



Università di Pisa

Facoltà di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale

Tesi di Laurea

L'inquinamento atmosferico da stabilimenti industriali

Relatore

Prof.ssa Ilaria Lolli

Candidata

Chiara Paganelli

A.A. 2012/2013

Ai miei genitori, a mio fratello , a Luca.

*Trattiamo bene la terra su cui viviamo: essa
non ci è stata donata dai nostri padri, ma ci è
stata prestata dai nostri figli.*

(Proverbio Masai)

INDICE

CAPITOLO 1

LA NASCITA E L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI INQUINAMENTO ATMOSFERICO: DALLA TUTELA DELLA SALUTE ALLA TUTELA DELL'ARIA **6**

1.1	IL QUADRO NORMATIVO	6
1.2	LA DISCIPLINA DELLE INDUSTRIE INSALUBRI NEL T.U.LL.S. (R.D. 27 LUGLIO 1934 N. 1265)	9
1.3	LA LEGGE N. 615/1966	18
1.4	IL DPR N. 203/1988	21
1.5	LA QUALITÀ DELL'ARIA AMBIENTE: LA DIRETTIVA 96/62/CE E IL D.LGS. N. 351/1999	31
1.6	LA DIRETTIVA 2008/50/CE	40
1.7	LA PARTE QUINTA DEL TESTO UNICO AMBIENTALE RISULTANTE DALLA RIFORMA ATTUATA DAL D.LGS. 128/2010	50
1.8	LA DIRETTIVA 2010/75/CE CONCERNENTE LE EMISSIONI INDUSTRIALI	56

CAPITOLO 2

LA REGOLAMENTAZIONE DELLE EMISSIONI IN ATMOSFERA ALLA LUCE DELLE PARTE V, TITOLO I, DEL D.LGS. 152/06 **61**

2.1	PREVENZIONE E LIMITAZIONE DELLE EMISSIONI IN ATMOSFERA DI IMPIANTI E ATTIVITÀ	61
2.2	AUTORIZZAZIONE ALLE EMISSIONI IN ATMOSFERA PER GLI STABILIMENTI	66
2.3	EMISSIONI CONVOGLIATE, EMISSIONI DIFFUSE ED EMISSIONI TECNICAMENTE CONVOGLIABILI	79
2.4	VALORI LIMITE DI EMISSIONE E PRESCRIZIONI PER GLI IMPIANTI E LE ATTIVITÀ	83
2.5	IMPIANTI E ATTIVITÀ IN DEROGA	90
2.5.1	<i>Impianti e attività in deroga: sola comunicazione</i>	91
2.5.2	<i>Impianti e attività in deroga: autorizzazione di carattere generale</i>	97
2.5.3	<i>Le condizioni che non rendono possibile la deroga</i>	104
2.6	L'APPROCCIO INTEGRATO: L'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE	108
2.7	L'AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE	122
2.8	I GRANDI IMPIANTI DI COMBUSTIONE	129
2.9	I COMPOSTI ORGANICI VOLATILI (COV)	136
2.10	CONTROLLI, ISPEZIONI E METODI DI CAMPIONAMENTO	144

CAPITOLO 3

LA TUTELA CIVILE E PENALE DELL'ARIA: IL GETTO PERICOLOSO DI COSE, I REATI PREVISTI DALL'ART. 279 DEL D.LGS. 152/06, LA NORMALE TOLLERABILITÀ DELLE IMMISSIONI	160
3.1 L'ART. 674 DEL CODICE PENALE	160
3.1.1 <i>L'elemento oggettivo e la natura del reato ex art. 674 c.p.</i>	167
3.1.2 <i>L'elemento soggettivo del reato</i>	171
3.2 LE IPOTESI DI REATO PREVISTE DAL D.LGS. 152/2006: L'ART. 279, 1° COMMA	177
3.3 (SEGUE) LA VIOLAZIONE DELLE PRESCRIZIONI: ART. 279, 2° COMMA	184
3.4 LE IMMISSIONI E L'ART. 844 DEL CODICE CIVILE	187
3.4.1 <i>Gli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute</i>	197
CAPITOLO 4	
CONCLUSIONI	199

CAPITOLO 1

LA NASCITA E L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI INQUINAMENTO ATMOSFERICO: DALLA TUTELA DELLA SALUTE ALLA TUTELA DELL'ARIA

1.1 IL QUADRO NORMATIVO

L'esercizio di una attività industriale è un diritto soggettivo, tutelato costituzionalmente secondo la previsione di cui all'art. 41 della Costituzione.

Tale diritto incontra dei limiti che consistono nel rispetto dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà e della dignità umana.

Già prima del testo costituzionale, e ben prima degli attuali fermenti scaturiti dalle emergenze ambientali, prima ancora che il termine "inquinamento" nell'odierno significato diventi di uso comune, il legislatore prende atto dell'impatto comune sull'ambiente da un certo tipo di lavorazioni industriali.

Nel Testo Unico delle leggi sanitarie, emanato con il R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, ci si pone il problema della compatibilità tra talune tipologie di attività produttive, la salubrità dell'ambiente e la salute dell'uomo.

Questa normativa, pertanto, individua le "lavorazioni insalubri", definite come "manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o

altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti". È una terminologia che rispecchia la cultura di quel tempo, ma il problema che viene affrontato è quello stesso sottostante alle varie leggi speciali in materia di diritto dell'ambiente emanate ai giorni nostri.

La Legge del 13 luglio 1966, n. 615, la prima legge organica sull'inquinamento atmosferico, individua l'aria come un bene giuridico da proteggere.

La legge definisce per la prima volta l'inquinamento atmosferico come l' "emissione in atmosfera di fumi, polveri, gas e odori di qualsiasi tipo atti ad alterare le condizioni di salubrità dell'aria e a costituire pertanto pregiudizio diretto o indiretto alla salute dei cittadini e danno ai beni pubblici e privati".

Quanto alle emissioni in atmosfera derivanti da impianti industriali, essa prevede per gli stabilimenti produttivi l'obbligo di possedere impianti, installazioni o dispositivi tali da contenere, entro i più ristretti limiti che il progresso della tecnica consenta, l'emissione di fumi o gas o polveri o esalazioni che possono contribuire all'inquinamento atmosferico.

La legge è peraltro caratterizzata da alcune lacune, soprattutto con riguardo alla tutela della salute, per superare le quali si rende necessario il ricorso a disposizioni di carattere generale, come l'art. 674 del codice penale, che prevede il reato di getto pericoloso di cose, che punisce "chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapore o di fumo, atti a cagionare tali effetti".

La legge 615/1966 viene abrogata, per quel che concerne l'inquinamento da impianti industriali, dal DPR del 24 maggio 1988, n.

203, che recepisce quattro direttive europee in materia di inquinamento e qualità dell'aria.

Il DPR 203/1988 introduce il concetto di protezione dell'ambiente accanto a quello di tutela della salute umana, assenti nella precedente normativa. Esso inoltre contiene una definizione chiara di inquinamento atmosferico, che viene dal decreto individuato come "ogni modificazione della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica, dovuta alla presenza nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria; da costituire pericolo ovvero pregiudizio diretto o indiretto per la salute dell'uomo; da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente; alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi ed i beni pubblici e privati".

Infine, introduce valori limite e valori guida per la qualità dell'aria e il concetto, di derivazione anglosassone, di migliore tecnologia disponibile.

Nel 1996 viene emanata in Europa la Direttiva 96/62/CE sulla valutazione e gestione della qualità dell'aria che ha come obiettivo quello di definire una strategia comune volta a stabilire standard di qualità dell'aria tali da prevenire o ridurre gli effetti nocivi degli inquinanti sulla salute umana e sull'ambiente.

La direttiva, definita "quadro" proprio perché detta politiche generali e comuni in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria, individua le azioni fondamentali che gli Stati membri devono attuare.

In Italia la "direttiva quadro" è recepita con il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351, che stabilisce le competenze di Stato e regioni. Le regioni devono occuparsi della valutazione della qualità dell'aria e dell'attuazione di piani di azione, piani di risanamento e piani di mantenimento, mentre lo Stato deve stabilire i valori limite e i valori obiettivo di qualità da

raggiungere, realizzando così una gestione della qualità dell'aria attraverso una pianificazione integrata su tutto il territorio nazionale.

Il 29 aprile 2006 entra in vigore il d.lgs. n. 152 che alla Parte V introduce nuovi criteri, nuove definizioni e nuovi parametri per le emissioni in atmosfera e per il regime autorizzatorio a cui uniformarsi. La disciplina concorre con quella in tema di Autorizzazioni integrate ambientali, in passato introdotta dal d.lgs. 59/2005 e oggi ricompresa nella Parte II del Testo Unico.

Il 2010 è l'anno in cui si viene a delineare l'assetto definitivo delle norme nazionali in materia di qualità dell'aria, in quanto con il d.lgs. 128/2010 si introducono profonde revisioni alla Parte V del d.lgs. 152/2006 e con il d.lgs. 155/2010, si dà attuazione alla direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

Da una parte viene revisionata quasi integralmente la normativa in materia di emissioni in atmosfera e, dall'altra, viene a cambiare la normativa della qualità dell'aria, sulla quale incidono anche le emissioni disciplinate dalla Parte V del Testo Unico Ambientale.

Si viene quindi a formare un quadro normativo complementare, avente la finalità comune di contrastare l'inquinamento atmosferico ed i suoi effetti sulla salute e sull'ambiente.

1.2 LA DISCIPLINA DELLE INDUSTRIE INSALUBRI NEL T.U.LL.S. (R.D. 27 LUGLIO 1934 N. 1265)

Il primo intervento per la tutela dall'inquinamento atmosferico è costituito dal R.D. 1265/1934, noto come Testo Unico delle leggi sanitarie.

Tale Testo prevede una classificazione delle industrie a seconda della salubrità delle loro lavorazioni, e consente, a certe condizioni, l'insediamento di una azienda in una zona abitativa.

Nell'epoca in cui il Testo fu emanato, (1934), il problema dell'inquinamento e della salubrità dell'aria era considerato in modo marginale e localizzato ad aree ben definite e ristrette. Esso rilevava solo sotto il profilo della nocività per l'uomo, senza alcuna considerazione per l'impatto ambientale e l'alterazione dell'ecosistema¹.

Oggetto della trattazione è la disciplina prevista dagli articoli 216 e 217, ancora vigenti e quindi pienamente applicabili.

L'art. 216 disciplina " le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti" e dispone che esse siano indicate in un elenco diviso in due classi.

Nella prima classe rientrano le industrie dalla cui attività scaturisce maggior danno o pericolo di danno, da isolare nelle campagne e tenere lontane dalle abitazioni. Tali industrie sono quindi automaticamente escluse dall'abitato per la loro pericolosità e per il numero di inquinanti che immettono in atmosfera.

Nella seconda classe rientrano gli stabilimenti industriali che, per il loro effettivo esercizio, devono essere soggetti a speciali cautele per salvaguardare l'incolumità del vicinato.

Un primo elenco analitico delle industrie insalubri contenente le industrie della prima e della seconda classe è stato via via aggiornato con una serie di decreti ministeriali: il D.M. 5 settembre 1994, elaborato e aggiornato dal Ministero della sanità², introduce la nuova

¹ C. Pasqualini Salsa, *Manuale di Diritto ambientale*, Maggioli Editore, 2011, p.299

² La competenza deriva dal passaggio di attribuzioni in materia sanitaria dal Ministero dell'interno a partire dal 1958 con l'istituzione del Ministero della sanità.

e più recente classificazione nella quale le classi sono definite in base alle sostanze chimiche (produzione, impiego e deposito), ai prodotti e materiali impiegati (produzione, lavorazione, formulazione e altri trattamenti), oltre che al tipo di attività industriali³.

La giurisprudenza ha affermato il principio secondo cui la classificazione assolve alla semplice funzione di segnalare le potenziali fonti di rischio, fermo restando il dovere dell'autorità amministrativa di accertare direttamente in sede locale l'esistenza in concreto di siffatta potenzialità; pertanto, l'astratta individuazione di un'attività produttiva come insalubre non preclude l'effettuazione di verifiche in sede locale circa l'effettiva nocività delle strutture (TAR Veneto, 17 marzo 2006, n. 612)⁴.

Per la giurisprudenza, presupposto imprescindibile per l'autorizzazione all'esercizio di lavorazioni insalubri di prima classe, è che la relativa localizzazione sia conforme alla destinazione urbanistica dell'immobile in cui l'attività viene svolta, altrimenti verrebbe ad essere del tutto sovvertita la disciplina urbanistica con nocimento al corretto uso del territorio.

Ciò non significa che la destinazione urbanistica di un immobile non possa essere modificata, ma fin quando ciò non avvenga con specifico provvedimento comunale deve essere osservata la destinazione urbanistica assentita in sede di rilascio della relativa concessione edilizia (Consiglio di Stato, Sez. V, 7 settembre 2004, n. 5854)⁵.

Il Consiglio di Stato ha evidenziato come l'art. 216, nel consentire la permanenza delle industrie insalubri nei centri abitati, a certe

³ C. Pasqualini Salsa, *Manuale di Diritto ambientale*, Maggioli Editore, 2011, p.39

⁴ TAR Veneto, 17 marzo 2006, n. 612. In <http://lexambiente.it/ambiente-in-genere/92-giurisprudenza-amministrativa-tar92/1986-ambiente-in-genere-industrie-insalubri1986.html>

⁵ Consiglio di Stato, Sez. V, 7 settembre 2004, n. 5854. In <http://lexambiente.it/sostanze-pericolose/61-consiglio-di-stato61/1002-Sostanze%20pericolose.%20Industrie%20insalubri.html>

condizioni e con determinati accorgimenti tecnici, non autorizza il Comune a disporre una deroga al disposto della norma, tale da porre nel nulla il precetto che vuole lontane dagli abitati le lavorazioni insalubri. Al contrario, inserisce una prescrizione che si armonizza con le norme dello strumento urbanistico ed ha il fine di allontanare quelle lavorazioni a tutela della qualità della vita dei residenti. Si tratta quindi di un ulteriore strumento di governo del territorio che conferisce all'ente locale, nell'ambito del generale potere pianificatorio, un'ampia potestà di valutazione della tollerabilità o meno di quelle attività, tanto ampia da comprendere anche l'interdizione dall'esercizio delle attività stesse (Consiglio di Stato Sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 364)⁶.

A sua volta, il TAR Lombardia rileva che l'adozione di provvedimenti repressivi delle industrie insalubri in base all'art. 216 presuppone l'accertamento in concreto di un'effettiva situazione di pericolo per la salute pubblica.

L'installazione nell'abitato, o in prossimità di questo, di una industria insalubre non è di per sé vietato in assoluto, dal momento che lo stesso art. 216 lo consente in determinate circostanze ed in particolari condizioni, se accompagnato dall'introduzione di particolari metodi produttivi o cautele in grado di escludere qualsiasi rischio di compromissione della salute del vicinato.

