

FONTI COMUNITARIE E FONTI INTERNE NELLA DISCIPLINA DELL'INQUINAMENTO ATMOSFERICO

di *Marcello Cecchetti*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'inquinamento atmosferico e i diversi ambiti della disciplina. – 3. Il quadro normativo interno precedente alle influenze del diritto comunitario. – 4. I contenuti generali e le caratteristiche principali della normativa comunitaria. – 5. L'attuazione delle direttive sulle emissioni prodotte dai veicoli a motore. – 6. L'attuazione delle direttive sui combustibili. – 7. L'attuazione delle direttive sulla tutela della qualità dell'aria. – 8. L'attuazione delle direttive sulle emissioni da impianti produttivi. – 9. Considerazioni di sintesi.

1. *Premessa*

Obiettivo di questo contributo è la rappresentazione dei risultati di un'indagine finalizzata primariamente a verificare il grado di incidenza del diritto comunitario in un particolare settore dell'ordinamento italiano, la tutela dell'ambiente contro l'inquinamento atmosferico, caratterizzato da una spiccata complessità e dalla presenza di una disciplina organica preesistente rispetto all'avvio della produzione normativa da parte delle istituzioni europee. Il fatto poi che l'irrompere della disciplina comunitaria abbia portato, dal 1970 ad oggi, all'emanazione di circa cinquanta direttive espressamente indirizzate alla tutela contro l'inquinamento atmosferico ha consentito di disporre di un campo d'indagine molto vasto e particolarmente significativo in merito all'uso degli strumenti e delle tecniche di attuazione delle direttive comunitarie, al fine di verificarne la funzionalità e l'efficacia, nonché di metterne in risalto i nodi problematici che emergono sul piano del sistema delle fonti¹.

¹ Il lavoro ha potuto tenere conto dei risultati di una ricerca di base svolta da V. NORINI, *L'attuazione delle direttive comunitarie in materia di inquinamento atmosferico*, Tesi di laurea in

La necessità di analizzare una quantità così rilevante di materiale normativo ha impedito di prendere in considerazione il ruolo svolto dalla legislazione regionale nell'adeguamento al diritto comunitario in questa materia e ha imposto, pertanto, di limitare l'indagine ai rapporti tra fonti comunitarie e fonti statali.

2. *L'inquinamento atmosferico e i diversi ambiti della disciplina*

Il fenomeno dell'inquinamento atmosferico costituisce senza dubbio uno dei problemi più gravi e più complessi della tutela dell'ambiente. La particolare complessità emerge sotto molteplici profili: vi è anzitutto una variegata tipologia di agenti inquinanti, cui si collega la possibilità di individuare una vasta pluralità di attività umane che costituiscono altrettante fonti di alterazione degli equilibri dell'atmosfera e che spesso suggeriscono l'opportunità di utilizzare l'espressione «inquinamenti atmosferici» al plurale anziché al singolare²; dalla pluralità di fonti inquinanti derivano le principali peculiarità dell'inquinamento atmosferico come fenomeno i cui effetti dannosi sono caratterizzati dalla persistenza nel tempo, dalla reciproca combinazione e dalla produzione di reazioni a catena non sempre facilmente controllabili; si deve registrare, d'altra parte, una componente ineludibile di incertezza scientifica su molte delle relazioni di causa-effetto e sul ruolo stesso che è possibile attribuire a ciascuna sostanza inquinante³; infine, è ormai del tutto evidente che le alterazioni degli equilibri atmosferici sono in grado di incidere negativamente sulla salute dell'uomo e in generale sulla qualità della vita umana, animale e vegetale, oltre che sugli altri fattori ambientali come l'acqua ed il suolo, determinando in tal modo dei veri e propri processi di moltiplicazione degli effetti dannosi sull'ambiente.

La complessità del fenomeno non può non avere ricadute sull'ordinamento giuridico nel momento in cui si afferma l'esigenza di predisporre una disciplina delle attività umane specificamente finalizzata alla tutela dell'atmosfera. Di qui la possibilità di individuare una serie di campi materiali o di ambiti di normazione che devono necessariamente costituire l'oggetto di ogni

diritto costituzionale generale, Facoltà di giurisprudenza, Università degli Studi di Firenze, relatore: prof. S. Grassi.

² In questo senso, cfr. S. PIERONI, *Inquinamento atmosferico: il quadro normativo*, in *Comuni d'Italia*, 1995, 29-30, nota 2.

³ In proposito, si veda B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1990, 139.

disciplina giuridica che miri ad una effettiva ed efficace tutela dell'ambiente contro l'inquinamento atmosferico.

In primo luogo non sembra possibile fare a meno di una disciplina finalizzata direttamente al controllo delle emissioni in atmosfera, quindi specificamente rivolta alle singole fonti inquinanti e, in particolare, agli impianti industriali, agli impianti termici e ai mezzi motorizzati.

La disciplina delle fonti di emissione, seppure necessaria, non risulta sufficiente se si considera l'esigenza di porre sotto controllo gli effetti combinati e a catena cui danno luogo le sostanze inquinanti immesse nell'atmosfera. Sotto questo profilo, si rivela indispensabile l'adozione di misure e di strumenti che prendano in considerazione non soltanto le singole fonti di emissione ma lo stato complessivo dell'atmosfera e che consentano di controllare la qualità dell'aria con riferimento alle concentrazioni delle diverse sostanze inquinanti, nonché ai livelli di esposizione degli esseri viventi.

Da ultimo, non può essere sottovalutata l'importanza che può assumere, come strumento indiretto di tutela e in un'ottica che tenda a privilegiare l'approccio preventivo⁴, la disciplina delle caratteristiche merceologiche dei prodotti combustibili (c.d. «standard di prodotto»), considerato il diretto legame che si determina tra questi prodotti ed il contenuto delle emissioni in atmosfera che accompagnano tutti i processi di combustione.

3. *Il quadro normativo interno precedente alle influenze del diritto comunitario*

Prima dell'avvento del diritto comunitario dell'ambiente, il settore dell'inquinamento atmosferico si caratterizzava per essere l'unico dotato di una normativa organica con specifiche finalità di protezione di uno dei principali fattori ambientali (ancorché secondo un'impostazione eccessivamente antropocentrica, mirante a tutelare «le normali condizioni di salubrità dell'aria» e quindi ad evitare i pregiudizi diretti o indiretti alla salute dei cittadini e i danni ai beni pubblici e privati)⁵.

⁴ In questo senso, il riferimento positivo più rilevante è senza dubbio quello contenuto nell'art. 130R, par. 2, del Trattato CE, dove i principi della precauzione e dell'azione preventiva vengono indicati come i principi basilari su cui deve fondarsi la predisposizione dell'azione di tutela dell'ambiente.

⁵ Si veda, in tal senso, il testo dell'art. 1 della legge n. 615/1966. Sul carattere «ecologico» della legge, si veda la posizione critica di G. AMENDOLA, P. DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, Napoli, Jovene, 1992, 24, nonché di E. ESPOSITO, G. MORZILLO,

Si trattava di un vero e proprio «sistema normativo» facente capo alla legge 13 luglio 1966, n. 615 e ai relativi regolamenti di esecuzione, distinti in relazione alle tre tipologie di fonti inquinanti disciplinate nella legge: il d.p.r. 22 dicembre 1970, n. 1391 (sugli impianti termici civili); il d.p.r. 15 aprile 1971, n. 322 (sugli stabilimenti industriali); il d.p.r. 15 aprile 1971, n. 323 (sui veicoli con motore diesel)⁶.

Al di là del fatto che il sistema della legge n. 615/1966 non considerava, in realtà, tutte le possibili fonti di inquinamento atmosferico, ma solo quelle ritenute più rilevanti⁷, la disciplina che ne risultava era caratterizzata da una serie considerevole di limiti intrinseci che, oltre ad aver suscitato, fin dal primo momento, le critiche della dottrina, sono da ritenere in gran parte responsabili del mancato conseguimento degli obiettivi sostanziali di tutela⁸.

Il sistema si caratterizzava, anzitutto, per la suddivisione del territorio nazionale in tre zone: due zone di controllo (zona A e zona B), sottoposte all'intervento pubblico di regolazione, ed una zona di non controllo, a carattere residuale. L'inserimento dei comuni nelle zone di controllo era disposto con decreto del Ministro della sanità sulla base di determinati parametri geografici e demografici e costituiva il presupposto per l'applicabilità delle limitazioni poste a salvaguardia dell'atmosfera, almeno con riferimento agli impianti termici e agli impianti industriali⁹. In tal modo, non solo la disciplina di tutela finiva per non coprire, di fatto, la maggior parte del territorio nazionale, ma i comuni stessi non avevano alcun incentivo a chiedere l'inseri-

L. GOTTI PORCINARI, *L'inquinamento atmosferico*, Roma, 1972, 69. In senso favorevole al riconoscimento delle finalità ecologiche o ambientali della legge, si vedano, invece, A. PALUMBO, *Inquinamento atmosferico*, in *Enc. dir.*, XXI, 676 e B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., 141.

⁶ In precedenza la tutela contro l'inquinamento atmosferico aveva potuto fondarsi soltanto su alcune disposizioni di carattere generale: tra queste, la maggiore rilevanza era attribuita agli artt. 216 e 217 del testo unico delle leggi sanitarie (r.d. 27 luglio 1934, n. 1265), sulle c.d. «industrie insalubri»; all'art. 674 del codice penale, sul «getto pericoloso di cose»; all'art. 844 del codice civile, sulle «immissioni».

⁷ Sul punto, si veda P. DELL'ANNO, *La normativa antismog*, in G. AMENDOLA (a cura di), *Lezioni di legislazione ambientale*, Rimini, Maggioli, 1986, 173.

⁸ Si veda, in tal senso, la nota critica di M.S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1130, che definisce la normazione sull'inquinamento atmosferico «un vero pasticcio (che ha imposto oneri e fastidi ai piccoli operatori, lasciando indisturbati i grandi inquinatori. Per un giudizio decisamente negativo sui risultati pratici di questa disciplina, si vedano, tra gli altri, B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., 142-143 e P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, Cedam, 1998, 331.

⁹ Per i veicoli a motore, l'art. 22, ultimo comma, della legge estendeva esplicitamente l'applicazione della disciplina di tutela a tutto il territorio nazionale.

mento nelle zone di controllo da cui sarebbe inevitabilmente derivato un aumento dei costi per gli impianti civili e per gli impianti industriali¹⁰.

Come già accennato, l'altra caratteristica fondamentale del sistema della legge n. 615/1966 era la netta separazione tra le discipline delle tre principali tipologie di fonti inquinanti: impianti termici, impianti industriali e veicoli a motore.

La disciplina degli impianti termici si applicava ai soli impianti di maggiore portata (con potenza termica superiore alle 30.000 Kcal/h), purché non inseriti in un ciclo di produzione industriale¹¹ e quindi sia agli impianti civili in senso stretto, sia a quelli posti al servizio di attività artigianali, commerciali o di produzione di servizi¹². Per questo tipo di impianti non industriali, oltre ad essere dettagliatamente regolamentate le caratteristiche tecnico-funzionali, veniva prevista la necessità dell'approvazione dei progetti di installazione, trasformazione o ampliamento e dei successivi collaudi da parte dei vigili del fuoco; veniva inoltre istituito un particolare regime per la conduzione di questi impianti e la vigilanza ai fini del loro corretto funzionamento. Sempre limitatamente agli impianti termici non industriali, veniva introdotta una specifica disciplina contenente una serie di limitazioni sui tipi e le qualità dei combustibili utilizzabili¹³.

¹⁰ Di qui l'ulteriore effetto perverso della scelta del legislatore che ha portato a favorire la localizzazione dei nuovi insediamenti industriali proprio nel territorio dei comuni dove la disciplina di tutela non si applicava. In merito, cfr. G. AMENDOLA, P. DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, cit., 25-26, nonché, da ultimo, P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, cit., 331-332, il quale rileva come ancora nel 1977 soltanto 400 comuni erano stati «azzonati».

¹¹ Questa limitazione, introdotta dall'art. 1 del d.p.r. n. 1391/1970, avrebbe dovuto essere considerata illegittima perché in contrasto con la legge n. 615/1966 che sembrava disciplinare gli impianti termici in modo unitario, «sia che fossero inseriti in un ciclo di produzione industriale come impianti di combustione sia che avessero mere finalità di riscaldamento di ambienti» (in questo senso, si veda G. AMENDOLA, P. DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, cit., 141-143).

¹² La scelta di differenziare la disciplina degli insediamenti produttivi non in ragione del tipo di processo produttivo, ma esclusivamente in ragione della qualificazione o meno dell'insediamento come industriale è criticata da V. ONIDA, *Aspetti della legislazione in materia di inquinamento atmosferico*, in *Sanità pubbl.*, 1985, 591.

¹³ In realtà, le norme degli artt. 11-14 della legge n. 615/1966 avrebbero anche potuto intendersi come riferite ai combustibili utilizzati in tutti i tipi di impianti termici e quindi anche negli impianti termici ad uso industriale (cfr. l'interpretazione riportata, *retro*, nota 11). Tuttavia, da un lato il regolamento di esecuzione escludeva esplicitamente dal proprio campo di applicazione gli impianti termici inseriti in un ciclo di produzione industriale, dall'altro il contenuto sostanziale delle norme degli artt. 11-14 della legge n. 615/1966 non imponeva limitazioni di rilievo per i combustibili impiegati negli impianti di combustione delle industrie (tali limitazioni, comunque, trovavano applicazione solo nelle zone A e B).

