente-aria, si manifesta, nel suo profilo dinamico e di mutuo condizionamento, allorché si tratta di adeguare e personalizzare le misure comunitarie al contesto nazionale, all'interno del quale si devono applicare .

Già si è visto, in primo luogo, che la misura della tutela della qualità dell'aria nel suo complesso nasce in ambito comunitario: il Legislatore nazionale si inserisce, dunque, lungo una direttrice già tracciata.

L'ambito di operatività del Legislatore nazionale è tipicamente di tipo migliorativo.

La tutela della qualità dell'aria non si discosta dall'impostazione complessiva radicata sin nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea<sup>35</sup>.

L'impostazione della Direttiva è conforme, nello specifico, a quanto stabilisce l'art. 176 del Trattato, ai sensi del quale i provvedimenti comunitari volti alla realizzazione degli obiettivi di tutela dell'ambiente “*non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore*”, i quali Stati membri sono tenuti, per questa ipotesi, a notificare ciò “*alla Commissione*”.

Gli artt. 4, commi 5 e 7 della Direttiva 96/62/CE, infatti, riconoscono sia che “*uno Stato membro*” possa adottare “*misure più rigorose di quelle previste dalle disposizioni*” di fissazione dei valori, sia che “*uno Stato membro*” possa “*fissare valori limite o soglie di allarme per inquinanti che non sono contemplati dall'allegato I e non sono oggetto di disposizioni comunitarie concernenti la qualità dell'aria ambiente della Comunità*”, richiedendo solo che ne venga informata “*la Commissione*”.

La misura dell'obiettivo di tutele del bene-ambiente-aria, cioè, non è fissata una volta per tutti gli Stati membri, ma è suscettibile di essere migliorata da ciascun Stato membro, secondo una duplice complementare direzione.

---

<sup>35</sup> Valgano, in via generale, le considerazioni svolte nel capitolo III sul diritto ambientale di origine comunitaria con particolare riferimento al principio del *livello di tutela elevato dell'ambiente* scelto dal Legislatore comunitario e sugli effetti di tale scelta per il Legislatore nazionale.

Gli Stati membri possono, in primo luogo, innalzare la misura fissata in rapporto ad un agente inquinante dell'aria, già preso in considerazione dal Legislatore comunitario (c.d. miglioramento verticale della tutela).

Gli Stati membri possono, in secondo luogo, individuare una misura limite in rapporto ad un agente inquinante dell'aria, non ancora preso in considerazione dal Legislatore comunitario (c.d. miglioramento orizzontale della tutela).

L'accoglimento di una nozione, aperta e dinamica, di inquinamento atmosferico, svolta più sopra, è coerente con le suesposte possibilità migliorative.

Tale scelta non necessita, come si evince dal tenore letterale della disposizione in commento, di una preventiva autorizzazione comunitaria: lo Stato membro è solo onerato della comunicazione di tale scelta.

Inoltre la comunicazione in discorso può ragionevolmente essere vista nell'ottica di un atto d'impulso, per una successiva eventuale normativa comunitaria, di recepimento-estensione del maggior livello di tutela fissato da uno Stato membro.

Il comma 7 della Direttiva precisa, infatti, che *“la Commissione”*, a seguito della comunicazione, da parte dello Stato membro, della misura di tutela più rigorosa, *“è tenuta a fornire, in tempo utile, una risposta alla domanda se sia necessario agire a livello comunitario secondo i criteri di cui all'allegato III”*<sup>36</sup>.

Si apprezza così il profilo del mutuo riconoscimento tra Legislatore comunitario e Legislatore nazionale: se è vero che la misura del livello di tutela, fissato in ambito comunitario, vincola il Legislatore nazionale al raggiungimento del risultato di tutela così posto, è altresì vero che il Legislatore nazionale può esercitare una funzione d'impulso per l'ulteriore innalzamento, a livello comunitario, del livello di tutela.

L'art. 4, comma 2 del D.lgs. n. 351 del 1999 riprende la duplice possibilità migliorativa presa in considerazione dell'art. 4, commi 5 e 7 della Direttiva, demandando tale compito ad un eventuale *“Decreto del Ministro dell'ambiente”*.