La valutazione dell'attività produttiva sotto il profilo sanitario non può essere compiuta aprioristicamente vietando in modo generalizzato determinati insediamenti produttivi nel centro abitato o ad una distanza prestabilita dallo stesso, in quanto tale valutazione deve essere compiuta sul caso specifico da parte dell'autorità sanitaria, che deve accertare la presenza di condizioni indispensabili

⁶ Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 364, 22 gennaio 2013. *Ambiente in genere. Legittimità diniego concessione edilizia per adeguamento industria insalubre in difformità NTA del PRG*. In <http://lexambiente.it/ambiente-in-genere/68-consiglio-di-stato68/8971-ambiente-in-generelegittimita-diniego-concessione-edilizia-per-adequamento>

affinché essa si svolga senza pregiudizio per la salute pubblica (TAR Lombardia, Sez. II, 5 febbraio 2013, n. 145)⁷.

Ancora, per il TAR Umbria nel caso delle industrie insalubri di seconda classe, è il soggetto che lamenta un nocumento dall'attività potenzialmente insalubre a doverlo provare, per poter impedire l'insediamento, o pretendere la delocalizzazione ovvero l'imposizione di dispositivi o accorgimenti tecnici volti ad eliminare ogni pregiudizio; nel secondo caso, è colui che esercita l'attività

a dover provare l'assenza di nocumento, per potersi insediare o rimanere nell'abitato (TAR Umbria, 4 settembre 2007 n. 661)⁸.

Per l'art. 216, chiunque intende attivare una fabbrica o manifattura compresa nell'elenco di cui detto, quindici giorni prima dell'attivazione deve dare avviso per iscritto al Sindaco⁹, il quale, qualora lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica, può vietarne l'attivazione o subordinarla a determinate cautele.

Per quanto riguarda la questione relativa alla allocazione, una recente decisione del TAR Piemonte ha stabilito che la localizzazione di uno stabilimento che effettui lavorazioni insalubri a distanza tale da escludere immissioni nocive ai sensi dell'art. 216 deve intendersi correttamente realizzata quando lo stabilimento sia ubicato in zona riservata alle attività industriali, isolata da una adeguata zona di rispetto dagli insediamenti di tipo residenziale.

Questo non vuol dire, per il TAR, che siano eluse le esigenze a tutela della salute pubblica invocate dai residenti dell'area, ma in questo caso vengono in rilievo gli obblighi di adottare ogni tipo di

⁷ TAR Lombardia, Sez. II, n. 145, 5 febbraio 2013. *Ambiente in genere. Illegittimità dell'ordinanza comunale per cassazione dell'attività di lavorazione del ferro per cementi armati*. In <http://lexambiente.it/ambiente-in-genere/92-giurisprudenza-amministrativa-tar92/9101-ambiente-in-genereillegittimita-dellordinanza-comunale->

⁸ Tar Umbria sent. n. 661 del 4 settembre 2007, *Urbanistica. Industrie insalubri* <http://lexambiente.it/urbanistica/88-giurisprudenza-amministrativa-tar88/3291-Urbanistica>

accorgimento tecnico in concreto necessario ad evitare rischi durante lo svolgimento dell'attività produttiva (TAR Piemonte, Sez. I n. 112 del 26 gennaio 2012)¹⁰.

In materia di classificazione di industrie insalubri, il Consiglio di Stato ha emanato una decisione rilevante. Per il giudice, in primo luogo l'art. 216 del R.D. 1265/1934 considera gli impianti industriali pericolosi per la salute degli abitanti in ragione della immissione nell'ambiente circostante di "vapori, gas e altre esalazioni insalubri", e non in ragione dell'impiego in sé di sostanze nocive. Ciò non significa che l'impiego di tali sostanze sia irrilevante, ai fini della classificazione, ma solo che la rilevanza passa attraverso l'analisi del processo produttivo e di come la sostanza sia suscettibile di produrre una immissione nociva per l'ambiente. Affinché un'industria, inclusa in una classe, venga ascritta ad altra classe, non è sufficiente il fatto che impieghi una determinata sostanza nel ciclo produttivo. Occorre, invece, che l'impiego di tale sostanza modifichi le caratteristiche operative della categoria cui l'industria appartiene.

Inoltre, sotto il profilo procedimentale, la tesi vanifica un sistema fondato su due momenti distinti: il primo consistente in una valutazione preliminare di carattere generale, condotta dal Consiglio superiore di sanità con riferimento alla tipologia delle imprese. Il secondo consiste invece in un procedimento di accertamento concreto della pericolosità dell'impianto, di competenza della Giunta municipale, il quale si fonda su un'istruttoria tecnica condotta dal competente organo sanitario (Consiglio di Stato, Sez. V, 12 aprile 2005, n. 1613)¹¹.

⁹ Stante quanto prevede il T.U.LL.SS (art. 216), il Sindaco è l'autorità sanitaria locale cui compete la tutela della salute a livello comunale.

¹⁰ TAR Piemonte Sez. I n. 112 del 26 gennaio 2012, *Aria. Ubicazione industrie insalubri*. In <http://lexambiente.it/aria/74-giurisprudenza-amministrativa-tar>

¹¹ Consiglio di Stato, Sez. V, 12 aprile 2005, n. 1613. *Sostanze pericolose. Industrie insalubri*. In <http://lexambiente.it/sostanze-pericolose/61-consiglio-di-stato61/1337-sostanze-pericolose-industrie-insalubri1337.html>

La giurisprudenza, occupandosi dei rapporti tra pianificazione urbanistica e industrie insalubri, ha avuto modo di osservare che, se è da escludere la legittimità di un divieto di insediamento di dette attività esteso all'intero territorio comunale, è tuttavia al contempo vero che lo strumento urbanistico, nell'ambito dei poteri di gestione del territorio che fanno capo agli enti locali, può inibire la localizzazione di industrie insalubri in determinate zone di carattere storico o residenziale o in aree che siano già in condizioni particolarmente difficili sul piano ambientale (TAR Emilia Romagna, Sez. I, 18 febbraio 2013, n. 128)¹².

Passando all'analisi della norma successiva, l'art. 217 dispone che "quando vapori, gas o altre esalazioni, scoli di acque, rifiuti solidi o liquidi provenienti da manifatture o fabbriche, possono riuscire di pericolo o di danno per la salute pubblica, il Sindaco prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno e il pericolo e si assicura della loro esecuzione ed efficienza".

La previsione di cui all'articolo 217 può trovare applicazione sia nei confronti delle industrie non rientranti nell'elenco, sia nei confronti di quelle già classificate come insalubri, indipendentemente da qualsiasi autorizzazione in precedenza rilasciata per l'avvio dell'attività¹³.

Il Sindaco rimane titolare del potere sanitario locale nell'interesse della collettività che amministra, a fianco della ASL territorialmente competente.

Come affermato dalla giurisprudenza amministrativa, il Sindaco agisce in questa veste quale autorità sanitaria locale chiamata ad esercitare poteri-doveri di controllo a tutela dell'ambiente e della salute pubblica, anche in caso di persistente inerzia dei competenti organismi regionali e statali nelle suddette materie.

¹² TAR Emilia Romagna, Sez. I, 18 febbraio 2013, n. 128. In <http://lexambiente.it/ambiente-in-genero/92-giurisprudenza-amministrativa-tar92/9087-ambiente-in-generodivieto-insediamento-industria-insalubre.html>

¹³ C. Pasqualini Salsa, *Manuale di Diritto ambientale*, Maggioli Editore, 2011, p. 40

Egli è infatti titolare di un generale potere di vigilanza sulle industrie insalubri e pericolose che può anche concretarsi nella prescrizione di accorgimenti relativi allo svolgimento dell'attività, volti a prevenire, a tutela dell'igiene e della salute pubblica, situazioni di inquinamento. Tale potere è ampiamente discrezionale ed esercitabile in qualsiasi tempo, sia nel momento in cui è richiesta l'attivazione dell'impianto, sia in epoca successiva. Presupposto per l'esercizio di siffatto potere è la sussistenza di un concreto pericolo per l'ambiente e dunque per la salute pubblica, da valutare complessivamente previa consultazione ed avviso degli organismi competenti in materia sanitaria ed ambientale (ASL, ARPA), nei sensi ed alle condizioni previste dall'art. 16 della legge n. 241 del 1990. Tale potere, il cui mancato esercizio in presenza dei prescritti presupposti determina tra l'altro i reati di danneggiamento e di omissione di atti d'ufficio, è tuttora esercitabile anche in presenza di norme specifiche in materia di inquinamento (TAR Puglia, Sez. I, 7 luglio 2009, n. 1786)¹⁴.

Di Rosa ritiene che in materia sussistano due competenze, quella spettante al Ministro della sanità (oggi Ministro della salute) e quella spettante al Sindaco.

La prima consiste nel determinare in astratto le tipologie di attività che possono considerarsi insalubri e che rientrano nell'elenco, mentre la seconda riguarda l'accertamento in concreto della possibile idoneità a pregiudicare la salute da parte della singola attività, già in essere o da avviare.

L'operazione di classificazione è astratta e teorica, tanto che il Comune svolge un'azione di carattere meramente conoscitivo e ricognitivo, salvo quegli accertamenti volti a verificare l'effettivo

¹⁴ TAR Puglia, Sez. I, 7 luglio 2009, n. 1786. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2009/TAR/Tar_Puglia_LE_2009_n.1786.htm

esercizio, da parte dell'azienda, di quelle sostanze che la fanno rientrare nell'elenco ministeriale.

L'accertamento della pericolosità effettiva avviene successivamente, cioè quando sia necessario sottoporre la prosecuzione dell'attività all'adozione di determinate speciali cautele, o si consideri necessario inibirne preventivamente l'attivazione.

È in questi casi che occorre una verifica concreta della pericolosità effettiva dell'azienda¹⁵.

Nell'esaminare la locuzione "industrie insalubri", la giurisprudenza ha ricondotto ad essa anche gli allevamenti di animali non limitati a pochi capi di bestiame, le attività di commercio, di produzione di servizi, le attività agricole, purché siano concretamente idonee a porre in pericolo la salute dei vicini e siano riconducibili all'elenco ministeriale. La nozione di industria insalubre si riferisce ad ogni attività, non solo industriale in senso stretto ma anche agricola, caratterizzata da una certa entità e complessità di organizzazione di fattori produttivi. Il termine "industrie insalubri" va dunque interpretato in senso lato e non solo sotto il profilo della produzione o trasformazione di beni (TAR Lazio, Sez. II, 28 gennaio 2010, n. 420)¹⁶.

¹⁵ S. Di Rosa, *Industrie insalubri, ma non solo industrie: corretta interpretazione di un termine*, 1999. In <http://www.dirosambiente.it/images/10.pdf>

¹⁶ TAR Lazio, Sez. II, 28 gennaio 2010, n. 420. In <http://lexambiente.it/ambiente-in-genere/giurisprudenza-amministrativa-tar92/-ambiente-in-genere-industrie-insalubri6039.html>

1.3 LA LEGGE N. 615/1966

Con il notevole sviluppo delle attività umane e soprattutto di quelle industriali, negli anni Cinquanta del secolo scorso emergono nuove problematiche che richiedono l'emanazione di una legge quadro avente il fine di regolamentare le emissioni in atmosfera: si tratta della legge 13 luglio 1966 n. 615, recante "Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico", conosciuta come "legge antismog".

Fino all'adozione della legge del 1966, la tutela della salubrità dell'aria era lasciata alla sola giurisprudenza, la quale riconduceva gli episodi di inquinamento atmosferico al reato previsto dall'art. 674 c.p., relativo al getto pericoloso di cose, che sanziona chi, al di fuori dei casi consentiti dalla legge, provoca immissioni di gas, vapori e fumo capaci di mettere in pericolo l'incolumità pubblica; oppure estendeva l'applicazione dell'art. 844 c.c. sulle immissioni, il quale tutela il proprietario del fondo rispetto alle immissioni provenienti dal fondo vicino che superino la normale tollerabilità¹⁷.

La legge è la prima a definire all'art. 1 l'inquinamento atmosferico come "emissione in atmosfera di fumi, polveri, gas e odori di qualsiasi tipo atti ad alterare le condizioni di salubrità dell'aria e a costituire pertanto pregiudizio diretto o indiretto alla salute dei cittadini e danno ai beni pubblici o privati".

Nella definizione appena ricordata, rientra ogni tipologia di emissione atmosferica nelle sue varie forme, mentre con riguardo alla provenienza delle emissioni, la legge individua tre fonti: traffico veicolare, impianti industriali, impianti termici civili.

Ai fini della prevenzione dell'inquinamento atmosferico, il territorio nazionale viene diviso in due zone.

¹⁷ G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, 2° ed, G. Giappichelli Editore, Torino, p.343

La zona A comprende i comuni dell'Italia centro-settentrionale con popolazione da settantamila a trecentomila abitanti, ovvero con popolazione inferiore, ma con caratteristiche industriali o urbanistiche o geografiche o meteorologiche particolarmente sfavorevoli riguardo all'inquinamento atmosferico; i comuni dell'Italia meridionale ed insulare con popolazione da trecentomila abitanti ad un milione, ovvero con popolazione inferiore, ma con caratteristiche industriali o urbanistiche o geografiche o meteorologiche particolarmente sfavorevoli riguardo all'inquinamento atmosferico; infine, le località di particolare interesse pubblico, a parere di una commissione prevista dalla legge stessa.

La zona B comprende invece i comuni dell'Italia centro-settentrionale con popolazione superiore a trecentomila abitanti ed i comuni dell'Italia meridionale ed insulare con popolazione superiore ad un milione di abitanti, come pure i comuni con popolazione inferiore aventi le caratteristiche di cui sopra.

In altre parole, la legge introduce un criterio di zonizzazione, individuando zone di controllo (A e B) e zone non sottoposte a controllo, in base a criteri quali la popolazione presente; la posizione geografica; le caratteristiche industriali e urbanistiche della zona; le condizioni meteorologiche.

Ai sensi dell'art. 2 della legge, una determinata porzione di territorio può essere classificata con decreto emesso dal Ministero della salute solo previo interessamento di comuni e province e previo parere tecnico favorevole della Commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico.

La legge inoltre prevede all'art. 3 l'istituzione della Commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico presso il Ministero della sanità, avente il compito di esaminare qualsiasi materia inerente all'inquinamento atmosferico, di esprimere il suo parere su tutte le

questioni relative all'inquinamento atmosferico e di promuovere studi e ricerche in tale settore, e l'istituzione del CRIA (Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico), presso l'ufficio del medico provinciale, con la funzione di studiare e deliberare relativamente ad ogni tematica legata al problema dell'inquinamento atmosferico, come per esempio stabilire i valori limite di emissione successivamente approvati dal Sindaco.