Quanto invece agli stabilimenti industriali, la disciplina si limitava a imporre, come condizione per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio, l'installazione di impianti o dispositivi di abbattimento delle emissioni, evitando di stabilire prescrizioni relativamente al processo produttivo o ai combustibili utilizzati. In particolare, è rilevante che non fossero previsti limiti generali alle emissioni inquinanti, ma che l'intervento pubblico sugli impianti industriali si fondasse soltanto sulla prescrizione, caso per caso, da parte dei Comitati regionali contro l'inquinamento atmosferico, di impianti di abbattimento e di limiti di emissione stabiliti in relazione a quanto «il progresso della tecnica consenta»¹⁴.

In ordine al terzo tipo di fonte inquinante, i veicoli a motore, il sistema della legge n. 615/1966 presentava l'indiscutibile pregio di introdurre i controlli sulle emissioni inquinanti in tutte le fasi di vita del veicolo: per il prototipo, all'atto dell'omologazione; per il veicolo circolante, durante il normale utilizzo; sempre per il veicolo circolante, in sede di revisione periodica. Tale pregio era tuttavia pressoché annullato dalle gravi lacune della disciplina, che si limitava a prescrivere solo valori massimi di opacità per i fumi emessi dai veicoli muniti di motore diesel¹⁵.

Molti altri aspetti del sistema normativo della legge n. 615/1966 meriterebbero attenzione (i profili organizzativi e la distribuzione delle competenze; il sistema dei controlli; l'apparato sanzionatorio), ma in questa sede non si può che rinviare ai più noti commenti esistenti¹⁶. Ciò che deve essere sottolineato, nell'ottica del presente lavoro, è l'assoluta mancanza in questa disciplina di una visione complessiva dei problemi dell'inquinamento atmosferico tale da consentire l'elaborazione e il perseguimento di una strategia globale ed efficace. Tale giudizio è supportato non soltanto dalla contestabile suddivisione in zone del territorio nazionale, ma soprattutto dalla mancanza di una disciplina generale sulle caratteristiche merceologiche dei prodotti combustibili e dall'assenza di un efficace sistema di controllo direttamente riferito alla qualità dell'aria e fondato sulla fissazione di limiti alle concentrazioni di sostanze inquinanti nell'atmosfera¹⁷.

¹⁴ Si vedano, in proposito, l'art. 20 della legge n. 615/1966 e l'art. 3, comma 3, del d.p.r. n. 322/1971.

¹⁵ Sulla disciplina dell'inquinamento atmosferico da traffico veicolare, anche successivamente alla legge n. 615/1966 e al d.p.r. n. 323/1971, si vedano: S. D'ANGELO, *L'inquinamento da traffico veicolare: un difficile settore di intervento*, in *Riv. giur. ambiente*, 1989, 501; R. FUZIO, *Testo unificato della normativa sull'inquinamento atmosferico da traffico veicolare*, Milano, Giuffrè, 1994.

¹⁶ Tra i più completi, si veda S. D'ANGELO, *La tutela dell'aria*, Milano, Giuffrè, 1993.

¹⁷ Tali non potevano certo essere considerati i limiti stabiliti dall'art. 8 del d.p.r. n. 322/1971 (cui si collegavano i controlli affidati al servizio di rilevamento dell'inquinamento atmosferico

L'intento del legislatore di porre rimedio a quest'ultima lacuna si manifesterà soltanto nel 1978 con l'approvazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, il cui art. 4, ultimo comma, stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri «sono fissati e periodicamente sottoposti a revisione i limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e i limiti massimi di esposizione relativi ad inquinamenti di natura chimica, fisica e biologica e delle emissioni sonore negli ambienti di lavoro, abitativi e nell'ambiente esterno». Si tratta, tuttavia, di un intervento normativo di natura meramente formale che, come si vedrà nei paragrafi successivi, per trovare la prima concreta realizzazione con il d.p.c.m. 28 marzo 1983, dovrà attendere l'impulso della prima direttiva comunitaria specificamente rivolta alla tutela della qualità dell'aria (direttiva del Consiglio n. 80/779/CEE).

4. I contenuti generali e le caratteristiche principali della normativa comunitaria

L'attenzione delle istituzioni comunitarie per i problemi relativi alla tutela dell'ambiente contro l'inquinamento atmosferico si sviluppa a partire dall'inizio degli anni Settanta e determina, nel giro di circa un trentennio, una produzione normativa di notevole rilevanza, sia sotto il profilo quantitativo che sotto il profilo dei contenuti.

Gli ambiti di intervento su cui si concentra la disciplina comunitaria sono essenzialmente quattro: i veicoli a motore; i combustibili; la qualità dell'aria; gli impianti industriali. In questi ambiti la scelta del tipo di fonte ricade esclusivamente sullo strumento della direttiva.

Quello dei veicoli a motore è il settore in cui prende avvio la produzione normativa europea per la tutela contro l'inquinamento atmosferico e dove si registra la maggiore quantità di direttive emanate. Si tratta di una disciplina molto dettagliata delle caratteristiche tecniche dei veicoli e dei dispositivi da adottare per diminuire l'inquinamento atmosferico derivante dai gas di scarico; tale disciplina trova il suo principale fondamento nell'art. 100 del Trattato

di cui agli artt. 5, comma 6, 6 e 9), dal momento che erano riferiti soltanto alle «immissioni» industriali e, in particolare, alle sostanze inquinanti presenti nell'atmosfera misurate all'esterno del perimetro di un determinato stabilimento e quindi relativamente ad aree ben delimitate. A questi limiti alle immissioni si è successivamente derogato, per l'anidride solforosa presente attorno alle centrali termoelettriche, prima (in misura inferiore) con l'art. 6 della legge 18 dicembre 1973, n. 880 e poi (in misura superiore) con l'art. 9 della legge 2 agosto 1975, n. 393.

to CEE, ossia nelle esigenze di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, ed è riferita specificamente ai requisiti e alle procedure per l'omologazione dei veicoli a motore dotati sia di motori a benzina che di motori diesel¹⁸. Il carattere spiccatamente tecnico delle norme introdotte da queste direttive rende indispensabile la predisposizione di numerosi e complessi allegati, nonché il loro progressivo aggiornamento attraverso l'emanazione di una lunga serie di direttive modificative o parzialmente sostitutive delle prime¹⁹.

Solo negli anni più recenti il legislatore comunitario prende in considerazione, sotto il profilo delle emissioni in atmosfera, oltre alla fase dell'omologazione anche la fase del ciclo di utilizzazione dei veicoli a motore, prevedendo un sistema di controllo tecnico specifico per le emissioni dei gas di scarico da applicare a tutti i veicoli circolanti²⁰.

Nel settore dei combustibili, le istituzioni comunitarie dedicano la propria attenzione alla disciplina delle caratteristiche merceologiche – soprattutto con riferimento al contenuto di sostanze inquinanti – dei prodotti maggiormente utilizzati: i gasoli e le benzine. Si tratta, senza dubbio, di un settore dove l'intervento comunitario risulta più «leggero» del solito e meno invasivo rispetto al diritto interno, soprattutto per il fatto che restano esclusi dall'ambito del-

¹⁸ L'obiettivo immediato di queste direttive è quello di introdurre in tutti gli Stati membri prescrizioni uniformi sulle caratteristiche costruttive dei motori, da adottare a titolo complementare o in sostituzione delle discipline nazionali vigenti, in modo da eliminare progressivamente gli ostacoli al mercato unico e da diminuire il contributo inquinante dei mezzi motorizzati. Le singole prescrizioni contenute nelle direttive sono normalmente tratte da quelle adottate dalla Commissione Economica dell'Europa (ECE) dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Su questi aspetti e per un rapido sommario del contenuto delle singole direttive, almeno fino all'inizio degli anni novanta, si veda A. CAPRIA, *Direttive ambientali CEE e stato di attuazione in Italia*, Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente, Milano, Giuffrè, 1992, 178 ss.

¹⁹ Le prime direttive in proposito sono la direttiva del Consiglio del 20 marzo 1970, n. 70/220/CEE, e la direttiva del Consiglio del 2 agosto 1972, n. 72/306/CEE. Successivamente, si vedano: direttiva del Consiglio del 28 maggio 1974, n. 74/290/CEE; direttiva della Commissione del 30 novembre 1976, n. 77/102/CEE; direttiva della Commissione del 14 luglio 1978, n. 78/665/CEE; direttiva del Consiglio del 16 giugno 1983, n. 83/351/CEE; direttiva del Consiglio del 3 dicembre 1987, n. 88/76/CEE; direttiva del Consiglio del 3 dicembre 1987, n. 88/77/CEE; direttiva del Consiglio del 16 giugno 1988, n. 88/436/CEE; direttiva del Consiglio del 18 luglio 1989, n. 89/458/CEE; direttiva del Consiglio del 17 luglio 1989, n. 89/491/CEE; direttiva del Consiglio del 26 giugno 1991, n. 91/441/CEE; direttiva del Consiglio del 1° ottobre 1991, n. 91/542/CEE; direttiva del Consiglio del 28 giugno 1993, n. 93/59/CEE; direttiva della Commissione del 17 dicembre, n. 93/116/CE; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 marzo 1994, n. 94/12/CE; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 gennaio 1996, n. 96/1/CE; direttiva della Commissione del 1° luglio 1996, n. 96/44/CE; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 ottobre 1996, n. 96/69/CE; direttiva della Commissione del 18 aprile 1997, n. 97/20/CE.

²⁰ Si veda, in proposito, la direttiva del Consiglio del 22 giugno 1992, n. 92/55/CEE.

la normativa europea la maggior parte dei combustibili impiegati per il funzionamento degli impianti termici e degli impianti industriali.

In particolare, vengono emanate una serie di direttive volte all'abbassamento progressivo del tenore di zolfo nei gasoli, al fine di ridurre le emissioni di anidride solforosa²¹, e una serie di direttive relative alla progressiva diminuzione del tenore di piombo e del tenore di benzene presenti nella benzina, allo scopo di ridurre le percentuali di queste sostanze nell'atmosfera²². La caratteristica fondamentale di queste discipline è la fissazione di standard che si applicano al prodotto in quanto tale, prescindendo, tendenzialmente, dallo specifico uso cui il combustibile sia destinato. Anche per queste direttive il principale fondamento è costituito dalle esigenze di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri e quindi dall'art. 100 e successivamente dall'art. 100A del Trattato CEE.

Alle direttive volte alla riduzione del tenore di piombo nella benzina si collegano poi – anche se non sono direttamente finalizzate alla tutela dell'ambiente atmosferico – le direttive che disciplinano l'impiego dei composti ossigenati organici nelle miscele di benzina fissandone le tipologie e le percentuali massime consentite²³.

Nell'ambito della tutela della qualità dell'aria, la normativa comunitaria si caratterizza principalmente per la determinazione di standard di qualità riferiti alle principali sostanze che determinano l'inquinamento dell'atmosfera: anidride solforosa e particelle sospese²⁴, piombo²⁵, ossidi di azoto²⁶, ozono²⁷. Le direttive stabiliscono anzitutto dei valori limite per le concentrazioni di ciascuna di queste sostanze da non superare, per periodi determinati, sull'insieme del territorio degli Stati membri²⁸. In alcuni casi, oltre ai

²¹ In proposito, si vedano: direttiva del Consiglio del 24 novembre 1975, n. 75/716/CEE; direttiva del Consiglio del 30 marzo 1987, n. 87/219/CEE; direttiva del Consiglio del 23 marzo 1993, n. 93/12/CEE.

²² In proposito, si vedano: direttiva del Consiglio del 29 giugno 1978, n. 78/611/CEE; direttiva del Consiglio del 20 marzo 1985, n. 85/210/CEE; direttiva del Consiglio del 21 luglio 1987, n. 87/416/CEE.

²³ Direttiva del Consiglio del 5 dicembre 1985, n. 85/536/CEE, modificata dalla direttiva della Commissione del 29 luglio 1987, n. 87/441/CEE.

²⁴ Direttiva del Consiglio del 15 luglio 1980, n. 80/779/CEE, modificata dalla direttiva del Consiglio del 21 giugno 1989, n. 89/427/CEE.

²⁵ Direttiva del Consiglio del 3 dicembre 1982, n. 82/884/CEE.

²⁶ Direttiva del Consiglio del 7 marzo 1985, n. 85/203/CEE.

²⁷ Direttiva del Consiglio del 21 settembre 1992, n. 92/72/CEE.

²⁸ Per l'ozono, in realtà, dal momento che la direttiva ha lo scopo di instaurare una procedura armonizzata di sorveglianza, di scambio di informazioni e di informazione e allerta della popolazione, non vengono stabiliti dei semplici valori limite, bensì vengono distinte quattro

valori limite di qualità dell'aria, vengono fissati anche dei valori guida (più restrittivi), allo scopo di disporre di punti di riferimento per il progressivo miglioramento nel lungo periodo della qualità dell'atmosfera e per l'istituzione di regimi specifici di tutela per particolari zone²⁹.

La disciplina contenuta in queste direttive è completata poi dalla previsione di strumenti di programmazione e di pianificazione che gli Stati devono adottare per il miglioramento graduale della qualità atmosferica, nonché di adeguati sistemi di sorveglianza e di misurazione che consentano la raccolta di dati attendibili e la loro successiva elaborazione; a tale scopo vengono fornite precise indicazioni anche sui diversi metodi di campionamento, di analisi e di valutazione dei risultati.