Il Ministero in discorso, pur avendo emanato il D.M. n. 60 del 2002, non si è avvalso di tale facoltà, sì che, da questo punto di vista, i contenuti e le misure di tutela del bene-ambiente-aria in Italia sono tali e quali a quelli fissati dal Legislatore comunitario in via originaria.

---

<sup>36</sup> Il quale allegato, si osservi, è volto proprio a stabilire i *“criteri in ordine alla selezione degli inquinanti atmosferici da prendere in considerazione”*.

Il D.lgs. n. 351 del 1999, d'altronde, non nasce in un contesto normativo isolato, ma sopravviene, tra l'altro, al **D.P.R. n. 203 del 1988**, il quale, da un lato si occupa del solo inquinamento atmosferico, derivante dall'immissione di agenti inquinanti, provenienti dall'attività produttive e, dall'altro lato, è anch'esso una misura normativa di recepimento di altre Direttive comunitarie, pur sempre contenenti *“norme in materia di qualità dell'aria”*.

Fatto sta che l'art. 4, comma 1 del D.P.R. in discorso affronta anch'esso il profilo del miglioramento del livello di tutela, in ambito regionale, a partire dalla misura determinata in ambito nazionale.

Alle Regioni, infatti, è riconosciuta la facoltà di *“fissare” “valori limite di qualità dell'aria”* per apposite aree, *“nell'ambito dei piani di conservazione per zone specifiche nelle quali”* le Regioni *“ritengono necessario limitare o prevenire un aumento dell'inquinamento dell'aria derivante da sviluppi urbani o industriali”* (così l'art. 4, comma 1, let. b<sup>37</sup>),

Siamo di fronte, a ben vedere, ad una variante dell'innalzamento verticale del livello di tutela del bene-ambiente-aria, rivolto ad accordare apposta e più elevata tutela ad una determinata area: la compressione della quantità massima di concentrazioni ammesse non è diffusa su tutto il territorio, ma concentrata, a livello regionale, su aree ritenute meritevoli di particolare attenzione, da parte della Regione.

Con riferimento alla suddetta terza modalità, mediante la quale si manifestano le possibilità migliorative del livello di tutela dell'aria emerge, come si vede, un ruolo *“normativo”* speciale da parte delle Regioni che si esercita, si osservi, *“nell'ambito dei piani ...”*.

L'esercizio di tale funzione tutoria è già, pertanto, una forma di concretizzazione contenutistica dell'attività pianificatoria in materia di tutela dell'aria.

Sinteticamente, infine, si può ricordare che, in materia di tutela dell'aria, il livello di tutela è fissato dal Legislatore comunitario, eventualmente innalzato e ampliato dal Legislatore italiano su tutto il territorio nazionale, mediante attività normativa di tipo regolamentare, eventualmente innalzato dalla Regione con particolare riferimento a determinate zone ritenute meritevoli di particolare attenzione mediante esercizio di attività pianificatoria.

## **9. La precisazione derogativa del livello di tutela dell'aria.**

---

<sup>37</sup> Le lettere c) e e) del comma in questione riproducono il medesimo schema rispettivamente *“nell'ambito dei piani di protezione ambientale per zone determinate”* e *“la fissazione per zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale”*, nell'ambito dei piani di intervento, *“di valori limite delle emissioni più restrittivi dei valori minimi di emissioni ...”*.

La trama del rapporto tra Legislatore comunitario e Legislatore nazionale, in tema di tutela del bene-ambiente-aria, si completa nell'analisi delle possibilità di abbassamento, in ambito nazionale, del livello di tutela determinato in ambito comunitario.

A differenza delle possibilità di innalzamento, che si è definita libera, ancorché non illimitata, in questo caso siamo di fronte ad una possibilità, circoscritta e condizionata.

Gli Stati membri possono, cioè, accedere a tale ipotesi solo in via eccezionale.