Quanto alle emissioni in atmosfera derivanti da impianti industriali, la legge 615/66 all'art. 20, comma 1, richiede per gli stabilimenti produttivi l'obbligo di possedere impianti, installazioni o dispositivi tali da contenere l'inquinamento entro i più ristretti limiti. Vi è quindi l'obbligo di ridurre le emissioni nocive in atmosfera tramite gli impianti di abbattimento. Tali impianti, oggetto del regolamento di esecuzione emanato con il DPR 15 aprile 1971 n. 322, sono obbligatori per le emissioni capaci di generare inquinamento atmosferico. Essi devono avere caratteristiche tali da permettere di contenere le emissioni entro i più ristretti limiti consentiti, con l'aiuto dei progressi e delle più moderne tecnologie atte allo scopo.

Lo stesso art. 20 prevede che su richiesta delle autorità comunali o provinciali interessate, l'accertamento del contributo all'inquinamento atmosferico da parte degli stabilimenti industriali, sia affidato al Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico (CRIA). A tal fine il CRIA, ove lo ritenga necessario, delega per i sopralluoghi agli stabilimenti industriali una apposita Commissione provinciale composta dal medico provinciale che la presiede, da un rappresentante del comune, dal comandante provinciale dei vigili del fuoco, dal direttore del laboratorio chimico provinciale, da un ispettore del lavoro, da un rappresentante della Camera di commercio, industria e agricoltura, da un esperto di chimica-fisica,

da un esperto di chimica industriale, tutti designati dal Comitato regionale.

Se a seguito di sopralluogo, gli stabilimenti industriali non risultano in linea con le prescritte caratteristiche, il comune può notificare agli interessati l'obbligo di eliminare gli inconvenienti riscontrati e il termine entro il quale adempiere; in caso di inadempienza è prevista un'ammenda.

La previsione di sanzioni molto lievi in caso di carenza o inadeguatezza degli impianti di abbattimento, la mancanza di indicazione di valori limite all'emissione in atmosfera delle sostanze inquinanti, la difficoltà di stabilire a priori l'accettabilità delle emissioni dell'azienda, rendono lacunosa la legge.

La diffusione di una maggiore consapevolezza nell'opinione pubblica dei danni prodotti dall'inquinamento e gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla CEE darà vita negli anni Ottanta ad una proliferazione della normativa. In questi anni l'attenzione si sposta sulla qualità dell'aria e sulla tutela igienico-sanitaria, si presta cioè particolare attenzione alle immissioni, cioè alle concentrazioni consentite di inquinanti nell'aria¹⁸.

La legge 615/1966, contenente norme per lo più di principio per la maggior parte inapplicate, verrà abrogata, ma costituirà il punto di riferimento delle leggi successive che si sono mosse nella sua direzione, considerando cioè le singole sorgenti inquinanti disciplinate dalla legge stessa.

1.4 IL DPR N. 203/1988

Un ulteriore passo in avanti nella lotta all'inquinamento atmosferico viene compiuto con l'emanazione del DPR 203/1988, recante norme in materia di "qualità dell'aria in relazione a specifici agenti inquinanti e in materia di inquinamento prodotto dagli impianti industriali", e del DPCM 21 luglio 1989, atto di indirizzo per l'attuazione dello stesso decreto.

Con il DPR 203/88 viene data attuazione a quattro direttive CEE concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali.

Le quattro direttive sono: la direttiva 80/779/CE relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione; la direttiva 82/884/CE concernente un valore limite per il piombo contenuto nell'atmosfera; la direttiva 84/360/CE concernente la lotta contro l'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali e con la quale viene affrontato per la prima volta in Europa il tema delle emissioni in atmosfera; la direttiva 85/203/CE concernente le norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto.

La direttiva 84/360/CE introduce il concetto di "migliori tecnologie disponibili" e stila un elenco di impianti rilevanti al fine dell'inquinamento atmosferico per i quali prevede l'autorizzazione per le emissioni atmosferiche, previa adozione di misure appropriate per la riduzione dell'inquinamento.

Ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183, relativa al coordinamento delle politiche comunitarie e adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari, "il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di dodici mesi dall'entrata in

¹⁸ C. Pasqualini Salsa, *Manuale di Diritto ambientale*, Maggioli Editore, 2011, p.31.

vigore della presente legge, le norme necessarie per dare attuazione alle direttive della Comunità Economica Europea indicate negli elenchi "B" e "C" allegati alla presente legge".

Nel lungo elenco di disposizioni comunitarie delle quali viene disposta l'attuazione, sono ricomprese, nell'Allegato 3, le quattro direttive.

La delega viene esercitata con la elaborazione del DPR 203/1988 con una concezione di inquinamento atmosferico ispirata, a parere della dottrina, non solo alla protezione della risorsa naturale in sé, nella propria specificità naturale, ma anche alla semplice modificazione o alterazione del normale stato fisico naturale, stante il pericolo di effetti negativi sull'uomo o sulla natura¹⁹.

Attraverso tale recepimento, il DPR 203/1988 disciplina, all'art. 2, i valori limite e i valori guida per gli inquinanti dell'aria nell'ambiente esterno ed i relativi metodi di campionamento, analisi e valutazione.

In particolare il decreto affronta un aspetto importante quale è la qualità dell'aria. Si tratta della presenza nell'aria di sostanze inquinanti provenienti dalle attività industriali, la cui somma non deve portare al superamento di una certa soglia. Per ogni sostanza inquinante è previsto un valore limite di qualità dell'aria, stante l'elevato assortimento di sostanze inquinanti che possono essere presenti nelle emissioni, rendendo impossibile far corrispondere astrattamente ad ogni tipo di impianto un elenco esaustivo di inquinanti caratteristici e, per ogni inquinante, un predeterminato valore limite di emissione.

L'art. 2 definisce i "valori limite di qualità dell'aria" come i limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e i limiti massimi di esposizione relativi ad inquinanti nell'ambiente esterno.

¹⁹ A. Montagna, *Aria. Il punto sul dpr 203-1988*. In <http://lexambiente.it/aria/170-dottrina170/1978-Aria.%20Il%20punto%20sul%20dpr%20203-1988.html>

L'articolo in esame contiene inoltre la definizione dei "valori guida di qualità dell'aria", intesi come i limiti delle concentrazioni e i limiti di esposizione relativi ad inquinanti nell'ambiente esterno, destinati alla prevenzione a lungo termine in materia di salute e protezione dell'ambiente e a costituire parametri di riferimento per l'istituzione di zone specifiche di protezione ambientale per le quali è necessaria una particolare tutela della qualità dell'aria; la definizione di "emissione" intesa come qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera, proveniente da un impianto, che possa produrre inquinamento.

Proseguendo nell'esame dell'art. 2, i valori minimi e massimi di emissione vengono individuati sulla base delle "Linee guida per il contenimento delle emissioni", definiti dal D.M. 12 luglio 1990: si tratta di criteri in linea con l'evoluzione tecnica messi a punto relativamente a settori industriali, contenenti indicazioni su cicli tecnologici, migliore tecnologia disponibile relativamente ai sistemi del contenimento delle emissioni, fattori di emissione con e senza l'applicazione della migliore tecnologia disponibile.

Il DPR 203/88, il cui obiettivo primario è la tutela della qualità dell'aria ai fini della protezione dell'ambiente e della salute, introduce, all'art. 2, comma 2, un concetto di inquinamento atmosferico inteso come "ogni modificazione della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica, dovuta alla presenza nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria; da costituire pericolo ovvero pregiudizio diretto o indiretto per la salute dell'uomo; da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente; alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi ed i beni pubblici e privati".

Si tratta di un concetto ispirato non solo alla protezione della risorsa naturale in sé, ma anche alla semplice modificazione o

alterazione del normale stato fisico naturale, stante il pericolo di effetti negativi sull'uomo o sulla natura.

L'art. 1 assoggetta alla disciplina del decreto tutti "gli impianti che possono dar luogo ad emissione nell'atmosfera", mentre all'art. 2, punto 9, viene fornita la nozione di impianto, vale a dire "lo stabilimento o altro impianto fisso che serva per usi industriali o di pubblica utilità e possa provocare inquinamento atmosferico, ad esclusione di quelli destinati alla difesa nazionale. Uno stabilimento può essere costituito da più impianti.

Il singolo impianto all'interno di uno stabilimento è l'insieme delle linee produttive finalizzate ad una specifica produzione".

La nozione sarà oggetto di forti contrasti in giurisprudenza: il requisito di pubblica utilità non permette infatti di distinguere gli impianti produttivi, artigianali e di prestazioni di servizi, per i quali è stata prevista una procedura semplificata, né si capisce se uno stabilimento che è dotato di più impianti debba ottenere un'autorizzazione unica o per singolo punto di emissione. Il decreto non chiarisce infatti la differenza tra stabilimento (che può avere più macchinari) e impianto.

La giurisprudenza della Suprema Corte ha cercato quindi di chiarire tale aspetto, affermando in proposito che il concetto di impianto non implica necessariamente una struttura di notevoli dimensioni e neppure una struttura complessa dell'insediamento, essendo sufficiente anche una postazione parziale, che abbia attitudine concreta a cagionare l'inquinamento dell'atmosfera (Cassazione Penale, Sez. III, 1 aprile 1998, n. 6153)²⁰.

Inoltre è stato stabilito dalla giurisprudenza che, essendo sottoposti alla disciplina in oggetto "tutti gli impianti che possono dar luogo ad emissioni in atmosfera", vi rientrano anche strutture

²⁰ Cassazione Penale, Sez. III, 1 aprile 1998, n. 6153. In <http://www.ambientediritto.it/Giurisprudenza/ARIA.htm>

temporanee quali impianti di selezione e lavaggio di materia di cava, per quanto riguarda l'autorizzazione preventiva, non solo i tradizionali impianti fissi industriali (Cassazione Penale, Sez. III, 13 ottobre 1995, n. 11334)²¹.

Secondo la Corte il DPR 203/1988 collega la necessità della preventiva autorizzazione regionale non solo alla costruzione di un nuovo impianto nel senso di insediamento produttivo totale quale è lo stabilimento, ma anche alla costruzione di "qualsiasi altro impianto fisso" che possa dar luogo ad inquinamento atmosferico (Cassazione Penale, Sez. III, 15 giugno 1994, n. 1045; Cassazione Penale, Sez. III, 11 novembre 2004, n. 48402)²².

Il singolo impianto all'interno di uno stabilimento è l'insieme delle linee produttive finalizzate ad una specifica produzione, non è quindi, secondo la giurisprudenza, alle singole fasi di produzione che occorre fare riferimento, ma all'intero processo produttivo (Cassazione Penale, Sez. III, 28 febbraio 2003, n. 9361)²³.

Successivamente, con il DPCM 21 luglio 1989, emanato ai sensi dell'art. 9 della legge 8 luglio 1986, n. 349, viene approvato un atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per l'attuazione e l'interpretazione del DPR 203/88; si tratta dell'esercizio della generale funzione di indirizzo a livello statale prevista nelle materie ambientali dallo stesso art. 9 per esigenze di carattere unitario anche in riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale e degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari.

²¹ Cassazione Penale, Sez. III, 13 ottobre 1995, n. 11334. In http://www.dirittoambiente.net/file/vari_articoli_104.pdf

²² Cassazione Penale, Sez. III, 15 giugno 1994, n. 1045; Cassazione Penale, Sez. III, 11 novembre 2004, n. 48402 In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2004/Cassazione/Cassazione%202004%20n.48402.htm>

²³ Cassazione Penale, Sez. III, 28 febbraio 2003, n. 9361. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2003/Cassazione/Corte%20Cassazione%202003%20n.9361.htm>

La Corte di Cassazione ha stabilito che il DPR 203/88 si applica agli impianti industriali di produzione di beni o servizi, ivi compresi gli impianti di imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443, nonché gli impianti di pubblica utilità, escludendo dal campo di applicazione gli impianti termici non inseriti in un ciclo di produzione industriale, ma destinati esclusivamente al riscaldamento dei locali, nonché gli impianti di climatizzazione, forni da pane, laboratori di analisi, impianti di emergenza e altri impianti considerati non inquinanti. La Corte stessa ha chiarito inoltre che la volontà del legislatore non era quella di limitare la tutela della salubrità dell'aria e il controllo delle emissioni atmosferiche ai soli impianti industriali ex art. 2195 c.c., ma al contrario, di includere anche impianti non industriali con potenziale inquinante uguale o maggiore, attribuendo così una portata generale all'art. 1 del decreto che, prevedendo la sottoposizione alla disciplina in esso contenuta di tutti gli impianti che possono dar luogo ad emissione nell'atmosfera, non poteva essere limitato ai soli impianti industriali, ma a tutti gli impianti destinati al commercio, alla produzione, all'artigianato ed ai servizi (Cassazione Penale, Sez. III, 30 settembre 2005, n. 40944)²⁴.

In applicazione di tale orientamento la disciplina del decreto risulta applicata ad una serie di fattispecie come officine di autoverniciatura, impianti di frantumazione dei materiali da cava e/o impianti di selezione e lavaggio dei materiali di cava, emissioni di biogas di una discarica di rifiuti, emissioni in atmosfera derivanti da attività di manutenzione e riparazione di imbarcazioni, impianti di trattamento di rifiuti che comportano emissioni in atmosfera, in particolare agli inceneritori tradizionali, impianti di torrefazione di

²⁴ Cassazione Penale, Sez. III, 30 settembre 2005, n. 40944. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2005/Cassazione/Cassazione%202005%20n.40944.htm>

caffè qualificato in caso di produzione non superiore a 450 kg giornalieri²⁵.

L'art. 2 richiama il concetto di "miglior tecnologia disponibile", intesa come " il sistema tecnologico adeguatamente verificato e sperimentato che consente il contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente, sempre che l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi".

In dottrina si sostiene che il fine della protezione della salute e dell'ambiente comporta per le aziende l'obbligo di richiedere "l'autorizzazione per le emissioni di tutti gli impianti industriali e artigianali che possono essere causa di inquinamento"²⁶.

L'art. 6 stabilisce infatti che "per la costruzione di un nuovo impianto deve essere presentata domanda di autorizzazione alla Regione o alla Provincia autonoma competente, corredata dal progetto nel quale sono comunque indicati il ciclo produttivo, le tecnologie adottate per prevenire l'inquinamento, la quantità e la qualità delle emissioni nonché il termine per la messa a regime degli impianti".

L' autorizzazione sostituisce le autorizzazioni richieste e previste dalla normativa precedente, rivolte ai soli impianti industriali ubicati nelle zone di controllo A e B individuate ai sensi della legge 615/1966.