Solo in tempi abbastanza recenti è stata adottata una direttiva generale sulla tutela della qualità dell'aria³⁰ con l'obiettivo di fissare i principi basilari di una strategia complessiva volta a migliorare l'efficacia dell'azione di tutela; ciò sia attraverso la considerazione di una più ampia gamma di inquinanti atmosferici, sia attraverso il conseguimento di una maggiore disponibilità (per le istituzioni e per il pubblico in generale) di conoscenze e informazioni adeguate, fondate su metodi e criteri di rilevamento comuni.

L'ultimo macrosettore della normativa comunitaria in materia di inquinamento atmosferico è quello relativo agli impianti industriali, dove ad una disciplina quadro – di carattere generale e a maglie molto ampie – contenuta nella direttiva n. 84/360/CEE³¹ si accompagnano alcune direttive particolari che dettano disposizioni specifiche con riferimento ad alcune tipologie di impianti (grandi impianti di combustione e impianti di incenerimento dei rifiuti)³².

La disciplina si fonda essenzialmente sull'obbligo per gli Stati di introdurre uno specifico regime autorizzatorio che imponga la verifica preliminare della rispondenza dell'impianto ad una serie di requisiti di costruzione e di funzionamento dei cicli produttivi basati sulla migliore tecnologia disponibile, nonché ad una serie di valori limite di emissione fissati, in via generale, per cate-

soglie di riferimento: una soglia per la protezione della salute; una soglia per la protezione della vegetazione; una soglia per l'informazione della popolazione; una soglia di allerta della popolazione (cfr. art. 1, par. 2, della direttiva n. 92/72/CEE).

²⁹ Si vedano, in questo senso, le direttive n. 80/779/CEE e 85/203/CEE.

³⁰ Direttiva del Consiglio del 27 settembre 1996, n. 96/62/CEE.

³¹ Direttiva del Consiglio del 28 giugno 1984, n. 84/360/CEE.

³² In proposito, si vedano: direttiva del Consiglio del 24 novembre 1988, n. 88/609/CEE, sui grandi impianti di combustione; direttiva del Consiglio del 8 giugno 1989, n. 89/369/CEE, sui nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani; direttiva del Consiglio del 21 giugno 1989, n. 89/429/CEE, sugli impianti esistenti di incenerimento dei rifiuti urbani; direttiva del Consiglio del 16 dicembre 1994, n. 94/67/CE, sull'incenerimento dei rifiuti pericolosi.

gorie di impianti. La concreta determinazione ed il progressivo aggiornamento sia dei requisiti tecnici sia dei valori di emissione sono lasciati generalmente agli Stati membri, salvo quanto previsto dalle direttive particolari sui grandi impianti di combustione e sugli impianti di incenerimento dei rifiuti.

Tra gli aspetti più rilevanti di questa disciplina emerge senza dubbio la consapevolezza da parte delle istituzioni comunitarie del necessario collegamento tra l'approccio di tutela che considera le singole fonti di emissione e l'approccio basato sulla determinazione di obiettivi di qualità dell'aria³³; in ossequio poi al principio del bilanciamento sancito nel par. 3 dell'art. 130R del Trattato CE e alla necessità di configurare un'azione di tutela dell'ambiente a carattere graduale³⁴, si delinea una netta differenziazione di regime giuridico tra gli impianti nuovi, da costruire dopo una certa data, e gli impianti esistenti, costruiti prima di quella data.

Alle direttive concernenti gli impianti industriali può essere in qualche modo assimilata la direttiva n. 94/63/CE³⁵, finalizzata all'introduzione di misure di controllo delle emissioni di composti organici volatili (COV) derivanti dal deposito della benzina e dalla sua distribuzione dai terminali alle stazioni di servizio. Anche questa direttiva si basa sulla previsione di caratteristiche tecniche di progettazione e di funzionamento degli impianti e dei mezzi considerati, nonché sulla fissazione di termini diversi per il progressivo adeguamento degli impianti e dei mezzi esistenti.

Dalla rapida panoramica che si è cercato di delineare sugli aspetti fondamentali della normativa comunitaria in questa materia, emergono con evidenza due elementi: da un lato il carattere profondamente innovativo dei contenuti della disciplina rispetto al quadro normativo preesistente in Italia, dall'altro l'ampiezza della prospettiva complessiva con la quale le istituzioni comunitarie si determinano ad affrontare i problemi dell'inquinamento atmosferico. Risulta pertanto inevitabile constatare anzitutto la particolare forza di incidenza che in questo campo caratterizza (almeno potenzialmente) il diritto comunitario nei confronti dell'ordinamento interno e, in secondo luogo, la spinta che hanno ricevuto le istituzioni nazionali verso un generale ripensamento e verso la riorganizzazione globale del sistema di tutela dell'ambiente atmosferico.

Se questi sono dati difficilmente contestabili, da cui è possibile concludere che, allo stato attuale, nessun aspetto della tutela contro l'inquinamento atmosferico è esente da influenze dirette o indirette provenienti dal qua-

³³ Si vedano, in proposito, l'art. 4.4 e l'art. 5 della direttiva n. 84/360/CEE.

³⁴ Sul principio del bilanciamento e sulla dimensione graduale dell'azione di tutela dell'ambiente, sia consentito rinviare a M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, in corso di pubblicazione.

³⁵ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994, n. 94/63/CEE.

dro di istituti e di strumenti definito nelle direttive comunitarie, assume un rilievo determinante l'analisi delle modalità di attuazione delle direttive nell'ordinamento interno, al fine di verificare la capacità delle istituzioni italiane di realizzare effettivamente gli obiettivi fissati in sede europea, anche attraverso l'elaborazione e l'introduzione di contenuti normativi originali. Questa analisi, che sarà sviluppata nei paragrafi seguenti (seguendo lo schema dei quattro ambiti di intervento della normativa comunitaria), consente, inoltre, la verifica in concreto dell'uso degli strumenti e delle tecniche di attuazione delle direttive comunitarie, nonché la rappresentazione di alcuni problemi che emergono sul piano del sistema delle fonti.

5. *L'attuazione delle direttive sulle emissioni prodotte dai veicoli a motore*

Il carattere spiccatamente tecnico ed estremamente dettagliato delle direttive comunitarie concernenti le caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli a motore, direttive spesso finalizzate al mero adeguamento al progresso tecnologico della disciplina precedente, influisce in modo determinante sulle vicende relative alla loro attuazione nell'ordinamento interno.

Ad eccezione della prima direttiva, la n. 70/220/CEE, attuata direttamente con la legge 3 giugno 1971, n. 437, che ne recepisce integralmente le prescrizioni tecniche, attraverso la loro riproduzione letterale, tutte le altre direttive emanate successivamente vengono attuate con decreti ministeriali aventi la forma dell'atto amministrativo generale³⁶ (mai del regolamento)³⁷ e quasi sempre caratterizzati dalla integrale e letterale riproduzione delle minuziose disposizioni tecniche fissate a livello europeo. Il fondamento legislativo di questi decreti ministeriali, tuttavia, non è sempre lo stesso.

³⁶ Con questa espressione si vuole sinteticamente indicare un atto che può avere contenuti sostanzialmente normativi, ma che – soprattutto e con più evidenza dopo l'entrata in vigore dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 – non assume la forma propria del regolamento. Sui veri e propri fenomeni di «fuga dal regolamento», si veda, per tutti, U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'art. 17 della l. n. 400/88*, in *Dir. pubbl.*, 1996, spec. 71 ss.

³⁷ L'unica eccezione che conferma la regola si può rinvenire nella particolare disciplina dell'inquinamento prodotto dai trattori agricoli o forestali a ruote ed è rappresentata dal d.p.r. 10 febbraio 1981, n. 212, emanato in forma indiscutibilmente regolamentare in attuazione, tra le altre, della direttiva del Consiglio del 28 giugno 1977, n. 77/537/CEE. Si osservi che, per tale atto, la forma del regolamento governativo non era affatto richiesta dalla legge sull'attuazione delle direttive relative all'omologazione CEE dei trattori agricoli o forestali a ruote (legge 8 agosto 1977, n. 572), il cui art. 3 stabiliva che le prescrizioni tecniche sarebbero state emanate con decreto del Ministro dei trasporti di concerto con i Ministri di volta in volta interessati.

Proprio allo scopo di ovviare alle difficoltà di un'attuazione di questo tipo di direttive affidata alla fonte legislativa, viene quasi subito approvata la legge 27 dicembre 1973, n. 942, il cui art. 1 stabilisce esplicitamente che i veicoli a motore destinati alla circolazione su strada siano sottoposti dal Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile all'esame del tipo per l'omologazione CEE *secondo le prescrizioni tecniche che saranno emanate entro sei mesi dal Ministro per i trasporti e l'aviazione civile, con propri decreti, in attuazione delle direttive del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee concernenti l'omologazione dei veicoli a motore*. L'art. 10 della stessa legge prevede, inoltre, che le prescrizioni tecniche emanate progressivamente dal Ministro per i trasporti e l'aviazione civile in attuazione delle direttive comunitarie *possono essere rese obbligatorie con decreto dello stesso Ministro per i trasporti e l'aviazione civile, anche prima che siano completate le prescrizioni tecniche necessarie per procedere alla omologazione CEE, in sostituzione di quelle concernenti l'omologazione nazionale*.

Dal 1974 al 1983 si registrano una serie di decreti ministeriali tutti fondati in termini espliciti sulle due norme appena richiamate³⁸.

La situazione diviene più complessa con l'approvazione della legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, e della legge 16 aprile 1987, n. 183 (c.d. «legge Fabbri»). La prima, all'art. 2, comma 1, lett. c), affida al nuovo ministero le funzioni in materia di inquinamento atmosferico ed acustico da fonti veicolari, da esercitarsi di concerto con il Ministro dei trasporti e con il Ministro della sanità. La seconda, con una norma rivolta espressamente agli *adeguamenti tecnici* (art. 20), stabilisce che *con decreti dei Ministri interessati sarà data attuazione alle direttive che saranno emanate dalla Comunità economica europea per le parti in cui modifichino modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di altre direttive della Comunità economica europea già recepite nell'ordinamento nazionale*; inoltre, l'art. 11, dedicato all'*attuazione amministrativa degli atti normativi comunitari*, prevede che *il Governo o le Regioni, se la raccomandazione o la direttiva comunitaria non riguarda materia già disciplinata con legge o coperta da riserva di legge, ne danno attuazione entro i termini previsti dalla stessa mediante regolamenti o altri atti amministrativi generali di competenza dei rispettivi organi e con i procedimenti previsti per l'adozione degli stessi*.

A partire da questo momento si apre una fase – che durerà fino all'en-

³⁸ Si tratta dei seguenti decreti del Ministro per i trasporti e l'aviazione civile: d.m. 5 agosto 1974, di attuazione della direttiva n. 72/306/CEE; d.m. 7 marzo 1975, di attuazione della direttiva n. 74/290/CEE; d.m. 12 febbraio 1977, di attuazione della direttiva n. 77/102/CEE; d.m. 20 dicembre 1978, di attuazione della direttiva n. 78/665/CEE; d.m. 30 novembre 1983, di attuazione della direttiva n. 83/351/CEE.

trata in vigore del nuovo codice della strada – in cui l’attuazione delle direttive sulle caratteristiche dei veicoli a motore ai fini dell’inquinamento atmosferico è caratterizzata dall’emanazione di due tipologie di decreti ministeriali: tali decreti sono accomunati da un’accentuata disinvoltura e da una pressoché totale assenza di precisi criteri-guida nella scelta della forma e del fondamento giuridico con cui procedere all’attuazione del diritto comunitario in questa materia. Alcuni atti assumono la forma di decreti del Ministro dei trasporti fondati non più sull’art. 10 della legge n. 942/1973, ma sul solo art. 1 della stessa legge, nonché sull’art. 20 della «legge Fabbri»³⁹. Altri atti assumono la forma di decreti del Ministro dell’ambiente, emanati con il concerto dei Ministri dei trasporti e della sanità, e risultano fondati su generici richiami alla legge n. 942/1973, alla legge n. 349/1986 e alla legge n. 183/1987 (talvolta queste leggi vengono richiamate tutte⁴⁰, altre volte si trovano richiamate soltanto le prime due⁴¹, oppure, addirittura, solo la legge n. 349/1986)⁴².

Con l’approvazione del nuovo codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) viene espressamente introdotto nell’ordinamento un nuovo meccanismo di attuazione delle direttive comunitarie concernenti le caratteristiche dei veicoli a motore. L’art. 229 stabilisce che *salvo i casi di attuazione disposti dalla legge comunitaria ai sensi dell’art. 4 della legge 9 marzo 1989, n. 86, le direttive comunitarie, nelle materie disciplinate dal presente codice, sono recepite con decreti dei Ministri della Repubblica, secondo le competenze loro attribuite, da emanarsi entro i termini dalle stesse indicati o, comunque, non oltre dodici mesi dalla loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Comunità europea*⁴³. A questa disposizione, per quanto rileva in questo contesto, si collega l’art. 71, commi 2, 3 e 4, da cui si ricava che spetta al Ministro dei trasporti con propri decreti, di concerto con il Ministro dell’ambiente per gli aspetti di sua competenza e con gli altri Ministri interessati, la fissazione delle caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli a motore, nonché delle

³⁹ In questo senso, si vedano il d.m. 30 giugno 1988, n. 389, che attua la direttiva n. 88/76/CEE e il d.m. 6 dicembre 1989, che attua la direttiva n. 89/491/CEE.