I “*considerando*” della Direttiva quadro contengono un accenno di disciplina, laddove precisano che “*dati i tempi necessari per attuare e rendere operanti tali azioni, potrebbe rivelarsi necessario fissare margini temporanei di superamento del valore limite*” e che alcuni Stati membri potrebbero avere, al loro interno, “*zone in cui i livelli di inquinamento superano il valore limite, ...*”, in quel caso prevedendo che “*la conformità al valore deve essere conseguita entro il limite di tempo specificato*”. Emerge così come gli Stati membri non possano mantenere indefinitamente livelli di tutela del bene-ambiente-aria più bassa rispetto alle soglie comunitarie, ma possano, al più, conseguire tali livelli entro l'arco di tempo più ampio a tale riguardo previsto<sup>38</sup>.

E' così possibile riassumere la questione nel senso che, per quanto riguarda il bene-ambiente-aria, il Legislatore comunitario ha fissato un regime transitorio generale<sup>39</sup>, fissando, per ciascun inquinante, un margine di tolleranza provvisorio di scostamento dal valore limite, fermo restando, comunque, il tempo massimo di raggiungimento dello stesso.

#### **10. La tipologia delle soglie di inquinamento atmosferico e gli effetti giuridici, in termini di azioni della P.A., conseguenti. I valori-limite, valori-obiettivo, le soglie di allarme, i valori-limite di immissione.**

Quanto genericamente riferito alla misura degli obiettivi di tutela può ora essere precisato: sono più, in realtà, le misure degli obiettivi di tutela dell'aria.

---

<sup>38</sup> L'impostazione data dalla Direttiva alla questione del raggiungimento dei valori limite (il conseguimento al più tardi entro il tempo di raggiungimento massimo dei livelli minimi di tutela) trova una prima conferma nell'art. 12 della Dir. stessa, ai sensi del quale viene chiarito, a scanso di equivoci, che “*le modifiche necessarie per adeguare al progresso scientifico e tecnico i criteri e le tecniche ...*” non devono “*comportare la modifica diretta o indiretta dei valori limite e delle soglie d'allarme*”.

<sup>39</sup> Con circoscritto riferimento all'agente inquinante “*benzene*”, il Legislatore comunitario ha previsto, all'art. 3, comma 2 della Direttiva 2000/69/CE, una vera e propria deroga nel senso del posticipo del tempo massimo di raggiungimento del rispetto del valore limite, a condizione che “*uno Stato membro*” chieda “*alla Commissione una proroga di durata limitata*” per una sola volta e “*per un periodo massimo di cinque anni*”.

Il Legislatore, cioè, fissa e/o recepisce valori numerici delle componenti qualitative e quantitative dell'aria di tipo diverso, in presenza dei quali sono diversi gli effetti giuridici che si producono.

Dal punto di vista terminologico si sovrappongono, in parte, le nozioni dei valori riportati nel D.P.R. n. 203 del 1988 con quelli del D.Lgs. n. 351 del 1999.

Tenendo conto che per “livello” si intende la “*concentrazione nell'aria ambiente di un inquinante o deposito di questo su una superficie in un dato periodo di tempo*”, conviene muovere dalla nozione di “*valore limite*”.

Il “*valore limite*”<sup>40</sup> è quel livello di concentrazione di inquinante che, se presente e superato nell'aria, produce “*effetti dannosi sulla salute umana o per l'ambiente*”; se si preferisce è il livello massimo delle concentrazioni inquinanti ammesse, è il tasso di inquinamento giuridicamente tollerato.

Tale livello “*deve essere raggiunto*” (leggi: il livello delle concentrazioni deve essere, se superiore al livello-limite, ricondotto al di sotto) “*entro un dato termine ed in seguito non superato*”.

Di rilievo, inoltre, è che tale livello è “*fissato in base alle conoscenze scientifiche*” .

Dalla definizione si ricava anche l'effetto giuridico proprio del “*valore limite*”: è il metro di giudizio delle azioni richieste alle P.A. competenti in materia.

Se lo stato dell'aria è superiore al valore limite vanno poste in essere azioni tali, da conseguire, entro un dato termine, il risultato della riconduzione dello stato presente dell'aria entro o al di sotto del valore limite.

Se, viceversa, lo stato dell'aria è già inferiore al suddetto valore di riferimento, vanno pur sempre azionati gli interventi, di carattere preventivo, volti a non superare il limite.