Sino alla data del rilascio dell'autorizzazione definitiva, l'art. 13, comma 5, del decreto imponeva sia a chi avesse ottenuto l'autorizzazione provvisoria, sia a chi operasse in regime di emissioni assentite, di adottare tutte le misure necessarie ad evitare il peggioramento delle emissioni, in quanto, come sostenuto dalla

²⁵ Per una ricognizione della giurisprudenza sul punto v. A. Montagna, *Inquinamento atmosferico, questioni superate e problematiche aperte dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006*, in *Riv. Giur. Ambiente 2007*, 3-4, p. 459 ss.

²⁶ C. Pasqualini Salsa, *Manuale di Diritto ambientale*, Maggioli Editore, 2011, p.301

giurisprudenza, l'esercizio dell'impianto deve causare il minor danno possibile all'ambiente anche se non è tenuto a rispettare i limiti di legge, prescrivendo di migliorare progressivamente o di non peggiorare di fatto. Il peggioramento temporaneo previsto dall'art. 13, comma 5, secondo la giurisprudenza, è un'anomalia di breve periodo che può consistere sia nel superamento temporaneo (in valori medi orari) di valori medi (mensili o annuali), sia in emissioni anomale istantanee che non determinano il superamento dei dati medi orari, che configura il reato di cui all'art. 25, comma 2, del D.P.R. 203/1988.

Il peggioramento non temporaneo invece è un'anomalia stabile o che riguarda un periodo di tempo lungo e può aversi a seguito del peggioramento dell'emissione con riferimenti ai valori di emissione o con riferimento alla causazione di un maggiore inquinante atmosferico (Tribunale di Rovigo, Adria, Sez. penale 22 settembre 2006, n. 192)²⁷.

L'art. 15 prevede poi la preventiva autorizzazione per la modifica sostanziale dell'impianto che comporti variazioni qualitative e/o quantitative delle emissioni inquinanti o il trasferimento dell'impianto in altra località.

Sul punto, la giurisprudenza ha affermato che la modificazione del processo produttivo di un impianto che dà luogo ad emissioni nell'aria, determina la necessità di una nuova autorizzazione stante la variazione qualitativo-quantitativa delle conseguenti emissioni. L'autorizzazione inoltre è necessaria non per il trasferimento in altra sede delle aziende in cui sono installati impianti che possono dar luogo ad emissione in atmosfera, ma solo nell'ipotesi in cui , con o

²⁷ Tribunale di Rovigo, Adria, Sez. penale 22 settembre 2006 n. 192, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2-2007, p. 379 ss.

senza azienda, venga trasferito in altra località un impianto (Cassazione Penale, Sez. III, 14 marzo 2003, n. 20755)²⁸.

Tra le fattispecie previste dall'art. 24, si sanzionano: la costruzione di un impianto senza l'autorizzazione, l'esercizio con autorizzazione sospesa, rifiutata o revocata, l'attivazione dell'esercizio di un nuovo impianto senza la preventiva comunicazione alle autorità competenti, l'omessa comunicazione alla regione dei dati relativi alle emissioni e l'inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione o di quelle imposte dall'autorità competente. Infine, nell'art. 25 viene sanzionata la modifica o il trasferimento dell'impianto senza l'autorizzazione.

La mancata presentazione della domanda di autorizzazione nel termine prescritto, con la continuazione della gestione dell'impianto comporta, secondo la giurisprudenza, la continuazione della

sussistenza del reato, anche dopo la scadenza del termine stesso, perché "l'esercizio degli impianti esistenti richiede sempre un controllo preventivo della regione nella forma dell'autorizzazione espressa e specifica, provvisoria o definitiva" (Cassazione Penale, Sez. III, 29 aprile 2004, n. 29651)²⁹.

Infine, in caso di aumento delle emissioni, la giurisprudenza ha affermato che l'aumento di emissioni ed il superamento dei limiti precedenti, derivati da un incremento della produzione e dalla modifica dell'impianto cui non sono stati apposti adeguati sistemi di abbattimento delle emissioni inquinanti, integrano gli estremi della contravvenzione, a nulla rilevando il rispetto dei valori limite delle singole sostanze inquinanti né la presunta indeterminatezza del precetto, poiché l'indicazione delle misure idonee, variamente

²⁸ Cassazione Penale, Sez. III, 14 marzo 2003, n. 20755. In <http://www.ambientediritto.it/Giurisprudenza/ARIA.htm>

²⁹ Cassazione Penale, Sez. III, 29 aprile 2004, n. 29651. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2004/Cassazione/Cassazione%202004%20n.29651.htm>

adottabili in relazione al progresso tecnologico, per evitare un peggioramento delle emissioni, consente di conoscere il comportamento prescritto con sufficiente determinatezza e tipicità (Cassazione Penale, Sez. III, 10 aprile 2003, n. 24914)³⁰.

Nonostante l'intervento normativo rappresenti una sicura evoluzione migliorativa rispetto al vecchio sistema, alcune difficoltà interpretative, unite alle frequenti modifiche apportate dal Governo, renderanno abbastanza rapidamente obsolete le previsioni del D.P.R. n. 203/1988, tanto da richiedere un nuovo intervento del legislatore per una risistemazione organica della materia.

1.5 LA QUALITÀ DELL'ARIA AMBIENTE:

LA DIRETTIVA 96/62/CE E IL D.LGS. N. 351/1999

Per tanto tempo la disciplina dell'inquinamento atmosferico ha mirato al controllo puntuale delle singole sorgenti inquinanti. In particolare, tutte le emissioni industriali devono rispettare norme che fissano limiti alla quantità di inquinanti con riferimento alle singole fonti inquinanti.

Benché una disciplina del genere sia indispensabile, dal momento che garantisce che non vi siano emissioni inquinanti eccessive, è tuttavia anche insufficiente perché non è in grado di garantire che la sommatoria di tutte le sorgenti inquinanti rientri nei limiti di emissione previsti, con il rischio che si produca una situazione insostenibile.

³⁰ Cassazione Penale, Sez. III, 10 aprile 2003, n. 24914. In <http://www.ambientediritto.it/Giurisprudenza/ARIA.htm>

È necessario uno strumento di tutela ulteriore e diverso rispetto a quello della disciplina delle singole sorgenti inquinanti, e tale strumento consiste nella fissazione di obiettivi di qualità.

Ragionando in termini di obiettivi di qualità, la somma di tutte le sostanze inquinanti provenienti da attività lecite non deve oltrepassare una determinata soglia di tollerabilità.

Alla luce di ciò, l'Unione Europea organizza un sistema di tutela della qualità dell'aria con la direttiva 96/62/CE, ricorrendo al sistema previsto per gli obiettivi di qualità: si prevedono limiti in ordine alle emissioni in atmosfera delle singole sorgenti inquinanti ma allo stesso tempo ci si preoccupa che la somma di queste non superi la soglia di tollerabilità.

Con la direttiva 96/62/CE, c.d. "Direttiva quadro", è infatti inaugurato a livello comunitario un nuovo modo di affrontare il tema della valutazione e gestione della qualità dell'aria: in applicazione del principio di prevenzione, attraverso un sistema di pianificazione e programmazione, è previsto un percorso di "valori limite" intesi come i livelli di concentrazione di un inquinante nell'aria ambiente, da raggiungere in un determinato termine e in seguito da non superare, e di "valori obiettivo", consistenti in livelli di concentrazione da raggiungere in un più ampio arco temporale, con la finalità di evitare, prevenire o ridurre gli effetti dannosi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso.

Alla "Direttiva quadro" seguono la direttiva 1999/30/CE, la direttiva 2000/69/CE, la direttiva 2002/3/CE e la direttiva 2004/107/CE, le quali stabiliscono in maniera dettagliata, per ogni inquinante, i limiti di concentrazione in aria e le modalità di misura degli stessi.

Ai sensi del dodicesimo *considerando* della direttiva 96/62/CE, per tutelare l'ambiente nel suo complesso e la salute umana, è necessario

che gli Stati membri intervengano quando vengono superati i valori limite, al fine di conformarsi a tali valori entro il termine stabilito.

L'art. 7 della direttiva dispone che gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare il rispetto dei valori limite, predispongono piani d'azione indicanti le misure da adottare a breve nei casi di rischio di un superamento dei valori limite e/o delle soglie di allarme, al fine di ridurre il rischio e di limitarne la durata (n. 3).

La Corte di Giustizia ha dichiarato che l'art. 7, n. 3, deve essere interpretato nel senso che, in caso di rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme, i soggetti dell'ordinamento direttamente interessati devono poter ottenere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di azione, anche quando essi dispongano, in forza dell'ordinamento nazionale, di altre procedure per ottenere dalle medesime autorità l'adozione delle misure di lotta contro l'inquinamento atmosferico. Inoltre gli Stati membri non hanno l'obbligo di adottare misure tali da scongiurare qualsiasi superamento, al contrario spetta agli Stati membri adottare misure idonee a ridurre al minimo il rischio di superamento e la sua durata, tenendo conto di tutte le circostanze presenti e degli interessi in gioco (Corte di Giustizia, Sez. II, 25 luglio 2008, C-237/07)³¹.

Per mantenere e migliorare la qualità dell'aria nella Comunità, la direttiva 96/62/CE definisce i principi di base che consentono di fissare obiettivi concernenti la qualità dell'aria ambiente, ossia l'aria esterna presente nella troposfera, ad esclusione di quella presente nei luoghi di lavoro; di stabilire metodi e sistemi comuni della valutazione dell'aria; di disporre e diffondere informazioni sulla qualità dell'aria.

Ai sensi dell'art. 8 della direttiva, gli Stati membri elaborano l'elenco delle zone e degli agglomerati in cui i livelli di uno o più

³¹ Corte di Giustizia Sez. II, 25 luglio 2008, procedimento C-237/07. *Aria. Valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente*. In <http://lexambiente.it/aria/98-giurisprudenza-comunitaria98/4312-Aria.%20Valutazione%20e%20gestione>

inquinanti superano i valori limite oltre il margine di superamento. Se il livello di più inquinanti supera i valori limite, gli Stati membri predispongono un piano integrato che interessa tutti gli inquinanti in questione.

La “Direttiva quadro” è recepita in Italia con il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351, per attuare i seguenti principi, di cui all’art. 1:

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

Per realizzare la strategia comunitaria, il d.lgs. 351/99, all’art. 4, comma 1, recepisce i valori limite, le soglie di allarme e i valori obiettivo stabiliti a livello europeo, riservando alle autorità competenti la possibilità di stabilire valori limite e soglie di allarme più restrittivi. Ai sensi dell’art. 3, affida altresì alle regioni il compito di provvedere alla pianificazione integrata a breve, a medio e a lungo termine, attraverso l’adozione dei piani d’azione, di risanamento e di mantenimento.

Sulla base della valutazione della qualità dell’aria ambiente, delle zone e degli agglomerati individuati secondo i criteri dell’art. 6, le regioni definiscono, infatti, i piani d’azione che contengono le misure da attuare nel breve periodo, affinché sia ridotto il rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme; di volta in volta prevedono misure di controllo e di sospensione delle attività che contribuiscono al superamento dei valori limite e delle soglie di allarme.

Le regioni inoltre, ai sensi dell'art. 7, predispongono i piani o programmi per il raggiungimento dei valori limite e adottano i piani di mantenimento della qualità dell'aria per conservare i livelli degli inquinanti al di sotto dei valori limite.

Il D.M. 1 ottobre 2002, n. 261, ossia il regolamento recante direttive tecniche per la valutazione preliminare della qualità dell'aria ambiente e i criteri per l'elaborazione del piano d'azione e dei piani o programmi di risanamento e di mantenimento, stabilisce, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 351/99, le direttive tecniche sulla cui base le regioni provvedono ad effettuare, ove non disponibili, misure rappresentative al fine di valutare preliminarmente la qualità dell'aria ambiente ed individuare le zone di cui agli art. 7, 8 e 9 del citato d.lgs. 351/99; ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 351/99, i criteri per l'elaborazione dei piani e dei programmi per il raggiungimento, entro i termini stabiliti, dei valori limite nelle zone e negli agglomerati di cui al medesimo art. 8; ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 351/99, le direttive sulla cui base le regioni adottano un piano per il mantenimento della qualità dell'aria nelle zone di cui al medesimo art. 9.

Il D.M. 20 settembre 2002, recante le modalità per la garanzia della qualità del sistema delle misure di inquinamento atmosferico, individua gli organismi incaricati di svolgere le funzioni tecniche (CNR, ANPA, ISPESL, ISS ENEA e Ministero dell'ambiente e della salute che si avvalgono a loro volta dei suddetti organismi), al fine di garantire la qualità del sistema delle misure di inquinamento atmosferico con riferimento alla disciplina in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente di cui al d.lgs. n. 351/1999.

In base ai dettami del regolamento di cui al D.M. 261/2002, e, in generale, in base al d.lgs. 351/99, è d'obbligo redigere il Piano regionale per la tutela della qualità dell'aria i cui obiettivi principali sono la zonizzazione del territorio regionale in funzione dei livelli di inquinamento della qualità dell'aria ambiente; l'elaborazione dei piani

di miglioramento della qualità dell'aria nelle zone e negli agglomerati in cui i livelli di uno o più inquinanti superino i limiti di concentrazione; l'elaborazione dei piani di mantenimento della qualità dell'aria in quelle zone dove i livelli degli inquinanti risultano inferiori ai limiti di legge; il miglioramento della rete di monitoraggio regionale; l'elaborazione di strategie condivise mirate al rispetto dei limiti imposti dalla normativa e alla riduzione dei gas climalteranti.

L'Unione europea ha fissato degli obiettivi ambiziosi per la tutela della qualità dell'aria, che pongono gli Stati membri davanti a grandi sfide.

In proposito, pare utile richiamare una sentenza resa dalla Corte di Giustizia.

La direttiva 2001/81/CE, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici, come biossido di zolfo, ossidi di azoto, COV, ammoniaca, fissa per tutti gli Stati membri limiti nazionali annui di emissione di alcuni inquinanti atmosferici, i quali a partire dal 2011 non possono essere superati.

Viene sottoposta alla Corte di Giustizia la questione se uno Stato membro (nel caso i Paesi Bassi) possa autorizzare progetti che possono produrre quantità aggiuntive di inquinanti.

Nel caso in esame si discute sull'autorizzazione di tre diversi progetti di centrali elettriche che contribuirebbero significativamente alle emissioni di ossidi di azoto e biossido di zolfo, ma non impedirebbero l'adeguamento ai limiti di emissione, qualora i Paesi Bassi riducessero le emissioni di altri siti.

Per l'Avvocato generale, Juliane Kokott, gli Stati membri hanno l'obbligo di astenersi da misure che possano gravemente compromettere la realizzazione del risultato previsto dalla direttiva 2001/81/CE. Lo Stato membro interessato, argomenta l'Avvocato generale, deve elaborare ed attuare i programmi idonei all'adeguamento ai limiti di emissione. In caso di superamento

potenziale dei limiti, lo Stato membro deve ulteriormente sviluppare il proprio programma di riduzione delle relative emissioni, al fine di ridurle in misura sufficiente.

