

ECOMONDO 2007 - 8 novembre -

GIORNATA DI STUDIO: fonti energetiche, mobilità sostenibile e normativa sulla riduzione dell'inquinamento: il ruolo degli Enti Locali.

RELAZIONE: "LE COMPETENZE DEGLI ENTI LOCALI IN MATERIA DI INQUINAMENTO ATMOSFERICO, IN PARTICOLARE QUELLO DERIVANTE DAL TRAFFICO VEICOLARE: I POTERI DI ORDINANZA DEL SINDACO AL FINE DELLA TUTELA DELLA SALUTE PUBBLICA".

A cura di : Rosa Bertuzzi.

INTEGRAM NATURUM VINDICARE
NOSTRAE SALUTIS CAUSA ITAQUE
CUM POETA HORATIO DICIRE POSSUM
"EXEGI MONUMENTUM AERE
PERENNIUS"

Mantenere la natura integra per la nostra
salvezza - così possiamo dire come il Poeta
Orazio "Ho eretto un monumento più
duraturo del bronzo"

La prima normativa relativa alla riduzione dell'inquinamento atmosferico risale al 1966, precisamente la legge base, definita generalmente "legge antismog" fu la n. 615 del 13 luglio 1966. Tale norma stabiliva competenze eccessivamente frammentate e disponeva la creazione di organi non in grado di funzionare correttamente. Per rimediare a questa situazione, successivamente a tale disposizione legislativa, furono emanati il D.P.R. n. 1931 del 1970 relativo agli impianti termici ed il D.P.R. n. 322 del 15/04/1971 (Regolamento di esecuzione della L. n. 615/196 riguardante il settore delle industrie insediate nelle zone di controllo) che definiva i valori limite di presenza di inquinamenti nell'aria.

Nel complesso però tale contesto normativo risultò inapplicabile e fallimentare anche per la mancanza di previsione di organi tecnici di controllo e per la inorganicità complessiva delle attribuzioni.

Nel nostro ordinamento giuridico la prima disposizione normativa organica ed efficace in materia di inquinamento atmosferico risulta essere il D.P.R. n. 203 del 1988, il quale ha dato una nuova disciplina alla materia. Tale decreto è stato redatto secondo le linee guida che derivano da tre direttive della Comunità Economica Europea sulla protezione della qualità dell'aria e sui grandi impianti industriali (Direttive n. 80/779, n. 82/884, n. 85/203). Il D.P.R. 203/1988 si applica dunque agli impianti industriali di produzione di beni o servizi, ivi compresi gli impianti di imprese artigiane nonché agli impianti di pubblica utilità quali quelli che producono energia elettrica o provvedono all'incenerimento di rifiuti. La disciplina prevede la fissazione di valori limite e valori guida di qualità dell'aria con la conseguente imposizione di precise limitazioni ad ogni emissione ed, in secondo luogo, prevede l'istituto delle autorizzazioni per vecchi e nuovi impianti.

Anche questa norma era caratterizzata dall'estrema frammentarietà, dall'assoluta mancanza di coordinamento. Tutto questo non ha favorito la precisa definizione degli scopi e dei contenuti degli interventi e non ha favorito l'individuazione delle specifiche competenze dei soggetti coinvolti.

Il 27.12.2004, sulla Gazzetta Ufficiale è stata pubblicata la Legge 15.12.2004, n. 308 " *Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*", attraverso la quale il Parlamento ha delegato il Governo ad emanare i *testi unici* relativi alle varie materie ambientali.

Per quanto riguarda la normativa in materia di tutela dell'aria, con la legge delega ci si proponeva di ridurre le emissioni in atmosfera attraverso la revisione della disciplina per le emissioni di gas inquinanti in atmosfera, l'integrazione della disciplina relativa alle emissioni provenienti dagli impianti di riscaldamento per uso civile, l'incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili, il controllo delle emissioni derivanti dalle attività agricole e zootecniche, l'adozione di strumenti economici e la promozione dell'informazione ai consumatori.

Il Parlamento si è occupato anche dell'inquinamento relativo ai gas di scarico dei veicoli, sancendo espressamente che il Governo avrebbe dovuto adottare gli *"strumenti economici volti ad incentivare l'uso dei veicoli, combustibili e carburanti che possono contribuire significativamente alla riduzione delle emissioni e al miglioramento della qualità dell'aria"*.