⁴⁰ Così il d.m. 5 giugno 1989, che dà attuazione contestualmente a tre direttive: la direttiva n. 88/76/CEE, abrogando il d.m. 30 giugno 1988, n. 389 (richiamato nella nota precedente), la direttiva n. 88/77/CEE e la direttiva n. 88/436/CEE.

⁴¹ Così il d.m. 28 dicembre 1991, di attuazione della direttiva n. 91/441/CEE e il d.m. 23 marzo 1992, di attuazione della direttiva n. 91/542/CEE.

⁴² Così il d.m. 21 giugno 1990, di attuazione della direttiva n. 89/458/CEE.

⁴³ Come è stato osservato, alla norma dovrebbe riconoscersi un campo di applicazione più ampio rispetto all’art. 20 della legge n. 183/1987, dal momento che non sembra riferirsi soltanto ai meri adeguamenti tecnici [in tal senso, G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, 274].

relative prescrizioni tecniche, con l'ulteriore precisazione che *qualora i decreti ministeriali si riferiscano a disposizioni oggetto di direttive comunitarie le prescrizioni tecniche sono quelle contenute nelle predette direttive*⁴⁴.

Dal 1993 in poi tutte le direttive sulle caratteristiche dei veicoli a motore rilevanti in sede di omologazione e volte a limitare la produzione di inquinamento atmosferico, cui può aggiungersi la direttiva n. 92/55/CEE sui controlli delle emissioni dei gas di scarico da effettuarsi sui veicoli circolanti, vengono attuate attraverso l'emanazione di decreti del Ministro dei trasporti fondati espressamente sugli artt. 229 e 71 del codice della strada. Tali decreti sono generalmente emanati con il concerto dei Ministri dell'ambiente e della sanità⁴⁵; in due casi, tuttavia, non si è ritenuto necessario alcun concerto, probabilmente perché si trattava di direttive che non incidevano direttamente su aspetti di competenza di altri ministeri⁴⁶.

Nelle vicende relative all'attuazione di queste ultime direttive si manifesta anche un fenomeno che attiene all'applicazione in concreto dell'art. 4, comma 8, della legge 9 marzo 1989, n. 86 (c.d. «legge La Pergola»), in base al quale *al disegno di legge comunitaria è allegato l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa*⁴⁷.

⁴⁴ Viene sancita in tal modo, a livello legislativo, la prassi della integrale e letterale riproduzione della disciplina tecnica contenuta negli allegati delle direttive.

⁴⁵ In proposito, si vedano: d.m. 4 settembre 1995, di attuazione della direttiva n. 93/59/CEE; d.m. 29 febbraio 1996, di attuazione della direttiva n. 94/12/CE; d.m. 27 marzo 1997, di attuazione della direttiva n. 96/1/CE; d.m. 14 novembre 1997, di attuazione della direttiva n. 96/69/CE; d.m. 14 novembre 1997, di attuazione della direttiva n. 97/20/CE. A questi atti si può aggiungere il d.m. 5 febbraio 1996, di attuazione della direttiva n. 92/55/CEE, sui controlli delle emissioni dei gas di scarico da effettuarsi sui veicoli circolanti; ovviamente tale decreto ha come fondamento giuridico, oltre agli artt. 229 e 71, anche l'art. 79 del codice della strada, espressamente dedicato ai veicoli in circolazione.

⁴⁶ Si tratta del d.m. 8 maggio 1995, di attuazione della direttiva n. 93/116/CE e del d.m. 26 novembre 1996, di attuazione della direttiva n. 96/44/CE.

⁴⁷ La disposizione si collega direttamente con quella contenuta nel comma precedente, secondo la quale *restano salve le disposizioni di legge che consentono, per materie particolari, il recepimento di direttive mediante atti amministrativi*. Da ciò sembra potersi dedurre il carattere meramente «ricognitivo» dell'elenco previsto nel comma 8, da cui consegue che per procedere all'attuazione di una direttiva *in via amministrativa* occorrono necessariamente specifiche disposizioni di legge che prevedano tale possibilità per le materie sottoposte alla loro disciplina.

Merita osservare, inoltre, che con le espressioni «attuazione in via amministrativa» o «attuazione mediante atti amministrativi» non si esclude affatto la categoria degli atti emanati in forma regolamentare (cfr., in proposito, l'esplicita formulazione dell'art. 11 della legge 16 aprile 1987, n. 183); anzi, vi è chi sostiene che l'attuazione in via amministrativa delle direttive comunitarie non possa che avvenire attraverso atti formalmente regolamentari, in quanto, essendo le direttive atti normativi a carattere generale, occorrono necessariamente atti interni di recepimento che oltre alla prevista natura amministrativa, abbiano anche la natura e la forma

Anche se dalla formulazione letterale della norma non sembra che la legge comunitaria approvata dal Parlamento debba necessariamente contenere l'elenco appena richiamato⁴⁸, di fatto tutte le leggi comunitarie, ad eccezione della prima, contengono un articolo sulle direttive *da attuare in via amministrativa* e un apposito allegato in cui tali direttive sono elencate in ordine cronologico⁴⁹. L'analisi di questi allegati, svolta con riferimento alle direttive sui veicoli a motore successive al 1991, rivela alcuni dati che suscitano non poche perplessità in ordine all'utilità sostanziale dell'inserimento di simili disposizioni nelle leggi comunitarie e che manifestano, inoltre, l'assoluta assenza di una qualsiasi logica e di una minima coerenza nella redazione di tali elenchi, che finiscono così per risultare fuorvianti anche sotto il profilo meramente ricognitivo.

Il legislatore mostra anzitutto di non tenere in alcuna considerazione il fatto che una determinata direttiva sia stata già attuata nell'ordinamento interno, oppure sia ancora da attuare, e ciò a dispetto di quanto espressamente previsto nel testo della legge e nel titolo del corrispondente allegato, dove, almeno per le leggi comunitarie del 1991, del 1993 e del 1994⁵⁰, si fa riferimento soltanto alle direttive *da attuare in via amministrativa*. Alcune direttive vengono inserite nell'elenco *prima* di ricevere attuazione, ma, una volta attuate, non vengono più richiamate dalle leggi comunitarie successive⁵¹;

di atto normativo generale (così, R. DICKMANN, *Osservazioni sul regime dell'attività amministrativa statale di attuazione ed applicazione delle norme comunitarie alla luce della sentenza della Corte costituzionale 168 del 1991*, in *Dir. società*, 1992, 557).

⁴⁸ Tale opinione è supportata anche da una lettura sistematica dell'intera legge n. 86/1989, nonché dello stesso art. 4, da cui appare evidente che il legislatore ha utilizzato consapevolmente le diverse espressioni «legge comunitaria» e «disegno di legge comunitaria».

⁴⁹ Non sembra irrilevante osservare che l'art. 6 dell'ultima legge comunitaria (legge 24 aprile 1998, n. 128) presenta in proposito due novità rispetto alle leggi comunitarie precedenti. La prima novità consiste nella previsione di un'attuazione alternativa in via regolamentare o in via amministrativa per una serie di direttive elencate unitariamente nell'allegato D [nonostante la non felicissima formulazione, tale disposizione sembra poter essere considerata una vera e propria esplicitazione, dal punto di vista applicativo, del contenuto dell'art. 4, comma 8, della legge «La Pergola», da cui far discendere un rafforzamento della tesi per la quale l'attuazione delle direttive *in via amministrativa* (quantomeno) non esclude l'adozione di atti formalmente regolamentari]. La seconda novità è rappresentata dal fatto che per la prima volta in una legge comunitaria si fa esplicito riferimento non soltanto alle direttive *da attuare* ma anche a quelle già *attuate*, riprendendo così l'espressione dell'art. 4, comma 8, della legge n. 86/1989.

⁵⁰ Si vedano, rispettivamente: legge 19 febbraio 1992, n. 142, art. 4 e allegato D; legge 22 febbraio 1994, n. 146, art. 5 e allegato E; legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 5 e allegato D.

⁵¹ Si tratta della direttiva n. 92/55/CEE, richiamata nell'allegato E della legge n. 146/1994 e attuata dal d.m. 5 febbraio 1996, e della direttiva n. 94/12/CE, richiamata nell'allegato D della legge n. 52/1996 e attuata dal d.m. 29 febbraio 1996.

oltretutto, è appena il caso di osservare che i decreti ministeriali di attuazione di queste direttive non contengono alcun tipo di richiamo alla legge comunitaria, mostrando così di ritenere sufficiente il fondamento costituito dalle norme del codice della strada. Altre direttive, invece, vengono inserite, *dopo* avere già ricevuto attuazione, nell'elenco della prima legge comunitaria successiva all'emanazione del decreto attuativo⁵². Nella legge comunitaria del 1995-1997, il cui allegato D – per la prima volta in modo espresso (art. 6) – si riferisce alle *direttive attuate o da attuare*, si assiste ad un fenomeno quantomeno curioso: delle quattro direttive già attuate con altrettanti decreti ministeriali tra il 1996 e il 1997, due vengono inserite nell'elenco⁵³ e due, del tutto inspiegabilmente, no⁵⁴.

Da questi semplici dati emerge in modo evidente da un lato l'assoluta irrilevanza che rivestono le leggi comunitarie nell'attuazione di questa categoria di direttive, attuazione che resta ancorata esclusivamente agli speciali meccanismi previsti nel codice della strada, dall'altro la scarsa attendibilità degli elenchi allegati alle leggi comunitarie e riferiti all'attuazione in via amministrativa. Di qui la constatazione che tali elenchi finiscono per risultare sostanzialmente inutili e fuorvianti anche per chi voglia soltanto rappresentarsi un quadro dello stato di attuazione delle direttive in questa materia.

Un ultimo aspetto dell'adeguamento italiano alle direttive sull'inquinamento atmosferico prodotto dai veicoli a motore merita di essere segnalato a proposito del rispetto dei termini imposti dalle istituzioni comunitarie. Da questo punto di vista, la scelta per l'adozione di meccanismi di attuazione particolarmente agili e facilmente aggiornabili, quali l'atto amministrativo a contenuto generale nella forma del decreto ministeriale, non sembra condurre necessariamente a risultati soddisfacenti.

In particolare, la pienezza e la tempestività dell'attuazione del diritto comunitario viene messa radicalmente in crisi da due fenomeni. Fino all'emanazione del d.m. 5 giugno 1989 si assiste ad un adeguamento del diritto interno caratterizzato apparentemente da una certa tempestività o comunque da ritardi abbastanza trascurabili rispetto ai termini di scadenza delle direttive; in realtà, tuttavia, all'interno delle disposizioni dei decreti ministeriali di questo periodo è possibile ravvisare quasi sempre la di-

⁵² In proposito, si vedano: la direttiva n. 93/59/CEE che, benché scaduta non viene inserita nella legge comunitaria n. 146/1994, ma solo nell'allegato D della legge n. 52/1996, dopo avere ricevuto attuazione con d.m. 4 settembre 1995; la direttiva n. 93/116/CE, anch'essa richiamata nell'allegato D della legge n. 52/1996 dopo essere stata attuata con d.m. 8 maggio 1995.

⁵³ Si vedano le direttive n. 96/69/CE e n. 97/20/CE, attuate con d.m. 14 novembre 1997.

⁵⁴ Si vedano le direttive n. 96/1/CE e 96/44/CE, rispettivamente attuate con d.m. 27 marzo 1997 e d.m. 26 novembre 1996.

lazione dei termini di efficacia della disciplina e quindi la sistematica posticipazione dell'adeguamento sostanziale alla normativa comunitaria⁵⁵. Dopo l'entrata in vigore del codice della strada, invece, l'attuazione delle direttive rimane caratterizzata quasi sempre da pesanti ritardi, ma questi sono resi palesi dalla stessa data di adozione dei decreti ministeriali di adeguamento⁵⁶.

6. *L'attuazione delle direttive sui combustibili*

L'adeguamento del diritto interno alle prime due direttive in questo settore (la n. 75/716/CEE, sul tenore di zolfo nei gasoli, e la n. 78/611/CEE sul tenore di piombo nella benzina) si caratterizza, anzitutto, per il notevole ritardo: circa sei anni – e dopo una pronuncia di condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia⁵⁷ – per la prima e circa due anni e mezzo per la seconda⁵⁸. Lo strumento prescelto per l'attuazione di queste direttive è il decreto legislativo adottato sulla base della legge di delegazione 9 febbraio 1982, n. 42, la cui caratteristica principale era, come è noto, quella di rinviare al contenuto delle direttive elencate la fonte di individuazione dei principi e dei criteri direttivi della delega⁵⁹.

Il d.p.r. 8 giugno 1982, n. 400, che attua la direttiva n. 75/716/CEE, va ad incidere direttamente sul testo della legge n. 615/1966, modificando gli artt. 11, 12 e 13 per la parte in cui si riferiscono ai contenuti di zolfo dei distillati di petrolio, nonché aggiungendo l'art. 14 *bis*, che estende l'applicabilità di tali norme (compreso l'art. 14 sul sistema sanzionatorio) a tutti i distillati di petrolio indipendentemente dall'uso cui siano destinati. Nella concreta fissazione delle percentuali di zolfo ammesse nei gasoli, tuttavia, il legislatore italiano mostra ancora una volta la tendenza, già manifestata con i primi interventi sui veicoli a motore, a dilazionare i termini di entrata in vi-

⁵⁵ In proposito, si vedano le puntuali osservazioni di A. CAPRIA, *Direttive ambientali CEE e stato di attuazione in Italia*, cit., 183 ss.