Ne consegue, conclude l'Avvocato generale, che se lo Stato membro non elabora né attua alcun programma adeguato al fine della riduzione delle emissioni, esso deve rifiutare l'autorizzazione ambientale richiesta ai sensi dell'art. 4 della direttiva 2008/1/CE, ove l'impianto contribuisca al superamento dei limiti nazionali di emissione per gli inquinanti fissati dalla direttiva 2001/81/CE. Tale divieto viene meno ove venga provato nel caso concreto che le emissioni degli inquinanti in questione sono irrilevanti ai fini dell'impatto ambientale dell'impianto (Corte di Giustizia, conclusioni generali dell'Avvocato generale Juliane Kokott, 16 dicembre 2010, cause riunite C- 165/09, C- 166/09, C- 167- 09)³².

A tal proposito, la Corte di Giustizia ha stabilito che gli Stati membri, nel rilasciare autorizzazioni ambientali per la costruzione e la gestione di impianti industriali, non sono obbligati ad inserire tra le condizioni di rilascio di tale autorizzazione il rispetto dei limiti di emissione nazionali di SO₂ e di NO_x stabiliti dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 ottobre 2001, 2001/81/CE, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici, pur dovendo rispettare l'obbligo derivante da detta direttiva di adottare o di prevedere, nell'ambito di programmi nazionali, politiche e misure adeguate e coerenti atte a ridurre complessivamente le emissioni, in particolare di tali inquinanti, a quantitativi che non superino i limiti indicati nell'Allegato I di tale direttiva entro il 2010.

L'adozione da parte degli Stati membri, prosegue la Corte, di una

³² Corte di Giustizia, conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, 16 dicembre 2010, cause riunite C- 165/09, C- 166/09, C- 167/09. *Aria. Limiti nazionali di emissione di alcuni impianti atmosferici*. In <http://lexambiente.it/aria/98-giurisprudenza-comunitaria98/6869-aria-limiti-nazionali-di-emissione-di-alcuni-inquinanti-atmosferici.html>

misura specifica relativa ad una sola fonte di SO₂ e di NO_x non appare, di per sé sola, capace di compromettere seriamente il conseguimento del risultato prescritto dalla direttiva 2001/81. Spetta al giudice nazionale verificare se tale condizione ricorra per ciascuna delle decisioni di rilascio di un'autorizzazione ambientale per la costruzione e la gestione di un impianto industriale. L'art. 288, n. 3, TFUE e gli artt. 6, 7, nn. 1 e 2, nonché 8, nn. 1 e 2, della direttiva 2001/81 impongono agli Stati membri, da un lato, di elaborare, aggiornare e modificare, se necessario, programmi per la progressiva riduzione delle emissioni nazionali di SO₂ e di NO_x, che essi devono mettere a disposizione della popolazione e delle organizzazioni interessate mediante informazioni chiare, comprensibili e facilmente accessibili, e comunicare alla Commissione europea nei termini prescritti, e, dall'altro, di elaborare ed aggiornare annualmente gli inventari nazionali di dette emissioni, nonché le proiezioni nazionali per il 2010, che essi devono comunicare, nei termini prescritti, alla Commissione europea e all'Agenzia europea dell'ambiente.

L'art. 288, n. 3, TFUE e la stessa direttiva 2001/81, argomenta ancora la Corte, non impongono agli Stati membri né di rifiutare o limitare il rilascio di autorizzazioni ambientali per la costruzione e la gestione di impianti industriali, come quelle controverse nelle cause principali, né di adottare misure di compensazione specifiche per ciascuna autorizzazione del genere che venga rilasciata, e ciò nemmeno in caso di superamento potenziale o effettivo dei limiti di emissione nazionali di SO₂ e di NO_x.

Per la Corte, l'art. 4 della direttiva 2001/81/CE non è incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere invocato dai singoli dinanzi ai giudici nazionali prima del 31 dicembre 2010. Infine, l'art. 6 della direttiva 2001/81/CE attribuisce ai singoli direttamente interessati diritti che possono essere invocati dinanzi ai giudici nazionali per pretendere che, nel periodo transitorio dal 27

novembre 2002 al 31 dicembre 2010, gli Stati membri adottino o prevedano, nell'ambito di programmi nazionali, politiche e misure, adeguate e coerenti, atte a ridurre, complessivamente, le emissioni degli inquinanti indicati in modo da conformarsi ai limiti nazionali previsti nell'Allegato I di detta direttiva entro il 2010, e mettano i programmi elaborati a tal fine a disposizione della popolazione e delle organizzazioni interessate mediante informazioni chiare, comprensibili e facilmente accessibili (Corte di Giustizia, Sez. I, 25 maggio 2011, procedimenti riuniti C-165/09; C-166/09; C-167/09)³³.

La direttiva 2001/81/CE segue la linea del quinto programma d'azione in materia ambientale del 1992 che ha in particolare raccomandato di stabilire obiettivi a lungo termine in materia di qualità dell'aria. Essa completa la normativa europea esistente nell'ambito del miglioramento della qualità dell'aria: la direttiva 80/779/CEE, del 15 luglio 1980, la direttiva 82/884/CEE, del 3 dicembre 1982, concernente un valore minimo per il piombo contenuto nell'atmosfera, la direttiva 85/203/CEE, del 7 marzo 1985, concernente le norme di qualità atmosferica per il biossido di azoto e la direttiva 92/72/CEE, del 21 settembre 1992, sull'inquinamento dell'aria provocato dall'ozono.

La direttiva 2001/81/CE è stata recepita dal d.lgs. 21 maggio 2004, n. 171 il quale, all'art. 1, comma 1, prevede le seguenti finalità: tutelare l'ambiente e la salute umana dagli effetti nocivi causati dall'acidificazione, dalla eutrofizzazione del suolo e dalla presenza di ozono al livello del suolo e individuare gli strumenti per assicurare che le emissioni nazionali annue per il biossido di zolfo, per gli ossidi di azoto, per i composti organici volatili e per l'ammoniaca, rispettino i limiti nazionali di emissione stabiliti nell'allegato I.

L'art. 3 del d.lgs. 171/2004 stabilisce che ai fini della riduzione

³³ Corte di Giustizia, Sez. I, 25 maggio 2011, procedimenti riuniti C-165/09; C-166/09; C-167/09. In

delle emissioni suddette, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole e forestali, della salute, per le politiche comunitarie e per gli affari regionali, sentita la Conferenza unificata, entro otto mesi dalla entrata in vigore del presente decreto legislativo, sottopone al Comitato interministeriale per la programmazione economica, di seguito denominato CIPE, il Programma nazionale di riduzione delle emissioni.

Il Programma nazionale di riduzione delle emissioni, prosegue l'art. 3, comprende le misure per la riduzione delle emissioni derivanti da impianti termici civili, attività agricole e zootecniche, trasporto stradale e attività industriali; gli incentivi finanziari nazionali e comunitari, le misure economiche, gli strumenti volontari e di mercato atti a promuovere e agevolare le misure ed i programmi per la riduzione delle emissioni; i programmi pilota per la riduzione delle emissioni volti a definire i modelli di intervento più efficaci dal punto di vista dei costi.

1.6 LA DIRETTIVA 2008/50/CE

La direttiva 2008/50/CE abroga e sostituisce le precedenti direttive a partire dall'11 giugno del 2010.

Con la direttiva 2008/50/CE del 21 maggio 2008, relativa alla "qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa", è attuata una revisione della legislazione europea in materia di qualità dell'aria ambiente allo scopo di ridurre l'inquinamento a livelli tali che limitino al minimo gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente, nonché di migliorare l'informazione al pubblico sui rischi.

Si tratta di un'iniziativa che si colloca nel quadro del VI Programma europeo per l'ambiente che impegna la Comunità europea ad adottare una strategia comune in materia di inquinamento atmosferico allo scopo di raggiungere livelli di qualità dell'aria che non comportino rischi o impatti negativi per la salute umana e per l'ambiente.

La direttiva si propone di combattere alla fonte l'emissione di inquinanti, di individuare ed attivare le più efficaci misure di riduzione delle emissioni a livello locale, nazionale e comunitario.

In particolare, all'art.1, essa prevede misure volte a:

- a) definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria ambiente, al fine di ridurre gli effetti nocivi per la salute e per l'ambiente;
- b) valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri sulla base di metodi e criteri comuni;
- c) raccogliere informazioni sulla qualità dell'aria ambiente per contribuire alla lotta contro l'inquinamento dell'aria e gli effetti nocivi e per monitorare le tendenze a lungo termine e i miglioramenti ottenuti con l'applicazione delle misure nazionali e comunitarie;
- d) garantire che le informazioni sulla qualità dell'aria ambiente siano messe a disposizione del pubblico;
- e) mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove sia buona, e migliorarla ove non lo sia;
- f) promuovere una maggiore cooperazione tra gli Stati Membri nella lotta contro l'inquinamento atmosferico.

Ai sensi dell'art. 3 della direttiva, gli Stati Membri hanno il compito di designare le autorità competenti e gli organismi responsabili della valutazione della qualità dell'aria ambiente, dell'approvazione dei sistemi di misurazione, della garanzia dell'accuratezza delle misurazioni, dell'analisi dei metodi di valutazione e della cooperazione con gli altri Stati Membri e la Commissione.

Ai sensi dell'art. 4, gli Stati Membri istituiscono zone (urbana, suburbana, rurale, fondo rurale) in tutto il loro territorio e procedono alla valutazione della qualità dell'aria e della gestione della qualità dell'aria.

Si prevede inoltre, all'art. 5, un regime di valutazione della qualità dell'aria ambiente con riferimento al biossido di zolfo, al biossido di azoto e agli ossidi di azoto, al particolato PM₁₀ e PM_{2,5}, al piombo, al benzene e al monossido di carbonio, nonché all'ozono.

Per ciascun inquinante vengono fissate soglie di valutazione, i criteri relativi al metodo di valutazione, i metodi di misurazione di riferimento, i valori limite ai fini della protezione della salute umana e dell'ambiente, l'obiettivo e l'obbligo di riduzione dell'esposizione della popolazione al PM_{2,5}, le soglie di informazione e di allarme, i livelli critici per la protezione della vegetazione e l'elenco delle informazioni che devono figurare nei piani d'azione destinati a migliorare la qualità dell'aria.

Per "soglia di allarme" l'art. 2, n. 10, intende il livello oltre il quale vi è un rischio per la salute umana in caso di esposizione di breve durata, della popolazione nel suo insieme, raggiunto il quale gli Stati Membri devono adottare provvedimenti immediati.

La "soglia di informazione" è invece, secondo l'art. 2, n. 11, il livello oltre il quale vi è un rischio per la salute umana in caso di esposizione di breve durata per alcuni gruppi particolarmente sensibili della popolazione, raggiunto il quale sono necessarie informazioni adeguate e tempestive.

Ai sensi dell'art. 12, se i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente sono inferiori ai valori limite fissati dalla presente direttiva, gli Stati Membri mantengono i livelli di tali inquinanti al di sotto dei valori limite e si adoperano per preservare una qualità dell'aria che risulti compatibile con lo sviluppo sostenibile.

Se invece i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superano un valore limite o un valore-obiettivo qualsiasi, gli Stati Membri provvedono a predisporre piani per la qualità dell'aria per le zone e gli agglomerati in questione al fine di conseguire il relativo valore limite o valore-obiettivo predefinito.

Se si superano i valori limite dopo il termine previsto per il loro raggiungimento, i piani per la qualità dell'aria stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile. Possono essere previste misure specifiche volte a tutelare gruppi sensibili di popolazione.

Ai sensi dell'art. 19, gli Stati membri provvedono ad informare adeguatamente e sistematicamente il pubblico e le associazioni interessate in merito alle concentrazioni nell'aria ambiente degli inquinanti disciplinati dalla presente direttiva.

In caso di superamento delle soglie d'allarme e delle soglie di informazione, gli Stati membri pubblicano:

- a) informazioni sui superamenti registrati (località, tipo di soglia, ora d'inizio e durata del fenomeno, concentrazione più elevata registrata);
- b) previsioni per le ore e i giorni seguenti;
- c) informazioni sui settori colpiti della popolazione, sui possibili effetti sulla salute e sulla condotta raccomandata;
- d) informazioni sulle azioni preventive e sulle azioni raccomandate per la riduzione delle emissioni.

Gli Stati Membri, ai sensi dell'art. 26, mettono inoltre a disposizione del pubblico le relazioni annuali riguardanti tutti gli inquinanti disciplinati dalla presente direttiva³⁴.

³⁴Per ulteriori approfondimenti, il materiale è reperibile tramite il seguente link:
http://europa.eu/legislation_summaries/environment/air_pollution/ev0002_it.htm

Il d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155, recepisce la direttiva 2008/50/CE. Esso abroga diversi decreti tra i quali il d.lgs. 351/1999, il d.lgs. 183/2004 e il d.lgs. 152/2007.

Tra gli obiettivi previsti dal d.lgs. 155/2010 vi è quello di fissare limiti di qualità dell'aria per gli inquinanti riportati nella direttiva 2008/50/CE, già stabiliti con precedenti direttive conseguenti la direttiva "madre" 96/62/CE, e quelli specificati nella direttiva 2004/107/CE, non incorporata nella direttiva 2008/50/CE.

La finalità del decreto in questione non si limita alla fissazione di valori limite, livelli critici, soglie di allarme o valori obiettivo, bensì si prefigge anche lo scopo di stabilire criteri comuni per la valutazione della qualità dell'aria ambiente, validi su tutto il territorio nazionale, e per effetto del recepimento della direttiva 2008/50/CE, validi a livello europeo.

Un omogeneo sistema di valutazione della qualità dell'aria può, quindi, consentire di avere omogenee informazioni sulla qualità dell'aria ambiente, caposaldo per l'individuazione delle misure da adottarsi per contrastare l'inquinamento atmosferico ed i suoi effetti sulla salute dell'uomo e sull'ambiente, migliorandone la qualità laddove le situazioni siano più critiche e mantenendola buona laddove questa sia nei limiti di legge.

Per meglio comprendere il significato dei valori di qualità dell'aria stabiliti per i diversi inquinanti, è necessario riportare alcune definizioni date dall'art. 2 del d.lgs. 155/2010.

Il "livello" corrisponde alla concentrazione nell'aria ambiente di un inquinante oppure alla sua deposizione su una superficie in un dato intervallo di tempo.

Il "valore limite" è il livello fissato in base alle conoscenze scientifiche, incluse quelle relative alle migliori tecnologie disponibili, al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana o per l'ambiente nel suo complesso, che deve essere raggiunto

entro un limite prestabilito e che non deve essere successivamente superato. Il superamento, in realtà, è ammesso con un margine di tolleranza, ossia entro un percentuale del valore limite alle condizioni stabilite dal decreto.