Attività di riconduzione e di prevenzione, insomma, a seconda che lo stato dell'aria sia superiore o inferiore al valore-limite.

Altrettanto precisa, anche se meno vincolante, è la nozione di “*valore obiettivo*”<sup>41</sup>: si tratta pur sempre di una quantità di concentrazioni precisamente individuate, di un “*livello*”, fissato questa volta “*al fine di evitare, a lungo termine, ulteriori effetti dannosi per la salute umana o per l'ambiente nel suo complesso*”.

La quantità e la qualità dell'inquinamento, preso in considerazione, è minore della precedente, ma ritenuta, in base alle conoscenze scientifiche, pur sempre in grado di produrre effetti dannosi, ancorché a lungo termine.

---

<sup>40</sup> definito dall'art. 2, comma 1, lettera e) del D.Lgs. n. 351 del 1999. La corrispondente definizione che si trova nel D.P.R. n. 203 del 1988, all'art. 2, comma 2, concerne i “*valori limite di qualità dell'aria*”.

<sup>41</sup> individuata dall'art. 2, comma 1, let. f) del D.lgs. n. 351 del 1999

Si tratta di una soglia più bassa perché di maggior cautela per la salute dell'uomo e dell'ambiente, in riferimento alla quale il Legislatore, però, non fissa l'obiettivo di raggiungerla (cioè di ricondurre lo stato di inquinamento dell'aria ad un livello inferiore se questo stato è superiore alla soglia) in ogni caso ma, in modo meno vincolante, "*per quanto possibile nel corso di un dato periodo*".

Ciò significa che il valore in questione sia, più che un obiettivo da raggiungere, un criterio guida di riferimento, per le azioni da intraprendere, nel programmare gli interventi di tutela dell'aria<sup>42</sup>.

La terza soglia presa in considerazione dal Legislatore-quadro è la "**soglia di allarme**"<sup>43</sup>: si tratta del livello di inquinamento dell'aria, raggiunto il quale "*vi è un rischio per la salute umana*" anche solo "*in caso di esposizione di breve durata*".

Siamo di fronte ad una soglia di allarme, perché di rischio immediato per la salute, in cui le concentrazioni di inquinanti sono ben maggiori di quelle prese in considerazione dal valore limite. La gravità di una situazione atmosferica di questo tipo impone l'attivazione, senza alcun indugio, di interventi: raggiunto il suddetto livello "*si deve immediatamente intervenire*" dice, infatti, la norma.

Al di fuori del D.Lgs.351/1999 e del suo contesto complessivo, con particolare riferimento alle emissioni, in atmosfera, di agenti inquinanti, da parte degli impianti produttivi, sta la nozione di "**valore limite di emissione**"<sup>44</sup>, codificata dal D.P.R. n. 203/88<sup>45</sup>, il cui mancato superamento, mediante l'adozione di accorgimenti tecnico-costruttivi, è condizione per l'ottenimento dell'autorizzazione alla costruzione di un impianto produttivo<sup>46</sup> ed il cui superamento denota l'irrogazione di sanzioni<sup>47</sup>.

Per quanto, infine, la disciplina pianificatoria di tutela dell'aria sia oggetto di apposito seminario di approfondimento è, sin d'ora, opportuno tenere presente una differenza sostanziale tra le prime due soglie (il valore limite ed il valore obiettivo) e quella denominata soglia d'allarme.

Mentre nel caso del superamento del valore limite e del valore obiettivo sono richiesti interventi di carattere programmatico-pianificatorio con obblighi di risultato, più o meno vincolanti, da conseguire nel tempo (la c.d. tutela ordinaria- programmata dell'aria), nel caso di superamento della soglia d'allarme l'intervento richiesto deve assumere un carattere prettamente emergenziale.

---

<sup>42</sup> Non a caso la corrispondente definizione che si trova nel D.P.R. n. 203 del 1988 si esprime, all'art. 2, comma 3, in termini di "*valori guida di qualità dell'aria*".

<sup>43</sup> definito dall'art. 2, comma 1, lettera g), e che non trova nozione corrispondente nel D.P.R. n. 203/1988.

<sup>44</sup> Da non confondere con il "*valore limite*" di cui sopra.