⁵⁶ In questo periodo soltanto le direttive n. 96/44/CE e 97/20/CE hanno ricevuto attuazione entro il termine di scadenza. Per le altre direttive si registrano ritardi che variano dai dieci mesi (direttiva n. 96/1/CE) ai due anni (direttiva n. 93/59/CEE).

⁵⁷ Sent. del 18 marzo 1980, in causa 92/79, in *Racc.*, 1980, 1115.

⁵⁸ Anche in questo caso era già stato presentato, nel marzo 1982, un ricorso per infrazione alla Corte di giustizia nei confronti dell'Italia.

⁵⁹ Sulla questione, si vedano le considerazioni di G. GAJA, *Quali principi e criteri direttivi nella delega al Governo per attuare direttive comunitarie?*, in *Riv. dir. int.*, 1983, 423.

gore della disciplina, ritardando così ulteriormente l'effettivo adeguamento al diritto comunitario⁶⁰.

Anche il d.p.r. 10 marzo 1982, che attua la direttiva n. 78/611/CEE, ne riproduce abbastanza fedelmente le norme essenziali, evitando però di rinviare ulteriormente il termine di entrata in vigore del limite fissato per il tenore di piombo nella benzina e introducendo altresì delle sanzioni meno irrisorie di quelle previste dalla legge n. 615/1966 per gli altri combustibili.

La disciplina sul tenore di piombo nella benzina subisce un primo aggiornamento con la direttiva n. 85/210/CEE, che introduce anche un limite per il tenore di benzene in questo tipo di combustibile. Tale direttiva viene attuata utilizzando il particolare meccanismo previsto dall'art. 14 della «legge Fabbri» n. 183/1987: conferimento di forza di legge alla direttiva stessa, con effetto dalla data di emanazione di un apposito decreto ministeriale contenente le *norme di attuazione*. In questa ottica viene emanato dal Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie il d.m. 28 maggio 1988, n. 214, che costituisce attuazione piena e corretta (salvo il ritardo di circa due anni e mezzo rispetto al termine imposto agli Stati membri) delle disposizioni della direttiva e che, seppure precedente alla legge 23 agosto 1988, n. 400, sembra qualificabile (anche sotto il profilo formale) come vero e proprio regolamento ministeriale. La particolarità (e forse il carattere sostanzialmente superfluo) dell'uso di un simile meccanismo di adeguamento al diritto comunitario risulta ancora più evidente se si considera che al momento dell'approvazione della «legge Fabbri» esisteva già una norma di legge che avrebbe consentito la piena e certamente più tempestiva attuazione della direttiva; l'art. 2, comma 2, della legge n. 349/1986 dispone infatti che *con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità e sentito il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sono stabilite per l'intero territorio nazionale e per zone particolari dello stesso le caratteristiche merceologiche, aventi rilievo ai fini dell'inquinamento atmosferico, dei combustibili e dei carburanti*. Dell'esistenza di questa norma il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie si mostra pienamente consapevole, pur non ritenendo di dovervisi richiamare quanto al fondamento giuridico del proprio decreto; infatti, negli artt. 4 e 5 del d.m. n. 214/1988, si rinvia esplicitamente a futuri d.p.c.m., emanati sulla base dell'art. 2, comma 2, della legge n. 349/1986, per la produzione di norme ulteriori sul tenore di benzene e sulle caratteristiche merceologiche delle

⁶⁰ Si vedano, in particolare, gli artt. 2 e 3 del d.p.r. a confronto con i termini previsti nell'art. 2, par. 1, della direttiva n. 75/716/CEE.

benzine che siano finalizzate a migliorare l'attuazione degli obiettivi della direttiva n. 85/210/CEE⁶¹.

Lo strumento previsto dalla legge n. 349/1986 viene utilizzato appena qualche giorno dopo con l'emanazione del d.p.c.m. 4 giugno 1988, n. 240, per l'attuazione della direttiva n. 87/219/CEE che modifica la disciplina sul tenore di zolfo nei gasoli. L'agilità dello strumento si riflette nella inconsueta tempestività dell'adeguamento italiano che, per una volta, interviene addirittura con sei mesi di anticipo sul termine fissato dalla direttiva⁶².

Quanto al contenuto del decreto, si possono fare due osservazioni. Anzitutto si può rilevare che, nonostante si proceda ad una consistente riduzione del tenore di zolfo nei gasoli con nuove disposizioni che incidono, non sulla sostanza, ma sulla formulazione letterale della disciplina contenuta negli artt. 12 e 13 della legge n. 615/1966, non viene stabilito alcun coordinamento tra le due discipline, salvo il richiamo all'applicazione delle sanzioni previste *dalla vigente normativa* (che non possono altro che essere quelle contenute nell'art. 14 della legge n. 615/1966); tale coordinamento sarebbe stato probabilmente opportuno a fini di maggiore chiarezza e avrebbe potuto tranquillamente essere fondato sull'esplicita autorizzazione contenuta nell'art. 2, comma 3, della legge n. 349/1986, per il quale *le disposizioni degli artt. 12 e 13 della legge 13 luglio 1966, n. 615, [...] restano in vigore fino alle date che saranno indicate nei decreti di cui al precedente comma 2.*

La seconda osservazione attiene al fatto che il d.p.c.m. n. 240/1988 non contiene un'attuazione esauriente della direttiva n. 87/219/CEE, soprattutto con riferimento agli obiettivi lasciati alle determinazioni discrezionali degli Stati membri quali, ad esempio, l'imposizione di un tenore di zolfo nei gasoli ancora più basso da applicare in zone particolari che necessitano di una tutela dell'ambiente più rigorosa⁶³.

⁶¹ Per il miglioramento della qualità delle benzine con riferimento al tenore di benzene, anche in attuazione degli obiettivi indicati nell'art. 4 della direttiva n. 94/12/CE (su cui cfr., *retro*, note 19 e 45), si veda la lunga serie di decreti legge culminata con il d.l. 24 settembre 1996, n. 498, nonché, da ultimo, la legge 4 novembre 1997, n. 413, con la quale si è stabilito anche il tenore massimo consentito di idrocarburi aromatici totali. Sulla vicenda normativa di questi decreti legge e della legge n. 413/1997, si veda, *infra*, par. 8, a proposito dell'attuazione della direttiva n. 94/63/CE.

⁶² In tal modo anche il termine di entrata in vigore delle nuove disposizioni (1° gennaio 1989), una volta tanto, può rispettare rigorosamente quello stabilito dalle istituzioni europee.

⁶³ Nel d.p.c.m. si rinviene soltanto una disposizione (l'art. 4) che impone un tenore di zolfo dello 0,2% in peso *limitatamente* al gasolio utilizzato per gli autoveicoli adibiti al trasporto collettivo pubblico urbano nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti e al gasolio destinato agli impianti termoelettrici delle isole, con esclusione della Sardegna e della Sicilia.

Per questa ragione la direttiva in questione viene inserita negli allegati A e B della prima legge comunitaria (legge 29 dicembre 1990, n. 428) tra le direttive da attuare mediante l'emanazione di decreti legislativi, sottoposti al previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Negli stessi elenchi viene inserita anche la direttiva n. 87/416/CEE, di aggiornamento della direttiva n. 85/210/CEE sul tenore di piombo nella benzina, che conferisce agli Stati membri il potere di vietare la commercializzazione della benzina normale con piombo. Tra le disposizioni della legge comunitaria spicca l'art. 67, che detta i criteri di delega rivolti specificamente all'attuazione delle direttive in materia di tutela dell'ambiente; in particolare, il comma 2 contiene una norma che, come è stato evidenziato, integra una vera e propria ipotesi di «delegificazione permanente» riferita ad un intero settore normativo⁶⁴, stabilendo che *i decreti legislativi prevederanno altresì che le successive modifiche alle disposizioni in essi contenute, da introdurre anche in attuazione di modifiche apportate alle direttive recepite, potranno essere adottate, ove non ricorra riserva di legge, mediante regolamenti o atti amministrativi generali o comunque con altri provvedimenti di natura non regolamentare già previsti dalle leggi di settore*. L'intento del legislatore è chiaro: nel momento in cui si decide di regolare la materia con atti di rango legislativo (ciò soprattutto a causa della necessità di stabilire nuove sanzioni a corredo delle misure introdotte), si vuole comunque mantenere ferma la possibilità di procedere agli ulteriori aggiornamenti della disciplina attraverso l'emanazione di atti caratterizzati da un procedimento di formazione più agile e flessibile, anche non qualificabili formalmente come regolamenti (ovviamente solo per gli aspetti che non siano comunque coperti da riserva di legge).

Sulla base della delega vengono emanati i dd.lgs. 27 gennaio 1992, n. 96 e 97, il primo in attuazione della direttiva n. 87/416/CEE sul tenore di piombo nella benzina, il secondo per completare l'attuazione della direttiva n. 87/219/CEE sul tenore di zolfo nei gasoli. Il d.lgs. n. 97/1992 – in conformità agli obiettivi comunitari, ma non richiamando in alcun modo il d.p.c.m. n. 240/1988 che per primo aveva dato attuazione alla direttiva e che pure continua a rimanere in vigore – fissa un livello massimo di contenuto di zolfo nel gasolio dello 0,2% in peso da applicarsi in tutto il territorio dei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti e negli impianti termoelettrici delle isole con esclusione della Sardegna e della Sicilia, corredando tale disposizione con la sanzione penale dell'arresto sino a due anni o l'ammenda da lire un milione a lire cinque milioni (art. 3). Va osservato tuttavia che, no-

⁶⁴ Così, E. CANNIZZARO, *Delegazione legislativa e delegificazione nella attuazione di direttive comunitarie*, in *Riv. dir. int.*, 1990, 914.

nostante si intevenga con un atto avente forza di legge, manca ancora una volta qualsiasi coordinamento con le disposizioni della legge n. 615/1966 e ciò comporta, oltre ai consueti problemi di chiarezza formale, anche una vistosa disparità tra la sanzione prevista per la violazione della specifica norma contenuta nel decreto e le sanzioni (del tutto irrisorie) previste dagli artt. 14 e 14 *bis* della legge n. 615/1966⁶⁵ per la violazione di tutti gli altri limiti imposti dal diritto comunitario e già recepiti con il d.p.r. n. 400/1982 e con il d.p.c.m. n. 240/1988.

Anche il d.lgs. n. 96/1992, che dispone il divieto di commercializzazione della benzina normale con piombo, adeguando l'ordinamento interno all'intervenuto aggiornamento della direttiva n. 85/210/CEE, prevede una seria sanzione amministrativa per colui che non ottemperi al divieto. Analogamente a quanto accade per il d.lgs. n. 97, tuttavia, il decreto si presenta del tutto privo di norme di coordinamento o anche di semplici richiami agli strumenti che avevano dato attuazione alla direttiva precedente, con ciò determinando, oltretutto, una evidente incongruenza tra gli obblighi principali imposti dal diritto comunitario, la cui violazione non risulta in alcun modo sanzionata, e gli obblighi «secondari», per i quali (soltanto) viene prevista una sanzione adeguata.

Quanto alla specifica norma di «delegificazione permanente» che il legislatore delegato avrebbe dovuto prevedere sugli aggiornamenti delle disposizioni dei due decreti legislativi, si può rilevare che mentre il d.lgs. n. 97 la contiene, rinviando significativamente alla norma generale dell'art. 2, comma 2, della legge n. 349/1986, il d.lgs. n. 96 non prevede nulla al riguardo, probabilmente perché la specifica disciplina ivi contenuta non presenta alcun margine di aggiornabilità; anche in questo caso, comunque, non è dubbio che la disciplina rientri pienamente nel campo di applicazione della norma generale contenuta nella legge n. 349/1986.

Questa norma viene successivamente utilizzata come fondamento giuridico per l'adeguamento alla direttiva n. 93/12/CEE che impone l'ulteriore riduzione del tenore di zolfo nei gasoli; tale adeguamento avviene con il d.p.c.m. 14 novembre 1995, emanato con 13 mesi di ritardo nella forma dell'atto amministrativo generale ed espressamente fondato sull'art. 2, comma 2, della legge n. 349/1986, oltre che sull'art. 5 della legge comunitaria n. 146/1994 che aveva inserito la direttiva nell'allegato E tra quelle *da attuare in via amministrativa* e che viene richiamato in modo esplicito nel preambolo. Il decreto, che costituisce attuazione più che fedele della direttiva comunitaria, abroga correttamente il precedente d.p.c.m. n. 240/1988, mentre –

⁶⁵ In questi articoli è prevista la semplice ammenda da lire 90.000 a lire 900.000.

altrettanto correttamente – non può fare a meno di lasciare in piedi le incongruenze e le perplessità del sistema sanzionatorio che continua a fare capo agli art. 14 e 14 *bis* della legge n. 615/1966 e all'art. 3 del d.lgs. n. 97/1992.