Il “livello critico” rappresenta il livello fissato in base alle conoscenze scientifiche, oltre il quale possono sussistere effetti negativi diretti sui recettori quali gli alberi, le altre piante o gli ecosistemi naturali, esclusi gli esseri umani. Si riferisce, pertanto, esclusivamente a componenti ambientali e non alla salute dell’uomo.

L’“obiettivo a lungo termine” è il livello da raggiungere nel lungo periodo mediante misure proporzionate, al fine di assicurare un’efficace protezione della salute umana e dell’ambiente.

Per quanto riguarda la gestione di eventuali emergenze, si fa riferimento a due particolari soglie, consistenti l’una nella “soglia di allarme” che è il livello oltre il quale sussiste un rischio per la salute umana in caso di esposizione di breve durata per la popolazione nel suo complesso ed il cui raggiungimento impone di adottare provvedimenti immediati; l’altra nella “soglia di informazione” che è il livello oltre il quale sussiste un rischio per la salute umana in caso di esposizione di breve durata per alcuni gruppi particolarmente sensibili della popolazione nel suo complesso ed il cui raggiungimento impone di assicurare informazioni adeguate e tempestive.

L’art. 3 del d.lgs. 155/2010 stabilisce che l’intero territorio nazionale deve essere suddiviso in zone e agglomerati da classificare ai fini della valutazione della qualità dell’aria ambiente. Tale funzione spetta alle regioni e alle province autonome e deve essere condotta secondo i criteri riportati nell’appendice I del decreto.

La zonizzazione del territorio non è una novità, già il d.lgs. 351/99 ed il rispettivo regolamento di cui al D.M. 261/2002 prevedevano la suddivisione del territorio in agglomerati e zone.

La principale differenza tra la disciplina precedente e la nuova sta, innanzitutto, nella definizione di “agglomerato”. Mentre il d.lgs. 351/99 definiva l’agglomerato come una “zona con una popolazione superiore a duecentocinquantamila abitanti o, se la popolazione è pari o inferiore a duecentocinquantamila abitanti, con una densità di popolazione per km² tale da rendere necessaria la valutazione e la gestione della qualità dell’aria ambiente a giudizio dell’autorità competente”, per il d.lgs. 155/2010, art. 2, comma 1, lettera f), l’agglomerato è una “zona costituita da un’area urbana o da un insieme di aree urbane che distano tra loro non più di qualche chilometro oppure da un’area urbana principale e dall’insieme delle aree urbane minori che dipendono da quella principale sul piano demografico, dei servizi e dei flussi di persone e merci, avente una popolazione superiore a duecentocinquantamila abitanti, oppure una popolazione inferiore a duecentocinquantamila abitanti e una densità di popolazione per km² superiore a tremila abitanti”.

Come fa notare Benedusi, la prima definizione del d.lgs. 351/99 basata sulla densità di popolazione, è orientata dal D.M. 261/02 in modo da ottenere zone/agglomerati coincidenti il più possibile con i confini amministrativi per garantire l’efficacia dell’adozione delle azioni da adottarsi. Ora, con il d.lgs. 155/2010, l’agglomerato riguarda anche tutte le aree urbane che sono dipendenti da una principale, a condizione che si verifichi una densità di popolazione adeguata o un numero complessivo di abitanti sufficientemente elevato³⁵.

Questa nuova impostazione è maggiormente evidente per quanto riguarda le zone, tant’è che l’appendice I del d.lgs. 155/2010 prevede che per taluni inquinanti di natura secondaria (PM₁₀, PM_{2,5}, ossidi di azoto e ozono) la zonizzazione sia effettuata sulla base delle caratteristiche meteorologiche, orografiche, del carico emissivo e del

³⁵ L. Benedusi, *Guida pratica alle emissioni in atmosfera e alla qualità dell’aria*, Ed. Irnerio, 2011, p. 28 ss

grado di urbanizzazione del territorio. Il confine amministrativo è solo l'ultimo dei criteri: si può far riferimento ad esso solo nella misura in cui ciò non contrasti con i criteri territoriali.

L'abrogato D.M. 261/02 partiva dai parametri rilevanti della qualità dell'aria (medie annuali, superamenti di valori orari o giornalieri, ecc.) e, solo successivamente, prevedeva la possibilità di identificare aree con caratteristiche simili di qualità dell'aria, in termini di superamenti, tipi di sorgenti emmissive, caratteristiche climatologiche o topografiche. Al contrario, l'appendice I del d.lgs. 155/10 prevede oggi che il processo di zonizzazione consegua all'analisi delle caratteristiche orografiche e meteo-climatiche, del carico emissivo e del grado di urbanizzazione del territorio, al fine di individuare le aree in cui una o più di tali caratteristiche sono predominanti nel determinare i livelli degli inquinanti. Tali aree devono essere accorpate in zone contraddistinte dall'omogeneità delle caratteristiche predominanti. Le zone possono essere costituite anche da aree tra loro non contigue, purché omogenee sotto il profilo delle caratteristiche predominanti.

Come si può vedere, l'approccio risulta differente. Se prima il punto di partenza per la zonizzazione era lo stato della qualità dell'aria, il livello di inquinamento, ora il punto di partenza è la conoscenza del territorio, delle pressioni antropiche, delle cause, quindi, che generano l'inquinamento medesimo.

Per inquinanti con effetti sulla vegetazione e gli ecosistemi (ossia biossido di zolfo, ossidi di azoto e ozono), la zonizzazione non corrisponde necessariamente a quella per la protezione della salute umana, perciò, ai sensi dell'art.3, comma 4, le regioni e le province autonome devono individuare zone sovraregionali per assicurare in esse una valutazione ed una gestione unitaria dell'aria ambiente.

L'art. 5 del d.lgs. 155/10 prevede per gli inquinanti biossido di zolfo, biossido di azoto, benzene, monossido di carbonio, piombo, PM₁₀, arsenico, cadmio, nichel, benzo(a)pirene, che le regioni e le

province autonome effettuino una valutazione della qualità dell'aria ambiente.

Va ricordato che la valutazione della qualità dell'aria ambiente è effettuata per individuare le criticità e mettere in atto le azioni di miglioramento, costituite dai piani di qualità dell'aria ambiente.

Per la valutazione della qualità dell'aria si devono rispettare le disposizioni contenute nell'Allegato III, per l'ubicazione delle stazioni di misurazione; nell'appendice II, per la scelta della rete di misura; nell'appendice III, per i metodi di valutazione diversi dalla misurazione.

Per comprendere quali siano i metodi previsti dal decreto per la valutazione della qualità dell'aria ambiente, occorre richiamare le definizioni previste dall'art. 2: le "misurazioni in siti fissi" sono le misurazioni dei livelli degli inquinanti effettuate in stazioni ubicate presso siti fissi, con campionamento continuo o discontinuo, eccettuate le misurazioni indicative; le "misurazioni indicative" sono le misurazioni dei livelli degli inquinanti, basate su obiettivi di qualità meno severi di quelli previsti per le misurazioni in siti fissi, effettuate in stazioni ubicate presso siti fissi di campionamento o mediante stazioni di misurazione mobili; le "tecniche di stima obiettiva" sono metodi matematici per calcolare le concentrazioni a partire da valori misurati in luoghi o tempi diversi da quelli a cui si riferisce il calcolo, basati su conoscenze scientifiche circa la distribuzione delle concentrazioni.

Ai sensi dell'art. 5, le regioni operano la suddivisione del territorio in zone o agglomerati nei quali fissare stazioni di misurazione.

Ciò dovrebbe consentire di monitorare il livello di inquinamento dell'aria e di verificare il raggiungimento e mantenimento di valori obiettivo, il superamento dei valori limite o dei livelli critici o delle soglie di allarme.

Le regioni definiscono, ai sensi dell'art. 9, con la partecipazione degli enti locali, piani per il raggiungimento e mantenimento dei valori obiettivo e piani di azione per prevenire il superamento dei valori limite e delle soglie di allarme. La normativa regionale deve tener conto dei piani e dei programmi della qualità dell'aria previsti dalla normativa vigente e non è consentito innalzare indiscriminatamente il livello di tutela stabilito dalla normativa statale.

È ammessa, ai sensi dell'art. 10, la possibilità di introdurre valori limite e di emissione più severi rispetto agli standard statali, anche inerenti le condizioni di costruzione e di esercizio dell'impianto, purché ciò sia necessario al perseguimento e al rispetto dei valori e degli obiettivi della qualità dell'aria.

L'appendice II stabilisce quali debbano essere i criteri per la scelta della rete di misura per la valutazione dell'esposizione della popolazione e dell'ambiente nel suo complesso sull'intero territorio nazionale.

La rete deve essere scelta secondo i principi di efficienza ed efficacia che dovrebbero essere prerogativa della pubblica amministrazione; occorre pertanto ottimizzare l'utilizzo delle risorse, evitando l'uso di stazioni di misurazione non conformi e l'inutile eccesso di stazione di misurazione, assicurando che le misurazioni e le altre tecniche utilizzate, da sole o in rapporto di combinazione o di integrazione, siano idonee a valutare la qualità dell'aria ambiente in conformità alle disposizioni del decreto, assicurando una corretta manutenzione della rete di misura ed una corretta copertura dei dati³⁶.

³⁶ L. Benedusi, *Guida pratica alle emissioni in atmosfera e alla qualità dell'aria*, Ed. Innerio, 2011, p.64.

1.7 LA PARTE QUINTA DEL TESTO UNICO AMBIENTALE RISULTANTE DALLA RIFORMA ATTUATA DAL D.LGS. 128/2010

Con l'introduzione di nuove norme e il delinearsi di un quadro normativo più complesso ed omnicomprensivo delle reali esigenze del mondo produttivo connaturato alla tutela della salute ed alle esigenze primarie della popolazione, si è passati da una normativa improntata sulla logica della emergenza ad una normativa ispirata al concetto di prevenzione dell'inquinamento atmosferico, del risanamento e del mantenimento della qualità dell'aria.

La legge 15 dicembre 2004, n. 308 (delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale) ha attribuito al Governo la delega per la riformulazione della normativa ambientale, con contestuale accorpamento della medesima in un Testo Unico.

Il 29 aprile 2006 è entrato in vigore il d.lgs. n. 152 ("Norme in materia ambientale"), che alla Parte V prevede l'abbandono delle disposizioni in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico così come contenute nel DPR 203/1988, introducendo di fatto nuovi criteri, nuove definizioni e nuovi parametri per le emissioni in atmosfera e per il regime autorizzatorio a cui uniformarsi.

La struttura del d.lgs. 152/2006 ha subito un'importante modifica con il d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128. In particolare la Parte V risulta organizzata in tre Titoli:

- Titolo I) prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti e attività;
- Titolo II) impianti termici civili;
- Titolo III) combustibili.

Benedusi indica il titolo I come l'evoluzione del DPR 203/88, ed è quello in cui si esplica il maggior potere dell'autorità competente nella concessione delle autorizzazioni e nella fissazione di limiti e prescrizioni specifiche per stabilimenti, impianti o attività. Per comprendere il campo di applicazione della parte quinta del decreto, secondo l'autore citato, occorre partire dalle definizioni riportate nell'art. 268 e, la più importante, è la definizione di inquinamento atmosferico.

La lett. a) del comma 1 dell'art. 268 definisce inquinamento atmosferico "ogni modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente".

La *condicio sine qua non* perché si verifichi inquinamento atmosferico è che l'introduzione di certe sostanze soddisfi uno dei seguenti requisiti: sia tale da costituire un pericolo per la salute umana; sia tale da costituire un pericolo per la qualità dell'ambiente; sia tale da ledere i beni materiali; sia tale da compromettere gli usi legittimi dell'ambiente.

Rispetto al D.P.R. 203/1988, sparisce il più ampio concetto di alterazione delle risorse biologiche e degli ecosistemi. Pertanto, come rileva Benedusi, la definizione di inquinamento atmosferico è più limitata e sposta l'attenzione dalla globalità dei sistemi naturali ad un sistema più antropocentrico, connesso alla salute dell'uomo, all'uso che l'uomo può fare dell'ambiente ed ai suoi beni materiali³⁷.

Mettendo a confronto la definizione di inquinamento atmosferico contenuta nel d.lgs. 152/06 con quella contenuta nel DPR 203/88, ancora Benedusi sottolinea come la principale differenza sembri

³⁷ L. Benedusi, A. Sillani, *Le novità del D.Lgs. n. 128/2010 in materia di: Via, Vas, Aia, Emissioni in atmosfera*, Maggioli Editore, 2011, p. 150 ss.

consistere nel fatto che con il d.lgs. 152/06 è esplicito che l'inquinamento atmosferico si generi per effetto dell'introduzione di determinate sostanze nell'aria atmosferica, mentre con il DPR 203/88 il legislatore parlava genericamente di presenza nell'aria atmosferica di sostanze, senza individuarne la provenienza.

Un'ulteriore differenza riguarda il pericolo per l'ambiente. Ora si parla di pericolo per la qualità dell'ambiente, mentre con il DPR 203/88 si considerava inquinamento atmosferico, come già detto, anche l'alterazione delle risorse biologiche e degli ecosistemi, così come per beni materiali ora si usa il termine "ledere", mentre con il DPR del 1988 ci si limitava al termine "alterare". Non si tratta di concetti analoghi, sottolinea Benedusi, perché non necessariamente un'alterazione è considerata negativa, ossia tale da cagionare un danno³⁸.

In merito al concetto di inquinamento atmosferico, la Corte di Cassazione Penale ha ricordato che si è presenza di inquinamento atmosferico non necessariamente in caso di un accertato pericolo di danno alla salute dell'uomo, per la presenza di sostanze inquinanti o tossiche o nocive, ma anche solo per un'alterazione dell'atmosfera che incida negativamente sui beni naturali o anche semplicemente sull'uso di essi (Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 9 giugno 2010, n. 22012)³⁹.

Il comma 1 dell'art. 267 del d.lgs. 152/06, per perseguire l'obiettivo della prevenzione e della limitazione dell'inquinamento atmosferico, stabilisce che il titolo I si applica agli impianti, inclusi gli impianti termici civili non disciplinati dal titolo II, ed alle attività che producono emissioni in atmosfera. Sono soggetti al titolo I, quindi, gli impianti

³⁸ L. Benedusi, *Guida pratica alle emissioni in atmosfera e alla qualità dell'aria*, Ed. Imerio, 2011, p. 100 ss.

³⁹ Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 9 giugno 2010, n. 22012. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/Cassazione/Cassazione_2010_n._22012.htm

termici civili di potenza superiore o uguale a 3 MW, le attività che producono emissioni in atmosfera e gli impianti anche non industriali.

In merito al concetto di impianto, si ricorre alle definizioni fornite dall'art. 268 del d.lgs. 152/06, prima e dopo il d.lgs. 128/10.