<sup>45</sup> Precisamente dall'art. 2, comma 8-

<sup>46</sup> rientrando, quindi, tra le prescrizioni tecnico-costruttive di cui al paragrafo 3. La disciplina nel dettaglio dell'autorizzazione in discorso si trova negli art. 6 e seguenti del D.P.R. n. 203 del 1988.

<sup>47</sup> Cui si perviene attraverso l'esercizio dell'attività di controllo. Su come tale funzione amministrativa si differenzi dall'esercizio dell'attività pianificatoria e sui rapporti intercorrenti tra la prima e la seconda si vedano le considerazioni introduttive al seminario di approfondimento del tema.

Ne discende che diversa sarà la metodologia di approccio e di azione da parte delle Pubbliche Amministrazioni, in rapporto a fenomeni di inquinamento atmosferico, che un esperto di pianificazione ambientale saprà riconoscere e trattare come strutturalmente diversi.

**Decreto Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203** (stralcio)

*“Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183”.*

(pubblicato sul Supplemento Ordinario n. 53 G.U.R.I. 16 giugno 1988, n. 140)

**Art. 2**

Ai fini del presente decreto si intende per:

1. *Inquinamento atmosferico*: 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 privati.

Commi da 2 a 9 (*Omissis*)

**Art. 4**

1. Fatte salve le competenze dello Stato, la tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico spetta alle regioni, che la esercitano nell'ambito dei principi contenuti nel presente decreto e delle altre leggi dello Stato. In particolare è di competenza delle regioni:

- a) la formulazione dei piani di rilevamento, prevenzione, conservazione e risanamento del proprio territorio, nel rispetto dei valori limite di qualità dell'aria;
- b) la fissazione di valori limite di qualità dell'aria, compresi tra i valori limite e i valori guida ove determinati dallo Stato, nell'ambito dei piani di conservazione per zone specifiche nelle quali ritengono necessario limitare o prevenire un aumento dell'inquinamento dell'aria derivante da sviluppi urbani o industriali;
- c) la fissazione dei valori di qualità dell'aria coincidenti o compresi nei valori guida, ovvero ad essi inferiori, nell'ambito dei piani di protezione ambientale per zone determinate, nelle quali è necessario assicurare una speciale protezione dell'ambiente;
- d) la fissazione dei valori delle emissioni di impianti, sulla base della migliore tecnologia disponibile e tenendo conto delle linee guida fissate dallo Stato e dei relativi valori di emissione. In assenza di determinazioni regionali, non deve comunque essere superato il più elevato dei valori di emissione definiti nelle linee guida, fatti salvi i poteri sostitutivi degli organi statali;
- e) la fissazione per zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale, nell'ambito dei piani di cui al punto a), di valori limite delle emissioni più restrittivi dei valori minimi di emissione definiti nelle linee guida, nonchè per talune categorie di impianti la determinazione di particolari condizioni di costruzione o di esercizio;
- f) l'indirizzo ed il coordinamento dei sistemi di controllo e di rilevazione degli inquinanti atmosferici e l'organizzazione dell'inventario regionale delle emissioni;
- g) la predisposizione di relazioni annuali sulla qualità dell'aria da trasmettere ai Ministeri dell'ambiente e della sanità, per i fini indicati all'art. 3, comma 4, lettera d).



**Decreto Legislativo 4 agosto 1999, n. 351** (stralcio)

"ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 96/62/CE IN MATERIA DI VALUTAZIONE E DI GESTIONE DELLA QUALITA' DELL'ARIA  
AMBIENTE"

pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 241 del 13 ottobre 1999

**Art. 1.****Finalita'**

1. Il presente decreto definisce i principi per:

- a) stabilire gli obiettivi per la qualita' dell'aria ambiente al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti dannosi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso;
- b) valutare la qualita' dell'aria ambiente sul territorio nazionale in base a criteri e metodi comuni;
- c) disporre di informazioni adeguate sulla qualita' dell'aria ambiente e far si' che siano rese pubbliche, con particolare riferimento al superamento delle soglie d'allarme;
- d) mantenere la qualita' dell'aria ambiente, laddove e' buona, e migliorarla negli altri casi.