Questo assetto del regime delle sanzioni in materia di combustibili è confermato, d'altronde, dal d.p.c.m. 2 ottobre 1995 (di poco precedente e anch'esso emanato nella forma dell'atto amministrativo generale sulla base dell'art. 2, comma 2, della legge n. 349/1986), che contiene la nuova disciplina generale delle caratteristiche merceologiche dei combustibili aventi rilevanza ai fini dell'inquinamento atmosferico; anche questo decreto, pur disponendo l'abrogazione degli artt. 12 e 13 della legge n. 615/1966⁶⁶, nulla ha potuto prevedere sul regime sanzionatorio previgente.

Per quanto attiene poi alle direttive n. 85/536/CEE e n. 87/441/CEE, sul tenore di composti ossigenati organici nelle miscele di benzina, la loro attuazione si caratterizza ancora una volta per il notevole ritardo rispetto al termine di adeguamento imposto agli Stati membri. Solo a distanza di oltre sei anni dalla scadenza del termine viene emanato il d.lgs. 18 aprile 1994, n. 280, sulla base della delega contenuta nella legge comunitaria 19 febbraio 1992, n. 142, e prorogata dall'art. 6, comma 5, della legge comunitaria 27 febbraio 1994, n. 146. La particolarità più rilevante di questa vicenda consiste nel fatto che la delega conferita al Governo nel 1992 individuava in modo molto specifico e dettagliato i principi e i criteri direttivi (art. 65), tanto che il decreto legislativo emanato due anni più tardi ha finito per rappresentare la riproduzione pressoché integrale dei contenuti normativi già previsti nella legge di delegazione.

7. L'attuazione delle direttive sulla tutela della qualità dell'aria

La prima disciplina organica che mira a considerare il profilo della tutela della qualità dell'aria, indipendentemente dalle singole fonti di inquinamento, è contenuta nel d.p.c.m. 28 marzo 1983⁶⁷, emanato sulla base della previsione generale contenuta nell'art. 4, ultimo comma, della leg-

⁶⁶ Tale ipotesi di «delegificazione anomala», come già ricordato, è espressamente prevista dall'art. 2, comma 3, della legge n. 349/1986.

⁶⁷ Il decreto si intitola esplicitamente «*Limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e di esposizione relativi ad inquinanti dell'aria nell'ambiente esterno*». Per alcune note di commento, si vedano: P. DELL'ANNO, *Nuovi limiti di accettabilità delle sostanze inquinanti nell'atmosfera*, in *Sanità pubbl.*, 1984, 1009; P. GIAMPIETRO, *I limiti relativi agli inquinanti dell'aria nell'ambiente esterno (note minime al decreto del presidente del consiglio dei ministri 28 marzo 1983)*, in *Foro it.*, 1985, III, 178.

ge n. 833/1978⁶⁸. Il decreto, sostituendo la vecchia disciplina del d.p.r. n. 322/1971 sulle «immissioni industriali», fissa veri e propri standard di qualità dell'aria per sette tipi di sostanze inquinanti (tra le quali il biossido di zolfo, il piombo, l'ossido di azoto e le particelle sospese), determinando anche i relativi metodi di prelievo e di analisi.

Per alcuni profili si potrebbe essere indotti a ritenere che il d.p.c.m. del 1983 da un lato abbia concretamente dato attuazione – almeno in parte – alla direttiva n. 80/779/CEE sui valori di qualità dell'aria riferiti al biossido di zolfo e alle particelle sospese, dall'altro abbia in qualche modo, addirittura, anticipato l'adeguamento dell'Italia ad alcune delle scelte e delle misure contenute nelle direttive n. 82/884/CEE e n. 85/203/CEE sui valori di qualità dell'aria relativi al piombo e al biossido di azoto. In realtà, a parte la mancata previsione di strumenti cardine quali i valori guida di qualità dell'aria, oppure la fissazione di valori limite non sempre pienamente coincidenti con quelli comunitari, il decreto del 1983 non può essere considerato neppure un atto di adeguamento parziale, giacché per la definizione delle concrete misure di tutela si limita a rinviare, con una norma a carattere sostanzialmente dilatorio, ad appositi piani di risanamento predisposti dalle Regioni al fine di condurre al rispetto degli standard nel termine di dieci anni (cioè entro l'11 giugno 1993).

Così, mentre le istituzioni comunitarie danno avvio alle procedure di infrazione contro l'Italia⁶⁹, le tre direttive sulla qualità dell'aria vengono inserite nell'elenco C allegato alla «legge Fabbri» tra quelle per le quali viene conferita al Governo la delega legislativa ai sensi degli artt. 15 e ss.⁷⁰. In attuazione della delega viene emanato il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, che, oltre ad incidere direttamente (con modificazioni ed integrazioni) sulla disciplina contenuta nel d.p.c.m. del 1983, dà origine ad un vero e proprio sistema normativo da realizzare e completare con l'intervento di una variegata pluralità di provvedimenti attuativi.

Quanto agli aspetti direttamente disciplinati dal d.lgs. n. 203/1988, vengono in considerazione gli artt. 20, 21 e 22, nonché i quattro allegati, dove, attraverso la modifica, la sostituzione o l'integrazione delle disposizioni del

⁶⁸ Cfr., *retro*, par. 3.

⁶⁹ Sul punto, si veda A. CAPRIA, *Direttive ambientali CEE*, cit., 161.

⁷⁰ Come nella legge n. 42/1982, anche nella delega contenuta nella legge 16 aprile 1987, n. 183, si utilizza il metodo di richiamare i principî ed i criteri direttivi contenuti nelle stesse direttive da attuare; peraltro, negli artt. 16, 17 e 18 si opera il tentativo di individuare anche alcuni principî e criteri direttamente formulati dal Parlamento, ma il loro carattere prevalentemente vago e generico non può che impedirne, di fatto, la funzione di indirizzare e vincolare l'azione normativa del Governo.

d.p.c.m. del 1983, si procede al completo adeguamento rispetto al diritto comunitario, stabilendo nuovi valori limite di qualità dell'aria per il biossido di zolfo e il biossido di azoto⁷¹ e nuovi metodi di prelievo e analisi⁷². Inoltre, senza intervenire sul testo del d.p.c.m., vengono recepiti per la prima volta i valori guida di qualità dell'aria previsti nelle direttive (art. 21 e allegato II).

Quanto invece agli aspetti affidati ad ulteriori interventi di completamento o di aggiornamento della disciplina sulla qualità dell'aria, assumono un rilievo fondamentale alcune previsioni dell'art. 3. Il comma 1 stabilisce che i valori limite ed i valori guida di qualità dell'aria, validi su tutto il territorio nazionale, sono fissati ed aggiornati con *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri della sanità e dell'industria, del commercio e dell'artigianato⁷³. Il comma 2, alla lett. b), affida ad un *decreto del Ministro dell'ambiente*, di concerto con i Ministri della sanità e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita la Conferenza dei presidenti delle giunte regionali (ora Conferenza Stato-Regioni), la fissazione e l'aggiornamento dei metodi di campionamento, analisi e valutazione degli inquinanti. Il comma 4, alle lett. a) e d), affida sempre ad un *decreto del Ministro dell'ambiente*, con il solo concerto del Ministro della sanità, la predisposizione dei criteri per l'elaborazione dei piani regionali per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria, nonché dei criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria da effettuare con i sistemi di rilevamento regionali.

In base a queste disposizioni, il risultato normativo complessivo che, ancora oggi, costituisce l'attuazione delle prime tre direttive sulla qualità dell'aria può essere così sintetizzato.

I valori limite ed i relativi metodi di misurazione risultano formalmente

⁷¹ A questo punto, quanto ai valori limite, non sono più riscontrabili divergenze tra gli standard comunitari ed i corrispondenti standard nazionali. Sul punto, si veda l'opinione contraria di A. CAPRIA, *Direttive ambientali CEE*, cit., 162, la quale sostiene la sussistenza di un contrasto con riferimento alle particelle sospese, in considerazione del fatto che per queste ultime i valori limite fissati dal d.p.c.m. – e non modificati dal d.p.r. n. 203/1988 – risulterebbero diversi da quelli fissati nella direttiva n. 80/779/CEE e che, inoltre, non sarebbero previsti per queste sostanze valori limite associati a quelli stabiliti per il biossido di zolfo. Tuttavia, si può osservare che da un lato i valori limite per le particelle sospese misurate secondo il metodo gravimetrico applicato in Italia corrispondono pienamente a quelli stabiliti nell'allegato IV, tabella B, della direttiva n. 80/779/CEE, dall'altro il legislatore italiano ha optato, con riferimento all'anidride solforosa, per l'adozione dei soli valori limite più restrittivi fissati dalla Comunità, potendo così prescindere dalla considerazione dei valori associati di particelle sospese.

⁷² In particolare, nell'allegato II del d.p.c.m. del 1983, risultano interamente sostituite le appendici 3 e 4, aggiunta l'appendice 12, modificate ed integrate le appendici 2 e 5.

⁷³ La norma riprende chiaramente, per i profili attinenti alla qualità dell'aria, la disposizione più generale dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 833/1978, già confermata, con riferimento al potere di proposta del Ministro dell'ambiente, dall'art. 2, comma 14, della legge n. 349/1986.

stabiliti nel d.p.c.m. del 1983, con la precisazione che alcuni sono stati direttamente modificati dal d.p.r. n. 203/1988, mentre altri sono rimasti invariati. I valori guida risultano invece fissati direttamente nell'allegato II del d.p.r. n. 203. Il d.p.c.m. di aggiornamento dei valori limite e dei valori guida previsto dall'art. 3, comma 1, del d.p.r. n. 203 non è mai stato emanato, nonostante che le direttive prevedessero espressamente la possibilità per gli Stati membri di fissare valori più restrittivi di quelli stabiliti a livello comunitario. Al contrario, i due decreti ministeriali previsti dall'art. 3, comma 4, lett. a) e d), del d.p.r. n. 203 sono stati emanati il 20 maggio 1991 dal Ministro dell'ambiente, nella forma dell'atto amministrativo generale⁷⁴ e ciò a dispetto del contenuto sostanzialmente normativo; a questi decreti ha fatto seguito l'atto di indirizzo e coordinamento in materia di sistemi di rilevazione dell'inquinamento urbano, emanato con il d.p.r. 10 gennaio 1992.

Uno dei contenuti più rilevanti di questa disciplina è senza dubbio la previsione – del tutto priva di una base normativa esplicita sia a livello comunitario che a livello nazionale – del potere attribuito al Ministro dell'ambiente di fissare livelli di attenzione e livelli di allarme con riferimento alle concentrazioni di sostanze inquinanti nell'atmosfera, nonché del potere delle Regioni di individuare zone del territorio particolarmente a rischio di episodi acuti di inquinamento atmosferico (soprattutto con specifica attenzione alle grandi aree urbane) cui applicare il regime dei livelli di attenzione e di allarme⁷⁵. A queste previsioni generali è stata data attuazione, a livello nazionale, con il d.m. 15 aprile 1994 e il d.m. 25 novembre 1994, anch'essi emanati dal Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità, nella forma dell'atto amministrativo generale⁷⁶. Oltre alla concreta fissazione dei livelli di attenzione e di allarme⁷⁷

⁷⁴ Si tratta del d.m. 20 maggio 1991 («*Criteri per l'elaborazione dei piani regionali per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria*»), e del d.m. 20 maggio 1991 («*Criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria*»).

⁷⁵ Si veda, in particolare, l'art. 9 del d.m. 20 maggio 1991 («*Criteri per la raccolta dei dati [...]*»), nonché l'art. 1 del d.p.r. 10 gennaio 1992.

⁷⁶ Per alcune considerazioni più puntuali sulla complessa vicenda normativa di questi decreti ministeriali, che rappresentano esempi indiscutibili di «fuga dal regolamento», sia consentito rinviare a M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell'ambiente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, Giappichelli, 1996, 159, note 30 e 31. Si tenga presente che la disciplina è stata recentemente integrata da un altro d.m. emanato nella forma dell'atto amministrativo generale: il d.m. 23 ottobre 1998 («*Individuazione dei criteri ambientali e sanitari in base ai quali i sindaci adottano le misure di limitazione della circolazione*»).

⁷⁷ Tali valori, in base all'art. 6 del d.m. 15 aprile 1994, dovrebbero essere aggiornati annualmente, entro il 30 settembre, con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità.

e alla definizione dei corrispondenti stati di attenzione e di allarme, occorre osservare che in questi decreti viene dettata una disciplina sperimentale dei metodi di misurazione per alcuni inquinanti (PM10, benzene, idrocarburi policiclici aromatici) in violazione del procedimento previsto dall'art. 3, comma 2, del d.p.r. n. 203/1988⁷⁸, sulla base di una norma contenuta nell'art. 5, comma 2, del decreto del 15 aprile 1994 che affida il compito di stabilire tali metodi di misurazione ad un decreto del Ministro dell'ambiente con il solo concerto del Ministro della sanità. Pertanto, la disciplina dei metodi di campionamento, analisi e valutazione degli inquinanti si trova attualmente contenuta in parte nel d.p.c.m. del 1983 (così come modificato e integrato dal d.p.r. n. 203/1988) e in parte nel d.m. 25 novembre 1994, emanato però in violazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 3, del d.p.r. n. 203/1988⁷⁹.

Esaurita l'analisi delle vicende relative all'attuazione delle prime tre direttive sulla qualità dell'aria, qualche considerazione deve essere svolta sull'adeguamento dell'Italia alle altre due direttive particolari in materia: la n. 89/427/CEE, che modifica la direttiva n. 80/779/CEE sull'anidride solforosa e le particelle in sospensione, e la n. 92/72/CEE sull'ozono.