L'originaria versione definiva l'impianto come "il macchinario o il sistema o l'insieme di macchinari o di sistemi costituito da una struttura fissa e dotato di autonomia funzionale in quanto destinato ad una specifica attività; la specifica attività a cui è destinato l'impianto può costituire la fase di un ciclo".

Conseguentemente, tale sistema avrebbe dovuto soddisfare determinati requisiti, tra cui la presenza di una struttura fissa e l'autonomia funzionale.

Come spiega Benedusi, la necessità di strutture fisse o comunque di un sito fisso, rappresentava una continuità con il DPR 203/88. Mentre però, il DPR 203/88 si riferiva sostanzialmente allo stabilimento, con la prima versione della parte quinta del d.lgs. 152/06, l'impianto diventava il fulcro della nuova prassi, con la peculiarità di essere una parte fissa e con autonomia funzionale di un ciclo più ampio⁴⁰.

Veniva così eliminato, da parte della versione originaria del d.lgs. 152/06, il concetto di stabilimento, frammentando così lo stesso in più impianti o attività, comunque svolti in siti fissi e con carattere di non occasionalità. Questa suddivisione comportava, per un medesimo insediamento, la necessità di ottenere un'autorizzazione per ogni impianto, con la conseguenza di una difficile gestione delle prescrizioni e delle scadenze.

Con il d.lgs. 128/10, l'approccio si è nuovamente modificato. Esso riconosce la centralità dello "stabilimento", definito come "il complesso unitario e stabile, che si configura come un complessivo

⁴⁰ L. Benedusi, *Guida pratica alle emissioni in atmosfera e alla qualità dell'aria*, Ed. Irnerio, 2011, p. 103

ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o sono effettuate una o più attività che producono emissioni attraverso, per esempio, dispositivi mobili, operazioni manuali, deposizioni e movimentazioni. Si considera stabilimento anche il luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività".

La Cassazione Penale ha stabilito che l'art. 268, lett. h), impone di considerare che il concetto di "stabilimento" può essere integrato anche dal singolo impianto che sia dotato di autonomia operativa, con la conseguenza che la natura "mobile" dell'impianto non costituisce caratteristica che di per sé lo sottragga alla disciplina sulle immissioni.

La lettura dell'art. 269, comma 12, impone di rilevare che la disciplina di cautela è esclusa per gli impianti che operino all'interno di una più vasta attività produttiva complessivamente autorizzata (Cassazione Penale, Sez. III, 7 gennaio 2013, n. 191)⁴¹.

Perché si possa avere uno stabilimento, spiega Sillani, è necessario avere strutture stabili, fisse in un determinato sito, anche se, all'interno di detto sito, le emissioni avvengono non solo da dispositivi fissi, ma anche da apparecchiature mobili, operazioni manuali, deposizioni e movimentazioni che non necessariamente generano emissioni convogliate, bensì determinano emissioni di tipo diffuso.

L'autorizzazione è rilasciata con riferimento allo stabilimento, come sancisce l'art. 269, comma 1, così come modificato dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. 128/10. In tale complesso stabile possono, quindi, essere presenti più impianti, attività, dispositivi mobili, operazioni manuali, deposizioni e movimentazioni in grado di generare emissioni, convogliate o diffuse⁴².

⁴¹ Cassazione Penale, Sez. III, 7 gennaio 2013, n.191. *Aria. Nozione di stabilimento*. In <http://lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/8929-aria-nozione-di-stabilimento.html>

⁴² Così Sillani in L. Benedusi, A. Sillani, *Le novità del D.Lgs. n. 128/2010 in materia di: Via, Vas, Aia, Emissioni in atmosfera*, Maggioli Editore, p. 80.

L'“impianto” torna ad essere un componente di una più ampia struttura. Esso è “il dispositivo o il sistema o l'insieme di dispositivi o sistemi fisso e destinato a svolgere in modo autonomo una specifica attività, anche nell'ambito di un ciclo più ampio”.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 128/10 si parla di:

- “stabilimento anteriore al 1988”: uno stabilimento che, alla data del 1° luglio 1988, era in esercizio o costruito in tutte le sue parti o autorizzato ai sensi della normativa previgente, e che è stato autorizzato ai sensi degli articoli 12 e 13 del d.p.r. 203/1988;
- “stabilimento anteriore al 2006”: uno stabilimento che è stato autorizzato ai sensi dell'art. 6 o 11 o 15, 1° comma, lettera b), del d.p.r. 203/1988, purché in funzione o messo in funzione entro il 29 aprile 2008;
- “stabilimento nuovo”: uno stabilimento che non ricade nelle precedenti definizioni.

Come osserva Benedusi, sono considerati stabilimenti anteriori al 2006 gli stabilimenti autorizzati ad effettuare le emissioni derivanti dal trasferimento in altra località (art. 15, comma 1, lett. b), d.p.r. 203) e gli stabilimenti anteriori al 1988 la cui autorizzazione è stata aggiornata ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. 203 in seguito all'evoluzione della migliore tecnologia disponibile, nonché alla evoluzione della situazione ambientale.

Non sono invece considerati anteriori al 2006 gli stabilimenti autorizzati ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. a), ossia quelli autorizzati ad effettuare le emissioni derivanti da modifiche sostanziali, per i quali l'autorità competente dovrebbe aver svolto un'istruttoria completa⁴³.

Dal momento che, in attuazione del d.lgs. 152/2006, si era verificato il rilascio di autorizzazioni per singole parti di uno

⁴³ L. Benedusi, A. Sillani, *Le novità del D.Lgs. n. 128/2010 in materia di: Via, Vas, Aia, Emissioni in atmosfera*, Maggioli Editore, p. 135.

stabilimento, il d.lgs. 128/2010, all'art. 3, comma 31, introduce un criterio per qualificare come anteriore al 1988, anteriore al 2006 o nuovo uno stabilimento in cui i singoli impianti o le singole attività erano stati oggetto di distinte autorizzazioni alle emissioni anteriormente all'entrata in vigore del correttivo: la prima tra le autorizzazioni in vigore si considera come autorizzazione dello stabilimento e le altre autorizzazioni in vigore sono valutate congiuntamente in sede di rinnovo.

1.8 LA DIRETTIVA 2010/75/CE CONCERNENTE LE EMISSIONI INDUSTRIALI

La direttiva 2010/75/CE, relativa alle emissioni industriali, sostituisce la direttiva 2008/1/CE, detta "direttiva IPPC", e sei altre direttive in una sola direttiva sulle emissioni industriali.

La direttiva 2010/75/CE sostituisce in via definitiva, dal 7 gennaio 2014, la direttiva 78/176/CEE relativa ai rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio, la direttiva 82/883/CEE relativa alle modalità di vigilanza e di controllo degli ambienti interessati dagli scarichi dell'industria del biossido di titanio, la direttiva 92/112/CEE relativa alla riduzione dei rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio, la direttiva 1999/13/CE relativa alla riduzione delle emissioni di composti organici volatili (COV), la direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti, la direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento e, a partire dal 1° gennaio 2016, la direttiva 2001/80/CE concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione.

La presente direttiva riguarda le attività industriali ad elevato potenziale inquinante, definite nell'Allegato I della direttiva (attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, industria chimica, industria dei prodotti minerali, gestione dei rifiuti, allevamento di animali, ecc.).

La direttiva contiene disposizioni particolari per i seguenti impianti:

- a) impianti di combustione (≥ 50 MW);
- b) impianti di incenerimento o di coincenerimento dei rifiuti;
- c) taluni impianti e talune attività che utilizzano solventi organici ;
- d) installazioni che producono biossido di titanio.

La presente direttiva non si applica alle attività di ricerca, alle attività di sviluppo o alla sperimentazione di nuovi prodotti e processi.

Viene poi introdotto un meccanismo di scambio di diritti di emissione analogo a quello previsto per i gas serra.

Scopo primario della misura è controllare quantitativamente l'emissione di inquinanti altamente tossici come gli ossidi di azoto e gli ossidi di zolfo.

Si renderà inoltre necessario un upgrade degli standard delle "migliori tecnologie disponibili", saranno intensificate le ispezioni sugli impianti coinvolti e reso più stringente il riesame per il rinnovo delle autorizzazioni uniche a inquinare.

La direttiva impone il rilascio di un'autorizzazione per tutte le attività industriali e agricole che presentano un notevole potenziale inquinante.

Questa autorizzazione può essere concessa solo se vengono rispettate alcune condizioni ambientali, per far sì che le imprese stesse si facciano carico della prevenzione e della riduzione dell'inquinamento che possono causare.

La prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento riguardano le attività industriali e agricole ad alto potenziale inquinante, nuove o esistenti, definite dell'allegato I della direttiva,

cioè le attività energetiche, di produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, allevamento di animali.

Qualsiasi installazione industriale che si occupi delle attività enumerate nell'allegato I della direttiva deve rispettare determinati obblighi, tra i quali:

- adottare tutte le misure di prevenzione dell'inquinamento;
- applicare le migliori tecniche disponibili (BAT);
- prevenzione, riciclaggio o eliminazione dei rifiuti con le tecniche meno inquinanti;
- utilizzo efficace dell'energia;
- prevenzione degli incidenti e limitazione delle eventuali conseguenze;
- bonifica dei siti al termine delle attività.

Gli impianti industriali devono utilizzare le BAT consistenti nelle più efficaci tecniche per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso, sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente attuabili nell'ambito del comparto industriale.

La Commissione europea deve adottare le conclusioni sulle BAT contenenti i livelli di emissione associati alle BAT.

Tali conclusioni serviranno come riferimento per stabilire le condizioni di autorizzazione.

Le domande per il rilascio dell'autorizzazione devono essere presentate all'autorità competente dello Stato membro interessato, che deciderà se rilasciare o meno l'autorizzazione.

La domanda deve contenere informazioni riguardo all'impianto, alla tipologia e portata dell'attività, allo stato del sito dov'è ubicato l'impianto; quali materie, sostanze ed energie sono prodotte; le fonti di emissione dell'impianto, natura e quantità delle emissioni prodotte dall'impianto; le misure previste per la prevenzione e la valorizzazione

dei rifiuti; le misure previste per il monitoraggio delle emissioni ed eventuali soluzioni alternative.

Tali informazioni dovranno essere messe a disposizione delle parti interessate, quali il pubblico e gli altri Stati membri.

Occorre fissare scadenze adeguate per consentire alle parti interessate di reagire. Il loro parere deve essere preso in considerazione nella procedura di autorizzazione.

La decisione relativa al rilascio o meno dell'autorizzazione ad un progetto è comunicata al pubblico e trasmessa, insieme alla motivazione ed eventuali misure per ridurre l'impatto negativo del progetto, agli Stati membri interessati.

Gli Stati membri sono responsabili del controllo della conformità degli impianti industriali: essi organizzano un sistema di ispezione ambientale delle installazioni interessate.

Sulla base dei piani d'ispezione, l'autorità competente redige periodicamente i programmi delle ispezioni ordinarie comprendenti la frequenza delle visite in loco.

Fra la Commissione, gli Stati membri e le industrie interessate è organizzato periodicamente uno scambio di informazioni sulle migliori tecnologie disponibili⁴⁴.

Per quanto riguarda il recepimento della direttiva, in Italia un primo d.d.l. comunitaria 2010, n. 4059 è stato stralciato nella versione 4059- decies. Tale d.d.l., assegnato alla Commissione VIII Ambiente della Camera, ha interrotto il suo iter parlamentare.

Il testo del d.d.l. detta i principi e i criteri direttivi specifici per il recepimento, purtroppo non fornendo in alcun modo indicazioni utili.

Ad oggi, hanno recepito, in particolare, Francia (Ordonnance n. 2012-7), Lussemburgo (Règlement grand-ducal del 10 maggio 2012), Finlandia (legge n. 647 del 17 giugno 2011), Austria (recepimento

⁴⁴ In

http://europa.eu/legislation_summaries/environment/air_pollution/ev0027_it.htm

parziale con legge n. 134 del 16 novembre 2011), Bulgaria (legge n. 34 del 24 aprile 2012)⁴⁵.

Restiamo dunque in attesa del recepimento italiano.

⁴⁵<http://www.unioncamerelombardia.it/images/file/2012Codice%20Ambiente%2012.pdf>

CAPITOLO 2

LA REGOLAMENTAZIONE DELLE EMISSIONI IN ATMOSFERA ALLA LUCE DELLE PARTE V, TITOLO I, DEL D.LGS. 152/06

2.1 PREVENZIONE E LIMITAZIONE DELLE EMISSIONI IN ATMOSFERA DI IMPIANTI E ATTIVITÀ

A cinque anni di distanza dalla prima stesura della Parte V del d.lgs. 152/06, “Norme in materia di tutela dell’aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera”, la materia delle cosiddette “emissioni in atmosfera” ha subito un’importante evoluzione complessiva. È stato definito nuovamente il campo di applicazione della disciplina, introducendo la nuova definizione di “stabilimento” e riorganizzando in tal modo il regime autorizzatorio delle emissioni in atmosfera, sono state rimodulate le scadenze per la richiesta di nuove autorizzazioni rispetto a quelle già in essere e sono state integrate importanti definizioni già esistenti nella prima stesura della Parte V del d.lgs. 152/06.

La versione vigente della Parte V del d.lgs. 152/06, dopo le ultime modifiche introdotte dal d.lgs. 128/10, continua ad essere strutturata come nell’edizione originaria del 2006: Titolo I, Prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti ed attività (dall’art. 267 all’art. 281); Titolo II, Impianti termici civili (dall’art. 282 all’art. 290); Titolo III, Combustibili (dall’art. 291 all’art. 298).

L’articolato normativo è integrato da dieci allegati tecnici, anch’essi parzialmente modificati, e derivati dalla normativa previgente, abrogata dal d.lgs. 152/06.

Il Titolo I rappresenta l'evoluzione del D.P.R. 203/88 ed è quello in cui si esplica il maggior potere dell'autorità competente nella concessione delle autorizzazioni e nella fissazione di limiti e prescrizioni specifiche per stabilimenti, impianti o attività.

In linea del tutto generale, nonostante le modifiche ed integrazioni apportate nel corso degli anni alla Parte V del Testo Unico dell'ambiente, si può affermare che, come sostenuto da numerosi esperti del settore, tra cui Sillani, la lettura del testo novellato della Parte V, all'indomani delle integrazioni e modifiche introdotte dal d.lgs. 128/10, appare ancora complicata, rendendo necessario, di fatto, un esame contestuale di più articoli per arrivare ad una comprensione lineare ed esaustiva degli specifici argomenti trattati⁴⁶.

La Parte V, fin dalla prima stesura del 2006, continua ad applicarsi agli impianti ed alle attività che producono emissioni in atmosfera.