Il Governo, invece di emanare vari testi unici nelle varie materie ambientali, ha riunito tutta la normativa indicata dalla legge delega in un unico provvedimento che ha preso la forma giuridica di decreto. Il 29 aprile è entrato in vigore il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 14 aprile 2006, n. 88 Supplemento Ordinario n. 96/L. Il Decreto è suddiviso in 6 Parti di cui la Parte Quinta intitolata *"Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera"* è composta da 32 articoli e ridefinisce completamente la disciplina dell'inquinamento atmosferico, andando ad abrogare tutte le vecchie normative in vigore, e prevedendo, in modo specifico, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, il convogliamento delle emissioni, i valori limite di emissione e prescrizioni in materia, gli impianti e le attività in deroga e la disciplina giuridica relativa ai grandi impianti di combustione. Tale decreto prevede anche i poteri di ordinanza e le sanzioni amministrative e penali.

Nonostante lo sforzo di razionalizzazione ed abrogazione di numerose norme, il Decreto 152/06, c.d. Testo Unico Ambientale, non ha unificato la disciplina sulla tutela dell'inquinamento atmosferico. Infatti alcune tematiche quali l'emission trading, l'incenerimento dei rifiuti, la qualità dell'aria, i tetti nazionali di emissione sono regolate da discipline autonome e quindi esterne al Decreto.

Per quanto riguarda, in particolare, le emissioni inquinanti dei veicoli a motore era già stato emanato un Decreto Ministeriale il 20 febbraio 2003 di recepimento della direttiva 2002/51/CE del Parlamento Europeo che introduceva nuovi valori limite alle emissioni inquinanti prodotte dai veicoli a motore a due o tre ruote.

Successivamente all'emanazione del Testo Unico in materia ambientale è stato approvato il Decreto Ministeriale del 16 ottobre 2006 relativo ad un programma di finanziamenti per le esigenze di tutela ambientale connesse al miglioramento della qualità dell'aria e alla riduzione delle emissioni di materiale particolato in atmosfera nei centri urbani. Per tali finalità il programma promuove interventi e progetti finalizzati all'attuazione, al monitoraggio, alla valutazione, all'aggiornamento e alla comunicazione delle politiche di gestione della qualità dell'aria e all'informazione ed alla sensibilizzazione del pubblico. Attraverso tale decreto, possono essere finanziati gli interventi previsti nei piani e programmi di risanamento della qualità dell'aria, gli interventi che comportino la riduzione contemporanea delle emissioni inquinanti, gli interventi finalizzati alla diffusione di informazioni circa i risultati conseguiti mediante l'attuazione dei piani di risanamento della qualità dell'aria e gli interventi basati su campagne di comunicazione, informazione e sensibilizzazione destinate al pubblico. Tali interventi devono naturalmente essere coerenti con le finalità delle normative nazionali e comunitarie in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria. Tale decreto, inoltre, prevede lo sviluppo e la sperimentazione di metodi e strumenti strategici per la valutazione e la gestione della qualità dell'aria, volti ad individuare gli impatti dei diversi settori (quali trasporti, produzione industriale, produzione civile) sulla qualità dell'aria e garantire una maggiore integrazione della tutela della qualità dell'aria nei programmi e nelle politiche relative a tali settori. Il decreto si pone anche l'obiettivo di migliorare la base delle conoscenze nazionali e locali ai fini della formulazione, dell'attuazione, della valutazione e del monitoraggio delle politiche di risanamento della qualità dell'aria. Infine, tale decreto promuove il miglioramento della capacità di gestione e di programmazione in materia di tutela dell'aria attraverso la realizzazione di sistemi informatizzati per la raccolta e l'accesso di dati e informazioni a livello nazionale ed anche attraverso la definizione di programmi di formazione. Per raggiungere tale scopo il decreto prevede l'organizzazione di

apposite azioni, campagne di comunicazione, workshop e convegni sulle attività svolte in tema di politiche per la tutela della qualità dell'aria.

Il Decreto Ministeriale più recente in materia di tutela dell'aria è quello del 29 gennaio 2007 relativo al recepimento della direttiva 2005/55/CE del Parlamento europeo concernente il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, relativamente ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di inquinanti gassosi e di particolati prodotti da motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione di veicoli e contro l'emissione di inquinanti gassosi prodotti dai motori ad accensione comandata alimentati con gas naturale o con gas di petrolio liquefatto destinati alla propulsione di veicoli. Il Decreto dà le definizioni di alcuni termini quali "veicolo", "motore ad accensione spontanea o a gas", "veicolo ecologico migliorativo". Inoltre stabilisce i requisiti che devono avere i motori ad accensione spontanea o a gas. Nel caso in cui tali requisiti non siano soddisfatti o qualora le emissioni di inquinanti gassosi e di particolato e l'opacità del fumo prodotte dal motore non siano conformi ai valori limite fissati sempre dallo stesso decreto, non è consentito il rilascio dell'omologazione CE ed è rifiutata anche l'omologazione nazionale. Qualora non siano rispettati tali limiti non è consentita l'immatricolazione, la vendita, l'immissione in circolazione o l'utilizzo dei veicoli nuovi azionati da un motore ad accensione spontanea o a gas e la vendita o l'utilizzazione di motori nuovi ad accensione spontanea o a gas. Nonostante l'emanazione di questi nuovi Decreti il quadro normativo rimane ancora lacunoso.