La prima viene inserita, oltre un anno dopo il termine di scadenza, nell'allegato D della legge comunitaria n. 142/1992, tra le direttive *da attuare in via amministrativa* secondo l'art. 4, ma tale disposizione non sembra avere avuto alcun seguito. In realtà si ripropongono in questo caso le perplessità già segnalate con riferimento ai veicoli a motore in ordine all'opportunità di inserire simili disposizioni nelle leggi comunitarie e, più in generale, ai criteri e alle modalità con cui è stata data applicazione alla previsione contenuta nell'art. 4, comma 8, della «legge La Pergola». In questo caso, infatti, l'ordinamento italiano poteva già considerarsi pienamente conforme al contenuto della direttiva, ancora prima che questa fosse emanata, in forza di quanto disposto dal d.p.r. n. 203/1988⁸⁰.

Anche la direttiva n. 92/1972 viene inserita nell'elenco delle direttive *da attuare in via amministrativa* da una legge comunitaria, la n. 146/94 (allegato E), ma questa volta, alla data di emanazione della legge, la direttiva non

⁷⁸ Come già ricordato, la norma prevede che il decreto del Ministro dell'ambiente sia emanato con il concerto del Ministro della sanità e del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

⁷⁹ L'intento di non rispettare il procedimento previsto da questa norma traspare anche da un'altra disposizione del d.m. 15 aprile 1994, dove, a proposito degli inquinanti principali per i quali vengono fissati i valori di attenzione e di allarme, si precisa che i metodi di misura sono quelli indicati nel d.p.c.m. del 1983 e nel d.p.r. n. 203/1988, *integrati e modificati ai sensi del decreto ministeriale 20 maggio 1991 «criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria»*, anch'esso però emanato con il solo concerto del Ministro della sanità.

⁸⁰ Cfr., *retro*, nota 71.

è ancora stata attuata e non è ancora scaduto il termine per l'adeguamento. La disposizione della legge comunitaria, tuttavia, non determina l'accelerazione della procedura di attuazione: infatti, solo con il d.m. 16 maggio 1996 (ad oltre due anni dalla scadenza del termine) l'Italia si adegua completamente alla disciplina comunitaria sul sistema di sorveglianza per l'inquinamento da ozono⁸¹.

Il decreto, emanato dal Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro della sanità nella forma dell'atto amministrativo generale, viene fondato oltre che sulla previsione della legge comunitaria anche sugli artt. 3, 4 e 5 del d.p.r. n. 203/1988, confermando così la tendenza ad interpretare le disposizioni delle leggi comunitarie che applicano la norma contenuta nell'art. 4, comma 8, della legge «La Pergola» non come autonomi fondamenti di un potere di attuazione delle direttive in via amministrativa, bensì come semplici «ricognizioni» di tale potere, che deve comunque trovare nell'ordinamento una precisa disposizione di legge che lo preveda⁸².

Il contenuto del decreto, oltre ad alcune disposizioni che integrano la disciplina del d.m. 20 maggio 1991 sui criteri di raccolta dei dati relativi alla qualità dell'aria, individua anche i livelli delle concentrazioni di ozono nell'atmosfera (tra cui un livello per la protezione della salute che si configura come vero e proprio valore limite di qualità dell'aria e che modifica implicitamente il limite previsto dal d.p.c.m. del 1983), nonché i metodi di misurazione di questo inquinante. Per questi due profili, si può rilevare, ancora una volta, il contrasto tra la forma dell'atto (decreto del Ministro dell'ambiente con il solo concerto del Ministro della sanità) e le disposizioni del d.p.r. n. 203/1988: l'art. 3, comma 1, che affida ad un d.p.c.m. la fissazione dei valori limite di qualità dell'aria e l'art. 3, comma 2, che affida ad un decreto del Ministro dell'ambiente con il concerto del Ministro della sanità e del Ministro dell'industria, sentita la Conferenza Stato-Regioni, la fissazione e l'aggiornamento dei metodi di campionamento, analisi e valutazione degli inquinanti⁸³.

⁸¹ In realtà, un parziale recepimento della direttiva si rileva nel d.m. 15 aprile 1994, laddove vengono fissati i valori di attenzione e di allarme anche per l'ozono, in misura espressamente conforme ai rispettivi valori comunitari.

⁸² Si vedano, in proposito, gli analoghi esempi illustrati con riferimento alle direttive sui veicoli a motore indicate, *retro*, nota 51, nonché alla direttiva n. 93/12/CEE sul tenore di zolfo nei gasoli.

⁸³ Si osservi che, oltre alla concreta fissazione di nuovi metodi di misurazione per l'ozono, nell'art. 4, comma 3, del d.m. 16 maggio 1996 viene introdotta una norma generale che illegittimamente integra, modificandola nella sostanza, la previsione contenuta nel d.p.r. n. 203/1988: *Con appositi decreti del Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero della sanità, saranno stabiliti i metodi ed i protocolli di misura degli inquinanti non oggetto di precedente normativa.*

Per quanto attiene, infine, all'attuazione della direttiva quadro n. 96/62/CE, sulla valutazione e gestione complessiva della qualità dell'aria, il legislatore nazionale si è per il momento limitato al conferimento di una delega legislativa al Governo, inserendo tale direttiva negli allegati A e B dell'ultima legge comunitaria n. 128/1998.

8. *L'attuazione delle direttive sulle emissioni da impianti produttivi*

Anche in questo settore le vicende attuative del diritto comunitario presentano caratteri generali pienamente in linea con quelli che si sono evidenziati negli altri settori: ritardi, incongruenze, lacune, tendenza prevalente all'uso dell'atto amministrativo generale e quindi, spesso, alla «fuga dal regolamento».

In questo senso, è assolutamente emblematica la vicenda dell'adeguamento dell'ordinamento interno alla disciplina generale in materia di inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali contenuta nella direttiva quadro n. 84/360/CEE.

La direttiva, prima della scadenza del termine, viene inserita nell'elenco C allegato alla «legge Fabbri» tra quelle per le quali è conferita al Governo la delega legislativa ai sensi degli artt. 15 e ss.⁸⁴. Tale delega, come per le tre direttive sulla qualità dell'aria, viene esercitata con l'emanazione del d.p.r. n. 203/1988 che, seguendo il taglio della direttiva, detta per gli impianti industriali una disciplina di carattere generale, molto ampia e solo parzialmente suscettibile di immediata applicazione. La conferma più evidente della necessità di procedere ad una notevole opera di integrazione normativa, attraverso l'emanazione di disposizioni esecutive e attuative delle grandi scelte contenute nel d.p.r. n. 203, viene dall'art. 3, comma 2, che affida a decreti del Ministro dell'ambiente, emanati secondo il procedimento più volte richiamato⁸⁵, la definizione e l'aggiornamento: delle linee guida per il contenimento delle emissioni, nonché dei valori minimi e massimi di emissione; dei metodi di campionamento, analisi e valutazione degli inquinanti e dei combustibili; dei criteri per l'utilizzazione delle migliori tecnologie disponibili; dei criteri temporali per l'adeguamento progressivo degli impianti esistenti alla normativa contenuta nel decreto. La lettura di questa disposizione mostra chiaramente come l'attuazione della direttiva n. 84/360/CEE, in

⁸⁴ Cfr., *retro*, nota 70.

⁸⁵ Si veda, *retro*, par. 7.

realtà, finisca per essere affidata dal legislatore italiano alla costruzione di un complesso «sistema normativo» di cui il d.lgs. n. 203/1988 non è altro che la base di partenza.

Al d.p.r. n. 203 seguono, negli anni successivi, due atti di indirizzo e coordinamento alle Regioni, il d.p.c.m. 21 luglio 1989 e il d.p.r. 25 luglio 1991, entrambi emanati nella forma dell'atto amministrativo generale, nonostante siano finalizzati a dettare disposizioni per *l'attuazione e l'interpretazione del decreto*⁸⁶ e che, di fatto, contengano numerose norme che modificano sostanzialmente e riducono la portata della disciplina contenuta nell'atto di rango legislativo⁸⁷.

Nel periodo che intercorre tra i due atti appena richiamati, viene emanato il d.m. 12 luglio 1990 che, nel pieno rispetto del procedimento descritto nell'art. 3, comma 2, del d.p.r. n. 203/1988, detta la disciplina ivi indicata limitatamente, però, ai soli impianti industriali esistenti⁸⁸. Il dato che non si può fare a meno di rilevare attiene alla forma di atto amministrativo generale che assume il decreto; ciò in aperta violazione dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988, se si considera che in questo atto è contenuta la più rilevante disciplina sostanziale per i titolari di impianti industriali fino ad oggi emanata in attuazione del d.p.r. n. 203/1988. Inoltre, la limitazione del campo di applicazione del d.m. ai soli impianti esistenti rende evidente il fatto che le previsioni generali del d.p.r. n. 203 – e quindi la stessa direttiva n. 84/360/CEE – attendono ancora oggi di essere attuate in modo completo.

A differenza della direttiva quadro, la direttiva n. 88/609/CEE, relativa specificamente alla limitazione delle emissioni in atmosfera provenienti dai grandi impianti di combustione, riceve attuazione molto rapidamente con il d.m. 8 maggio 1989, intervenuto con largo anticipo rispetto al termine im-

⁸⁶ Si veda, in tal senso, l'art. 6 del d.l. 30 giugno 1989, n. 245, convertito nella legge n. 288/1989.

⁸⁷ Per tali ragioni, la dottrina non ha mancato di evidenziare le notevoli perplessità che suscitano interventi di questo tipo, anzitutto sotto il profilo del contrasto formale con l'art. 17 della legge n. 400/1988, ma anche sotto il profilo più generale della violazione del principio di legalità sostanziale, per il contrasto che si evidenzia tra norme di rango legislativo e atti subordinati che intenderebbero darvi attuazione. Sul punto, e in particolare con riferimento al d.p.c.m. del 1989, si vedano: F. GIAMPIETRO, *La nuova disciplina dell'inquinamento atmosferico: dal d.p.r. n. 203 del 1988 ai successivi interventi «demolitori»*, in *Sanità pubbl.*, 1989, spec. 1345 ss.; P. DELL'ANNO, *Interpretazione o abrogazione del D.P.R. 203/88 sull'inquinamento atmosferico?*, in *Corriere giur.*, 1989, 1270.

⁸⁸ In particolare, il decreto stabilisce: le linee guida per il contenimento delle emissioni degli impianti esistenti; i valori di emissione minimi e massimi per gli impianti esistenti; i metodi generali di campionamento, analisi e valutazione delle emissioni; i criteri per l'utilizzazione di tecnologie disponibili per il controllo delle emissioni; i criteri temporali per l'adeguamento progressivo degli impianti esistenti.

posto agli Stati membri. Tuttavia, anche questo decreto, pur risultando emanato nel pieno rispetto del procedimento previsto nell'art. 3, comma 2, del d.p.r. n. 203/1988, suscita non pochi dubbi di legittimità: dal punto di vista formale, perché approvato nella forma dell'atto amministrativo generale, in violazione dell'art. 17 della legge n. 400/1988⁸⁹; dal punto di vista sostanziale, perché contiene disposizioni palesemente confliggenti con le norme del d.lgs. n. 203⁹⁰. Oltretutto, a complicare la situazione interviene successivamente il già richiamato d.m. 12 luglio 1990 che, nell'allegato III, par. A, integra la disciplina riguardante i grandi impianti di combustione esistenti, senza provvedere ad alcun coordinamento esplicito con le norme contenute nel d.m. dell'anno precedente⁹¹.

Una certa inversione di tendenza nella scelta dello strumento di adeguamento al diritto comunitario e nell'interpretazione dell'art. 3, comma 2, del d.p.r. n. 203/1988 si può constatare con riferimento all'attuazione delle direttive n. 89/369/CEE e 89/429/CEE in materia di inquinamento atmosferico provocato dagli impianti (nuovi ed esistenti) di incenerimento dei rifiuti urbani. Ad oltre tre anni di distanza dallo scadere del termine di attuazione, le due direttive vengono inserite nell'allegato E della legge comunitaria n. 146/1994 tra quelle *da attuare in via amministrativa*. Dopo altri tre anni e mezzo, sulla base dell'art. 3, comma 2, del d.p.r. n. 203/1988 e della previsione della legge comunitaria, viene emanato il d.m. 19 novembre 1997, n. 503, che, oltre a rispettare pienamente il procedimento previsto nella norma appena richiamata, assume la forma del regolamento ministeriale (in ossequio all'art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988), dettando una disciplina fortemente articolata e ricca di contenuti originali rispetto a quanto previsto a livello europeo.

Si tratta di un caso assolutamente unico nell'ambito del settore normativo preso in considerazione, in cui si manifesta per la prima volta la consapevolezza del Ministro dell'ambiente che al potere previsto dall'art. 3, comma 2, del d.p.r. n. 203/1988 deve essere riconosciuta natura sostanzialmente regolamentare e che tale natura, allo stato attuale della normativa vigente, impone l'adozione delle forme e il rispetto delle procedure previste dall'art.

⁸⁹ Specificamente sul punto, si veda F. GIAMPIETRO, *Il nuovo potere regolamentare dell'esecutivo: primo esame di un'esperienza campione (il d.m. 8 maggio 1989 sulle emissioni da grandi impianti)*, in *Foro it.*, 1989, V, 361.