2. Alle finalita' del presente decreto provvedono le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle competenze ad esse affidate dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

**Art. 2.****Definizioni**

1. Ai fini del presente decreto si intende per:

- a) aria ambiente: l'aria esterna presente nella troposfera, ad esclusione di quella presente nei luoghi di lavoro;
- b) inquinante: qualsiasi sostanza immessa direttamente o indirettamente dall'uomo nell'aria ambiente che puo' avere effetti dannosi sulla salute umana o sull'ambiente nel suo complesso;
- c) livello: concentrazione nell'aria ambiente di un inquinante o deposito di questo su una superficie in un dato periodo di tempo;
- d) valutazione: impiego di metodologie per misurare, calcolare, prevedere o stimare il livello di un inquinante nell'aria ambiente;
- e) valore limite: livello 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, tale livello deve essere raggiunto entro un dato termine e in seguito non superato;
- f) valore obiettivo: 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 per quanto possibile nel corso di un dato periodo;
- g) soglia di allarme: livello oltre il quale vi e' un rischio per la salute umana in caso di esposizione di breve

- durata e raggiunto il quale si deve immediatamente intervenire a norma del presente decreto;
- h) margine di tolleranza: la percentuale del valore limite nella cui misura tale valore puo' essere superato alle condizioni stabilite dal presente decreto;
- i) zona: parte del territorio nazionale delimitata ai fini del presente decreto;
- l) agglomerato: zona con una popolazione superiore a 250.000 abitanti o, se la popolazione e' pari o inferiore a 250.000 abitanti, con una densita' di popolazione per km<sup>2</sup> tale da rendere necessaria la valutazione e la gestione della qualita' dell'aria ambiente a giudizio dell'autorita' competente;
- m) soglia di valutazione superiore: un livello al di sotto del quale le misurazioni possono essere combinate con le tecniche di modellizzazione al fine di valutare la qualita' dell'aria ambiente;
- n) soglia di valutazione inferiore: un livello al di sotto del quale e' consentito ricorrere soltanto alle tecniche di modellizzazione o di stima oggettiva al fine di valutare la qualita' dell'aria ambiente.

#### **Art. 4.**

##### **Valori limite, soglie di allarme e valori obiettivo**

1. Con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanita', sentita la Conferenza unificata istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in applicazione delle disposizioni adottate dal Consiglio dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, della direttiva 96/62/CE, sono recepiti:

- a) i valori limite e le soglie d'allarme per gli inquinanti elencati nell'allegato I;
- b) il margine di tolleranza fissato per ciascun inquinante di cui all'allegato I, le modalita' secondo le quali tale margine deve essere ridotto nel tempo;
- c) il termine entro il quale il valore limite deve essere raggiunto;
- d) il valore obiettivo per l'ozono e gli specifici requisiti di monitoraggio, valutazione, gestione ed informazione.

2. Con le modalita' di cui al comma 1 possono essere fissati:

- a) valori limite e soglie d'allarme piu' restrittivi di quelli fissati a norma del comma 1 per gli inquinanti di cui al medesimo comma, tenendo conto almeno dei fattori elencati nell'allegato II;
- b) valori limite e soglie d'allarme per inquinanti diversi da quelli elencati nell'allegato I, individuati sulla base dei criteri di cui all'allegato III;
- c) valori obiettivo per inquinanti diversi dall'ozono e per i quali non sono fissati valori limite e soglie d'allarme, individuati sulla base dei criteri di cui all'allegato IV.

3. Con le modalita' di cui al comma 1 sono stabiliti per ciascun inquinante per il quale sono previsti un valore limite e una soglia d'allarme:

- a) i criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualita' dell'aria ambiente ed i criteri e le tecniche di misurazione, con particolare riferimento all'ubicazione e al numero minimo dei punti di campionamento e alle metodiche di riferimento per la misura, il campionamento e l'analisi;
- b) i criteri riguardanti l'uso di altre tecniche di valutazione della qualita' dell'aria ambiente, in particolare la modellizzazione, con riferimento alla risoluzione spaziale per la modellizzazione, ai metodi di valutazione obiettiva ed alle

tecniche di riferimento per la modellizzazione;

c) la soglia di valutazione superiore, la soglia di valutazione inferiore ed i criteri di verifica della classificazione delle zone e degli agglomerati al fine dell'applicazione dell'articolo 6, commi 2, 3, 4 e 5;

d) le modalita' per l'informazione da fornire al pubblico, ai sensi dell'articolo 11, sui livelli registrati di inquinamento atmosferico ed in caso di superamento delle soglie d'allarme;

e) il formato per la comunicazione dei dati di cui all'articolo 12, in conformita' a quanto stabilito dalla Commissione europea.