Pertanto al fine di gestire correttamente le problematiche connesse alla tutela dell'aria e della salute dell'uomo si è fatto sempre più ricorso, da parte dei Sindaci, alle ordinanze d'urgenza che risultano comunque essere misure d'emergenza che non risolvono però i problemi all'origine.

Le ordinanze sono atti amministrativi negoziali la cui forma essenziale è quella scritta. Il contenuto delle ordinanze è costituito da un ordine che l'autorità rivolge alla generalità dei cittadini o ad un singolo cittadino.

Tra le funzioni espletate dal Sindaco fondamentale è quella di adottare, nell'esercizio della potestà di supremazia propria della Pubblica Amministrazione, provvedimenti che, appunto, impongono ad uno o più soggetti dei divieti o dei comandi per motivi di pubblico interesse e in

attuazione di leggi e regolamenti. Le ordinanze di competenza del Sindaco possono essere suddivise in ordinarie e contingibili ed urgenti. Le prime vengono adottate in osservanza ed attuazione di disposizioni di legge e regolamenti e vengono emanate nell'esercizio delle normali funzioni di vigilanza demandategli, le seconde, invece, sono emesse a fronte di situazioni urgenti ed imprevedibili, eccezionali e comunque pericolose.

Le ordinanze ordinarie, vale a dire normali, aventi, cioè, carattere gestionale, un tempo di competenza del Sindaco, possono oggi essere adottate dai dirigenti e dai responsabili dei servizi. Infatti l'art. 107 comma 3 del Testo Unico affida proprio ai dirigenti tutti gli atti di gestione dell'attività comunale tra i quali rientrano appunto anche questo tipo di ordinanze.

Per quanto riguarda, invece, le ordinanze contingibili ed urgenti di notevole importanza risulta l'articolo 54 del Testo Unico sugli enti locali, che prevede il potere del Sindaco, quale Ufficiale di Governo, di adottare con atto motivato, provvedimenti contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini.

Al Sindaco è consentito di intervenire con le ordinanze urgenti in materia di sanità e igiene pubblica, ai sensi dell'art. 50 c. 5 del Testo Unico ed in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 54 c.2 .

Le caratteristiche delle ordinanze contingibili ed urgenti emergono dallo stesso articolo 54, comma 2 del Testo Unico e sono la sussistenza di gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, la necessità di prevenire od eliminare tali pericoli e la presenza della motivazione all'emanazione dell'atto stesso. Un altro requisito di legittimità di tali provvedimenti è l'obbligo del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Questo significa che le ordinanze d'urgenza non possono comunque andare contro i principi costituzionali e generali dell'ordinamento giuridico. I caratteri fondamentali delle c.d. ordinanze contingibili e urgenti sono l'urgenza determinata dall'immediata pericolosità e gravità del danno e la contingibilità, consistente, da un lato, nella straordinarietà ed imprevedibilità dell'evento che ne costituisce il presupposto e, dall'altro, nella limitata durata nel tempo del fatto che causa il grave danno.

Il comma 3 dello stesso articolo 54 prevede il potere del Sindaco di adottare ordinanze, quale ufficiale di Governo, nel caso specifico di eventi collegati all'inquinamento. Precisamente, in casi di emergenza connessi al traffico e all'inquinamento atmosferico o acustico, o in altre circostanze straordinarie, il Sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, di intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio.

Con Legge 3 ottobre 2007, n. 230 il Parlamento ha convertito in legge il D.L. 3 agosto 2007, n. 117, introducendo le modifiche al Codice della Strada.

Le modifiche di cui all'art. 157 riguardano il divieto di accensione del motore dei veicoli a motore in determinate situazioni. Tale norma vieta - durante la fermata o la sosta - di tenere acceso il motore del veicolo per consentire il funzionamento dell'impianto di condizionamento d'aria. Per coloro che non ottemperano scatta l'applicazione della sanzione amministrativa da € 200 a € 400. Data la genericità della previsione, parrebbe ricomprendere nella previsione "aria condizionata" sia il ricircolo fresco durante le giornate torride estive, sia il riscaldamento in quelle invernali. Nella sostanza, forse, l'intervento del legislatore era quello di disciplinare e, di conseguenza sanzionare, tutti quegli automobilisti che sprezzanti del rispetto della salute pubblica, quando si fermano o sostano con il motore acceso - anche per ragioni diverse dal condizionamento o riscaldamento, cioè per una breve sosta o per il carico e scarico delle merci - inquinano l'aria. Il divieto, comunque, non si estende all'arresto della marcia per traffico (congestione della circolazione o incidenti).