⁹⁰ Per un'indicazione precisa delle norme in contrasto, si veda F. GIAMPIETRO, *La nuova disciplina dell'inquinamento atmosferico: dal d.p.r. n. 203 del 1988 ai successivi interventi «demolitori»*, cit., 1344.

⁹¹ L'osservazione è contenuta in L. BUTTI, S. D'ANGELO, M. DUBINI, S. NESPOR, *La tutela dell'aria*, in C. RAPISARDA SASSON (a cura di), *Capire l'ambiente*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1994, 20.

17 della legge n. 400/1988. La peculiarità del caso rappresentato dal d.m. n. 503/1997 viene in evidenza anche sotto il profilo dell'applicazione in concreto dell'art. 4, comma 8, della legge n. 86/1989 e delle relative disposizioni delle leggi comunitarie sull'attuazione delle direttive *in via amministrativa*; si tratta, infatti, dell'unico esempio, tra tutte le ipotesi che si sono analizzate, in cui tali disposizioni sono state intese come riferite all'emanazione di un atto formalmente regolamentare.

La possibilità che questi orientamenti, almeno con riferimento all'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti di incenerimento dei rifiuti, trovino conferma nell'immediato futuro sembra poter avere un esplicito fondamento nelle previsioni dell'ultima legge comunitaria (legge 24 aprile 1998, n. 128). Infatti, la direttiva n. 94/67/CEE sull'incenerimento dei rifiuti pericolosi viene inserita nell'allegato D tra le direttive che, in base a quanto esplicitamente previsto dall'art. 6, comma 1, siano *da attuare mediante regolamento ministeriale da emanare ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, o atto amministrativo*.

Da ultimo, merita qualche considerazione la vicenda normativa con cui si è provveduto ad adeguare l'ordinamento interno alla direttiva n. 94/63/CE, sul controllo delle emissioni di composti organici volatili derivanti dal deposito della benzina e dalla sua distribuzione dai terminali alle stazioni di servizio.

Prima della scadenza del termine di adeguamento fissato nella direttiva (31 dicembre 1995), il Governo italiano provvede all'emanazione del d.l. 27 settembre 1995, n. 407, intitolato alla prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene e contenente – oltre alla fissazione dei tenori massimi consentiti di benzene nelle benzine – il richiamo esplicito (art. 3) alla integrale applicazione delle disposizioni previste nella direttiva n. 94/63/CE, richiamo che viene assistito dalla previsione di sanzioni amministrative per i casi di violazione. Nella stessa disposizione il Governo va oltre l'ambito di applicazione della disciplina comunitaria, prevedendo che anche gli impianti di distribuzione dei carburanti agli autoveicoli siano dotati di dispositivi per il recupero dei vapori di benzina⁹².

L'attuazione della direttiva n. 94/63/CE resta ancorata al precario strumento della decretazione d'urgenza fino alla ben nota sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale, grazie alla quale viene interrotta una catena di sette decreti legge successivamente reiterati e culminati con il d.l. 24 settembre 1996, n. 498; in seguito, occorre attendere l'approvazione della legge 4 novembre 1997, n.

⁹² Le norme tecniche su questi dispositivi sono state definite con il d.m. 16 maggio 1996, emanato dal Ministro dell'ambiente nella forma dell'atto amministrativo generale.

413, che riproduce sostanzialmente i contenuti dei decreti legge decaduti anche per gli aspetti sanzionatori (art. 4), per poter considerare definitivo il recepimento formale della disciplina comunitaria sulle emissioni di COV.

Nell'ambito della stessa legge viene attribuita espressamente al Ministro dell'ambiente la competenza (da esercitare con decreto emanato, entro sessanta giorni, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale, dell'interno, dei trasporti e della navigazione, della sanità e delle finanze) a stabilire norme tecniche – evidentemente integrative, modificative o sostitutive della disciplina tecnica prevista nella direttiva – per l'adeguamento degli impianti.

Malgrado l'intervento della legge n. 413/1997, qualche mese più tardi la direttiva n. 94/63/CE viene curiosamente inserita nella legge comunitaria n. 128/1998 tra le direttive per le quali è conferita la delega al Governo ad emanare decreti legislativi sottoposti al parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari. Si tratta di una palese svista del legislatore, che mostra tuttavia una grave lacuna del sistema italiano con riferimento alla stessa consapevolezza delle autorità normative sullo stato di attuazione del diritto comunitario.

9. Considerazioni di sintesi

Terminata l'analisi delle modalità con cui è stato dato seguito nell'ordinamento interno (limitatamente alle fonti statali) alle direttive comunitarie in materia di inquinamento atmosferico e rinviando – per quanto attiene al grado di incidenza del diritto comunitario sui contenuti della disciplina preesistente – alle osservazioni fatte a conclusione del par. 4, sembra opportuno sottolineare alcuni dati che emergono in termini piuttosto evidenti dal complesso quadro normativo che si è cercato di ricostruire.

Spicca, anzitutto, un'accentuata tendenza delle istituzioni italiane ad utilizzare indiscriminatamente quasi tutti i tipi di fonti normative e tutti i possibili meccanismi di adeguamento al diritto comunitario. La scelta della fonte e del fondamento giuridico per dare attuazione ad una direttiva in questa materia si rivela del tutto casuale e priva di una logica intrinseca che possa fondarsi su ragioni diverse rispetto a quelle dettate dalle mere opportunità contingenti.

Oltretutto, non sembra che in questa materia l'evoluzione e l'affinamento degli strumenti generali di attuazione del diritto comunitario abbia portato ad un miglioramento nei tempi e nella qualità dell'adeguamento alle direttive⁹³.

⁹³ Cfr. anche il giudizio di sintesi di L. BUTTI, *Aria: è solo formale il rispetto delle norme CEE*, in *Impresa Ambiente*, 1991, n. 6, 13 ss.

Quasi mai la legge comunitaria assume una rilevanza sostanziale nell'attuazione di una direttiva sull'inquinamento atmosferico e, comunque, tale strumento risulta del tutto inefficace non soltanto al fine di garantire l'adeguamento tempestivo, ma anche al fine di diminuire semplicemente i consueti ritardi italiani. A ciò va aggiunta, più specificamente, l'assoluta incoerenza che è dato rilevare nell'applicazione concreta dell'art. 4, comma 8, della legge «La Pergola», cosicché l'elenco delle direttive *attuate o da attuare in via amministrativa*, che viene solitamente allegato alle leggi comunitarie, si rivela pressoché inutile ed anzi fuorviante, dal momento che finisce per contenere, senza distinguerle, sia direttive da attuare sia direttive (alcune, ma non tutte!) che hanno già ricevuto attuazione.

Il quadro complessivo che si ricava dall'analisi delle vicende relative all'adeguamento dell'ordinamento italiano alle direttive sull'inquinamento atmosferico non è dunque dei più confortanti. Troppo spesso l'attuazione avviene a distanza di molti mesi e a volte di anni rispetto al termine imposto dalle istituzioni comunitarie. La relativa sollecitudine che in qualche caso è dato riscontrare è quasi sempre connessa al compito di mera riproduzione del diritto comunitario che si assumono le nostre autorità; le maggiori difficoltà delle autorità normative interne emergono, infatti, nell'attuazione delle direttive che lasciano ampi margini di discrezionalità in ordine alla scelta degli strumenti concreti che servano al raggiungimento degli obiettivi fissati a livello europeo.

L'altro dato che risulta in termini di assoluta evidenza risiede nel fatto che, nonostante si registri in generale il ricorso ad una vastissima tipologia di atti fonte, spicca chiaramente la tendenza verso l'«amministrativizzazione» delle tecniche di adeguamento al diritto comunitario, soprattutto per gli aspetti che attengono alla definizione delle regole puntuali destinate ad imporsi a tutti i soggetti dell'ordinamento; in questa materia le disposizioni generali o di principio (tra cui quelle che definiscono i regimi sanzionatori) risultano di solito contenute in atti formalmente normativi, di rango legislativo, ma le regole puntuali si trovano quasi sempre in atti amministrativi generali⁹⁴.

L'uso di questo tipo di strumento, soprattutto in presenza di contenuti normativi prevalentemente tecnici e soggetti ad una continua evoluzione, potrebbe avere, senza dubbio, una sua intrinseca razionalità sul piano teorico, in considerazione delle esigenze di flessibilità ed agilità dei procedimenti decisionali, nonché della necessità di assicurare un adeguato spazio di intervento ai soggetti e agli organismi tecnicamente più competenti; inoltre, dal punto di vista comunitario, l'atto amministrativo generale, regolarmente pub-

⁹⁴ Sul significato di questa espressione, si veda, *retro*, nota 33.

blicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, non sembrerebbe di per sé strumento inadeguato per la corretta attuazione delle direttive⁹⁵.

Tuttavia, da quanto si è potuto constatare nel corso dell'analisi illustrata nei paragrafi precedenti, i risultati concreti cui si perviene sembrano tutt'altro che appaganti. L'atto amministrativo generale, infatti, non garantisce necessariamente il rispetto dei termini imposti dalle direttive; non assicura, di per sé, la correttezza o la completezza dell'adeguamento al diritto comunitario; quando tale adeguamento comporta scelte discrezionali e non mera riproduzione delle norme stabilite a livello europeo, il tavolo decisionale di queste scelte finisce per essere completamente sottratto ai normali circuiti dell'indirizzo politico democratico-parlamentare e quindi ad ogni forma di trasparenza e di controllo. A ciò si aggiungono i problemi di legalità formale connessi al mancato rispetto delle forme e delle procedure previste nell'art. 17 della legge n. 400/1988 per gli atti a contenuto regolamentare, nonché, molto spesso, le incoerenze, le lacune e le vere e proprie violazioni della legalità sostanziale riscontrabili nel rapporto con gli atti normativi primari, quasi che questi decreti ministeriali fossero la manifestazione di un potere normativo del tutto autonomo e svincolato dal principio di gerarchia delle fonti.

In questa situazione non si può che auspicare, anzitutto, l'intervento di una decisa opera razionalizzatrice che, attraverso – ad esempio – lo strumento del testo unico di settore, possa condurre ad una disciplina chiara ed unitaria dell'intera materia, eliminando le incongruenze e le lacune dovute alla complessa stratificazione normativa registratasi fino ad oggi⁹⁶. Il testo unico, da adottare necessariamente nella forma dell'atto con forza di legge, non potrebbe fare a meno di fornire precise indicazioni sui diversi livelli di normazione della materia, da un lato limitandosi a dettare direttamente i principi fondamentali della materia e le norme sui regimi sanzionatori, dall'altro provvedendo ad organizzare i processi di produzione della disciplina tecnica e di dettaglio, da affidare certamente a fonti secondarie o terziarie.

Sotto quest'ultimo profilo, occorre probabilmente dare riconoscimento – una volta per tutte – alle istanze e alle esigenze concrete che hanno portato,

⁹⁵ Sul punto, si vedano, in particolare, i contributi di L.S. ROSSI, *L'attuazione in Italia del diritto comunitario mediante atti amministrativi*, in *Dir. com. sc. int.*, 1987, 391 ss. e P.F. LOTITO, *La potestà normativa secondaria del Governo e l'attuazione delle norme comunitarie*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, 213 ss.

⁹⁶ Sulle esigenze di razionalizzazione della disciplina giuridica nel campo della tutela dell'ambiente, si veda, da ultimo, B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze, Olschki, 1999, 213 ss.

in settori come quello della tutela dell'ambiente atmosferico, a prescindere quasi sempre dalle forme regolamentari previste dalla legge n. 400/1988, evitando di auspicare un formale quanto inutile rispetto delle procedure individuate nell'art. 17⁹⁷. Si tratta forse di abbandonare l'idea che possa concepirsi un'unica modalità di esercizio della potestà regolamentare e di individuare, più opportunamente, procedimenti di normazione secondaria nuovi e più adeguati alle esigenze rispetto al regime di pareri e di controlli previsto attualmente per i regolamenti dell'esecutivo⁹⁸; procedimenti che consentano di rispondere alle ragioni della flessibilità e della tempestività rispetto alla continua evoluzione delle conoscenze tecniche e scientifiche, ma anche alle ragioni della attendibilità delle valutazioni, nonché della trasparenza e della pubblicità dell'*iter* formativo della decisione finale. In questo senso, non è difficile immaginare la possibilità di un riconoscimento sempre maggiore del ruolo e delle funzioni attribuiti all'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, in modo tale da costruire, nei procedimenti di produzione normativa in campo ambientale, una sorta di passaggio obbligato (e trasparente) finalizzato sia alla diretta elaborazione delle norme a contenuto tecnico, sia alla verifica della conformità dell'ordinamento interno alle disposizioni tecniche definite a livello comunitario.

⁹⁷ In questa direzione, invece, sembrano andare gli orientamenti più recenti, non soltanto per quanto si è potuto constatare con riferimento al d.m. 19 novembre 1997, n. 503, in materia di impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, ma anche per le numerose ipotesi in cui è possibile rinvenire disposizioni legislative che prevedono esplicitamente l'emanazione di atti regolamentari nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 400/1988. In proposito, si vedano, ad esempio, l'art. 6, comma 7, della legge 28 dicembre 1993, n. 549, sull'ozono stratosferico, così come sostituito dall'art. 3 della legge 16 giugno 1997, n. 179, nonché l'art. 18, commi 3 e 4, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in materia di gestione dei rifiuti e degli imballaggi.

⁹⁸ In tal senso, si vedano già gli auspici formulati dalla Corte dei conti, sez. un., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1990*, I, 182.