4. Qualora vengano adottati valori limite, valori obiettivo e soglie di allarme ai sensi del comma 2 il Ministero dell'ambiente informa la Commissione europea.

#### **Art. 5.**

##### **Valutazione preliminare della qualita' dell'aria ambiente**

1. Entro dodici mesi dalla data di emanazione del decreto di cui all'articolo 4, comma 1, in continuita' con l'attivita' di elaborazione dei piani di risanamento e tutela della qualita' dell'aria di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, ove non siano disponibili misure rappresentative, dei livelli degli inquinanti di cui all'allegato I per tutte le zone e gli agglomerati, le regioni e le province autonome provvedono ad effettuare misure rappresentative, utilizzando i dispositivi di misurazione previsti dalla normativa vigente, nonche' indagini o stime, al fine di valutare preliminarmente la qualita' dell'aria ambiente ed individuare, in prima applicazione, le zone di cui agli articoli 7, 8 e 9, tenendo conto delle direttive tecniche emanate con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanita', sentita la Conferenza unificata, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

#### **Art. 6.**

##### **Valutazione della qualita' dell'aria ambiente**

1. Le regioni effettuano la valutazione della qualita' dell'aria ambiente secondo quanto stabilito dal presente articolo.

2. La misurazione, effettuata in applicazione dei criteri di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), e' obbligatoria nelle seguenti zone:

a) agglomerati;

b) zone in cui il livello, durante un periodo rappresentativo, e' compreso tra il valore limite e la soglia di valutazione superiore stabilita ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera c);

c) altre zone dove tali livelli superano il valore limite.

Commi 3, 4, 5, 6, 7 (*Omissis*).

8. La classificazione delle zone e degli agglomerati al fine di quanto previsto ai commi 2, 3, 4 e 5 e' riesaminata almeno ogni cinque anni secondo i criteri stabiliti ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera c).

9. Con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanita', sentita la Conferenza unificata istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite le modalita' e le norme tecniche per l'approvazione dei dispositivi di misurazione quali metodi, apparecchi, reti e laboratori.

#### **Art. 7.**

##### **Piani d'azione**

1. Le regioni provvedono, sulla base della valutazione preliminare di cui all'articolo 5, in prima applicazione, e, successivamente, sulla base della valutazione di cui all'articolo 6, ad individuare le zone del proprio territorio nelle quali i livelli di uno o piu' inquinanti comportano il rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme e individuano l'autorita' competente alla gestione di tali situazioni di rischio.

2. Nelle zone di cui al comma 1, le regioni definiscono i piani d'azione contenenti le misure da attuare nel breve periodo, affinche' sia ridotto il rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme.

3. I piani devono, a seconda dei casi, prevedere misure di controllo e, se necessario, di sospensione delle attivita', ivi compreso il traffico veicolare, che contribuiscono al superamento dei valori limite e delle soglie di allarme.

#### **Art. 8.**

##### **Misure da applicare nelle zone in cui i livelli sono piu' alti dei valori limite**

1. Le regioni provvedono, sulla base della valutazione preliminare di cui all'articolo 5, in prima applicazione, e, successivamente, sulla base della valutazione di cui all'articolo 6, alla definizione di una lista di zone e di agglomerati nei quali:

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

2. (Omissis).

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

4. I piani e programmi, devono essere resi disponibili al pubblico e agli organismi di cui all'articolo 11, comma 1, e riportare almeno le informazioni di cui all'allegato V.

5. Con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanita', sentita la Conferenza unificata, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti i criteri per l'elaborazione dei piani e dei programmi di cui al comma 3.

6. Allorché il livello di un inquinante è superiore o rischia di essere superiore al valore limite aumentato del margine di tolleranza o, se del caso, alla soglia di allarme, in seguito ad un inquinamento significativo avente origine da uno Stato dell'Unione europea, il Ministero dell'ambiente, sentite le regioni e gli enti locali interessati, provvede alla consultazione con le autorità degli Stati dell'Unione europea coinvolti allo scopo di risolvere la situazione.

7. (Omissis).

#### **Art. 9.**

##### **Requisiti applicabili alle zone con i livelli inferiori ai valori limite**

1. Le regioni provvedono, sulla base della valutazione preliminare di cui all'articolo 5, in prima applicazione, e, successivamente, sulla base dell'articolo 6, alla definizione delle zone e degli agglomerati in cui i livelli degli inquinanti sono inferiori ai valori limite e tali da non comportare il rischio di superamento degli stessi.

2. Nelle zone e negli agglomerati di cui al comma 1, le regioni adottano un piano di mantenimento della qualità dell'aria al fine di conservare i livelli degli inquinanti al di sotto dei valori limite e si adoperano al fine di preservare la migliore qualità dell'aria ambiente compatibile con lo sviluppo sostenibile secondo le direttive emanate con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanita', sentita la Conferenza unificata.

#### **Art. 10.**

##### **Misure applicabili in caso di superamento delle soglie d'allarme**

1. Qualora le soglie d'allarme vengano superate, le autorità individuate dalle regioni ai sensi dell'articolo 7 garantiscono che siano prese le misure necessarie per informare la popolazione secondo i criteri stabiliti ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera d). Inoltre trasmettono immediatamente, a titolo provvisorio, i dati relativi ai livelli registrati e alla durata degli episodi di inquinamento al Ministero dell'ambiente che provvede a trasmetterli alla Commissione europea entro tre mesi dal rilevamento e al Ministero della sanita'.

...

*Riferimenti bibliografici per l'approfondimento del presente tema:*

- ACQUARONE G., *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente*, i cap. III, IV, V, VI e VII (*Precauzione e azione preventiva nei modelli pubblicistici di tutela: la programmazione amministrativa; Pianificazione ambientale e governo del territorio; I modelli della precauzione preventiva di tutela: i piani ambientali di settore; I modelli della precauzione e dell'azione preventiva di tutela: i rapporti tra i piani e l'amministrazione giuridica puntuale; I modelli della precauzione preventiva di tutela: gli atti di assenso preventivo e gli standards*), pagg-83-443, Giappichelli Ed., Torino, 2003;
- ARNOFI S. – FILPA A., *L'ambiente nel piano comunale (guida all'eco-management nel prg)*, Il Sole 24 ore Ed., 2000;
- CARAVITA B., *Diritto all'ambiente*, cap. IX (pagg. 129-138), Il Mulino Ed. Bologna, 2005;
- CICHETTI A., *I piani di tutela della qualità dell'aria nella legislazione statale e regionale*, in *Sanità pubblica*, 2001, p. 573;
- DESIDERI C. (a cura di), *Qualità dell'aria e automobili*, Giuffrè Ed., Milano, 1996;
- FARINA A., *Lezioni di ecologia*, Utet Libreria Ed., 2004, Torino;
- FUZIO R., *L'inquinamento atmosferico e la qualità dell'aria*, in *Diritto dell'ambiente: le discipline di settore* (a cura di SGUBBI F. – FRANZONI M.), pagg. 83-134, Giappichelli ed., Torino, 2000;
- FUZIO R., *L'inquinamento atmosferico tra ragioni dell'economia e qualità dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1990, p. 695;
- KRÄMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, cap. I, p. II, pagg. 23-28 e cap. VI. p. V, pagg. 233-234, Giuffrè Ed., Milano, 2002;
- MAGLIA S., *L'inquinamento atmosferico*, in *RivistAmbiente* 2001, p. 203;
- MAGLIA S. – SANTOLOCI M., *Codice dell'Ambiente 2005*, La Tribuna Ed.,Piacenza, 2005;
- PERULLI G., *Governare il territorio*, Giappichelli Ed., Torino, 2004.