Per meglio comprendere l'evoluzione apportata alla Parte V del Titolo I del Testo Unico ambientale, l'argomento verrà affrontato confrontando la versione storica del d.lgs. 152/06 con la versione vigente, così come risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. 128/10.

Nello specifico, l'art. 267, comma 1, nella versione del 2006, rimasto peraltro immutato con il d.lgs. 128/10, stabilisce che il Titolo I, ai fini della prevenzione e della limitazione dell'inquinamento atmosferico, si applica agli impianti, inclusi gli impianti termici non disciplinati al titolo II, ed alle attività che producono emissioni in atmosfera e stabilisce i valori di emissione, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi delle emissioni ed i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori-limite.

L'ambito di applicazione del Titolo I, nella sua versione originaria, va quindi rivolto a tutti gli impianti e a tutte le attività che generano

⁴⁶ Così Sillani in S. Maglia, G. Galotto, A. Sillani, *Il Testo Unico Ambientale*, Ed. Inerio, 2011, p. 79.

emissioni, eccetto, ai sensi del comma 2 dell'art. 267, gli impianti per l'incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, disciplinati dal d.lgs. 133/05, e, ai sensi del comma 3, gli impianti sottoposti ad Autorizzazione integrata ambientale, per i quali resta fermo quanto previsto dal d.lgs. 59/05; per tali impianti l'Autorizzazione integrata ambientale sostituisce l'autorizzazione alle emissioni prevista dal Titolo I.

Il d.lgs. 128/10 modifica integralmente il comma 2 dell'art. 267, includendo nel campo di applicazione anche gli impianti di incenerimento e coincenerimento. Tale comma precisa che, per gli impianti di incenerimento e coincenerimento e per gli altri impianti di trattamento termico dei rifiuti, i valori limite di emissione e le altre prescrizioni sono stabiliti nell'autorizzazione di cui all'art. 208, cioè l'Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

Infine lo stesso comma aggiunge che, per gli altri impianti di trattamento termico dei rifiuti, i valori limite e le prescrizioni sono stabiliti sulla base delle disposizioni contenute nell'art. 270 (Convogliamento delle emissioni) e nell'art. 271 (Valori limite di emissione e prescrizioni) della Parte V, Titolo I del d.lgs. 152/06 novellato dal d.lgs. 128/10.

Anche il comma 3 dello stesso art. 267 è stato modificato integralmente dal d.lgs. 128/10. Tale comma precisa che per gli impianti sottoposti ad Autorizzazione integrata ambientale si applica quanto previsto dal Titolo III bis della Parte II del presente decreto; per tali impianti, l'Autorizzazione integrata ambientale sostituisce l'autorizzazione alle emissioni prevista dal Titolo I, ai fini sia della costruzione che dell'esercizio.

Il d.lgs. 128/10 introduce alcune correzioni e integrazioni alle definizioni di cui all'art. 268, tra le quali si segnala la distinzione tra la nozione di impianto e la nozione di stabilimento, nozioni che sono

indispensabili per la definizione degli adempimenti che ricadono sui gestori e sull'amministrazione.

Ai fini della trattazione, si ricorda che la definizione più importante introdotta dal d.lgs. 128/10, all'interno della Parte V del d.lgs. 152/06, è quella di "stabilimento".

Tale definizione, inserita all'interno dell'art. 268, comma 1, lett. h), di fatto, comporta la modifica dell'oggetto dell'autorizzazione: non più il singolo impianto ma l'intero stabilimento.

Lo stabilimento viene definito come un complesso unitario e stabile, che si configura come un complessivo ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o sono effettuate una o più attività che producono emissioni attraverso, ad esempio, dispositivi mobili, operazioni manuali, deposizioni e movimentazioni.

In questo modo, vengono ricondotti all'interno di un'unica struttura tutti gli impianti e le attività che sono in grado di produrre emissioni in atmosfera. Si considera stabilimento anche il luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività.

Come ha ritenuto la giurisprudenza, l'art. 268, lett. h), impone di considerare che il concetto di "stabilimento" può essere integrato anche dal singolo impianto che sia dotato di autonomia operativa, con la conseguenza che la natura "mobile" dell'impianto non costituisce caratteristica che di per sé lo sottragga alla disciplina sulle immissioni (Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 7 gennaio 2013, n. 191)⁴⁷.

In linea generale, quindi, per poter parlare compiutamente di uno stabilimento è necessario che esistano strutture stabili e fisse in un determinato sito anche se, all'interno dello stesso luogo, le emissioni possono provenire non solo da dispositivi fissi, ma anche da apparecchiature mobili, operazioni manuali, deposizioni e

movimentazioni che non necessariamente sono in grado di generare emissioni convogliate, anzi, sostiene Sillani, si può ipotizzare che, al contrario, determinino prevalentemente emissioni di tipo diffuso⁴⁸.

Come detto, la definizione di “stabilimento” sostituisce quella di “impianto”, definito dal previgente art. 268, lett. h), come il macchinario o il sistema o l’insieme di macchinari o di sistemi costituito da una struttura fissa e dotato di autonomia funzionale in quanto destinato ad una specifica attività; la specifica attività a cui è destinato l’impianto può costituire la fase di un ciclo produttivo più ampio.

Per “struttura fissa” la giurisprudenza aveva inteso una struttura destinata ad un impiego non temporaneo, indipendentemente dalle caratteristiche del suo ancoraggio al suolo. Si sarebbe trattato, quindi, di una stabilità non tanto fisica quanto temporale (Tribunale di Pinerolo, composizione monocratica, 3 maggio 2007, n.97)⁴⁹.

La nozione di “impianto”, tuttavia, continua ad essere ancora presente nell’art. 268, lett. l), che lo definisce come il dispositivo o il sistema o l’insieme di dispositivi o sistemi fisso e destinato a svolgere in modo autonomo una specifica attività, anche nell’ambito di un ciclo più ampio.

Conseguentemente allo spostamento dell’attenzione dall’impianto allo stabilimento, si parlerà di:

a) *stabilimento anteriore al 1988*: uno stabilimento che, alla data del 1° luglio 1988, era in esercizio o costruito in tutte le sue parti o autorizzato ai sensi della normativa previgente, e che è stato autorizzato ai sensi degli artt. 12 e 13 del D.P.R. 203/88;

⁴⁷ Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 7 gennaio 2013, n. 191. *Aria. Nozione di stabilimento*. In <http://www.lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/8929-aria-nozione-di-stabilimento.html>

⁴⁸ Sillani in S. Maglia, G. Galotto, A. Sillani, *Il Testo Unico Ambientale*, Ed. Irnerio, 2011, p. 81 ss.

⁴⁹ Tribunale di Pinerolo, composizione monocratica, 3 maggio 2007, n. 97. *Aria. Nozione di struttura fissa*. In <http://lexambiente.it/aria/122-giurisprudenza-penale-merito122/2946-Aria.%20Nozione%20di%20struttura%20fissa.html>

- b) *stabilimento anteriore al 2006*: uno stabilimento che è stato autorizzato ai sensi dell'art. 6 o dell'art. 11 o dell'art. 15, comma 1, lett. b), del D.P.R. 203/88, purché in funzione o messo in funzione entro il 29 aprile 2008;
- c) *stabilimento nuovo*: uno stabilimento che non ricade nelle definizioni precedenti.

2.2 AUTORIZZAZIONE ALLE EMISSIONI IN ATMOSFERA PER GLI STABILIMENTI

Nella sua versione originaria, l'art. 269 faceva riferimento agli impianti che producevano emissioni in atmosfera, prevedendo, in caso di installazione di un nuovo impianto o trasferimento di un impianto da un luogo ad un altro, l'obbligo di una preventiva autorizzazione.

Il concetto di impianto, secondo la giurisprudenza, non implicava necessariamente una struttura di grandi dimensioni e neppure una struttura complessa dell'insediamento, essendo sufficiente una postazione parziale che concretamente avesse attitudine a cagionare inquinamento atmosferico. In caso di trasferimento dell'impianto, l'autorizzazione prevista dall'art. 269, comma 1, era pienamente

equiparata all'autorizzazione per la installazione di un nuovo impianto (Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 23 luglio 2008, n. 30863)⁵⁰.

Per quanto riguardava l'autorizzazione al trasferimento di un impianto, la giurisprudenza stabilì che l'art. 269 presupponeva

⁵⁰ Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 23 luglio 2008, n. 30863. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2008/Cassazione/Cassazione_2008_n._30863.htm

l'esistenza di un'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per le attività svolte da tale impianto, risultando irrazionale la prescrizione del mero ottenimento dell'autorizzazione al trasferimento in relazione ad impianti che venivano utilizzati illecitamente, nel qual caso il trasferimento in un luogo diverso dell'impianto determinava, tuttavia, un'interruzione della permanenza nella commissione del reato, sicché l'esercizio dell'impianto, dopo il trasferimento si configurava quale nuova commissione dell'attività illecita (Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 10 settembre 2009, n. 35135)⁵¹.

La principale conseguenza dovuta all'introduzione della nuova definizione di stabilimento è legata al sistema autorizzativo alle emissioni in atmosfera.

L' art. 269, comma 1, così come modificato dal d.lgs. 128/10, impone una preventiva autorizzazione per tutti gli stabilimenti che producono emissioni in atmosfera, fatto salvo il riferimento alle esclusioni previste nella parte V ed agli impianti e attività in deroga.

Come è stato affermato dalla giurisprudenza, sussiste l'obbligo dell'autorizzazione, di cui all'art. 269, soltanto in relazione agli stabilimenti che producono effettivamente emissioni in atmosfera,

con esclusione di quelli che sono solo potenzialmente idonei a produrre emissioni (Corte di Cassazione Penale. Sez. III, 14 febbraio 2011, n. 5347)⁵².

Come già accennato, l'autorizzazione è rilasciata con riferimento allo stabilimento, in quanto i singoli impianti e le singole attività, presenti all'interno dello stesso, non sono oggetto di distinte autorizzazioni.

⁵¹ Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 10 settembre 2009, n. 35135. In http://www.ambientelegale.it/files/pdf/pdf_archivi_dati_3395_1.pdf

L'iter procedimentale per il rilascio dell'autorizzazione è delineato dall'art. 269⁵³.

In particolare, il comma 2 stabilisce che il gestore, cioè la persona fisica o giuridica che ha il potere decisionale in merito all'installazione o all'esercizio dello stabilimento e che ne risulta responsabile dell'applicazione dei limiti e delle prescrizioni previste nel presente decreto (art. 268, lett. n)), che intende installare uno stabilimento o trasferire uno stabilimento da un luogo ad un altro, ovvero sottoporre a modifica sostanziale un impianto e/o un'attività, dovrà presentare all'autorità competente una domanda di autorizzazione accompagnata da un progetto dell'impianto e da una relazione tecnica.

Ai fini della competenza, l'art. 268, lett. p), individua l'autorità competente per il controllo, alla quale la legge regionale attribuisce il compito di eseguire in via ordinaria i controlli circa il rispetto dell'autorizzazione e delle disposizioni del Titolo I della parte V, ferme restando le competenze degli organi di polizia giudiziaria; in caso di stabilimenti soggetti ad autorizzazione alle emissioni, tale autorità coincide, salvo diversa indicazione della legge regionale, con quella di cui alla lett. o), cioè la regione o la provincia autonoma; per gli stabilimenti sottoposti ad Autorizzazione integrata ambientale e per gli adempimenti a questa connessi, l'autorità competente per il controllo è quella prevista dalla normativa che disciplina tale autorizzazione; per le piattaforme off-shore e per i terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto off-shore l'autorità competente è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che si avvale eventualmente dell'Istituto Superiore per la

⁵² Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 14 febbraio 2011, n. 5347. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2011/Cassazione/Cassazione_2011_n._5347.htm

⁵³ È possibile visualizzare il modulo di autorizzazione tramite il seguente link:
http://www.provincia.roma.it/sites/default/files/Istanza%20aggiornata%20al%20decreto%20128%20del%202010_0.pdf

Protezione e la Ricerca Ambientale e del sistema delle Agenzie ambientali, con oneri a carico del gestore.

Ai sensi del comma 2, lett. a), dell'art. 269, il progetto dello stabilimento deve indicare gli impianti e le attività, le tecniche adottate per limitare le emissioni, la quantità e la qualità di tali emissioni, le modalità di esercizio, la quota dei punti di emissione individuata in modo da garantire l'adeguata dispersione degli inquinanti (una specifica novità tecnica introdotta dal d.lgs. 128/10), i parametri che caratterizzano l'esercizio e la quantità, il tipo e le caratteristiche merceologiche dei combustibili di cui si prevede l'utilizzo, nonché, per gli impianti soggetti, il minimo tecnico definito tramite i parametri di impianto che lo caratterizzano.

Ai sensi del comma 2, lett. b), dell'art. 269, la relazione tecnica descrive il complessivo ciclo produttivo in cui si inseriscono gli impianti e le attività ed indica il periodo previsto intercorrente tra la messa in esercizio e la messa a regime degli impianti.

Il motivo per cui è necessaria l'indicazione specifica di tutte le sorgenti di emissione da inserire nella domanda di autorizzazione alle emissioni, è legato, spiega Sillani, alla necessità di conoscere l'impatto complessivo di uno stabilimento e non più solo di un impianto come avveniva ancora nel 2006⁵⁴.

Per il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di stabilimenti nuovi, prosegue il comma 3, l'autorità competente indice, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14, comma 3, della legge 241/1990, nel corso della quale si procede anche, in via istruttoria, ad un contestuale esame degli interessi coinvolti in altri procedimenti amministrativi e, in particolare, nei procedimenti svolti dal comune ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

Rispetto alla versione del 2006, il comma 3 non ha subito grandi cambiamenti. Il d.lgs. 128/10 ha aggiunto che per il rinnovo e per l'aggiornamento dell'autorizzazione l'autorità competente, previa informazione al comune interessato, il quale può esprimere un parere nei trenta giorni successivi, avvia un autonomo procedimento entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta. In sede di conferenza di servizi o di autonomo procedimento, eventuali integrazioni della domanda devono essere trasmesse all'autorità competente entro trenta giorni dalla relativa richiesta.

Se l'autorità competente non si pronuncia in un termine pari a centoventi giorni o, in caso di integrazione della domanda di autorizzazione, pari a centocinquanta giorni dalla ricezione della domanda stessa, il gestore può, entro i successivi sessanta giorni, richiedere al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di provvedere, notificando tale richiesta anche all'autorità competente. Il Ministro si esprime sulla richiesta, di concerto con i Ministri della salute e delle attività produttive, sentito il comune interessato, entro novanta giorni o, nei casi previsti dall'art. 281, comma 1, entro centocinquanta giorni dalla ricezione della stessa.

In caso di perdurante inerzia, l'art. 269, comma 3, ultimo periodo, prevede la possibilità di fare ricorso al meccanismo del silenzio di cui all'art. 2, comma 8 della legge 241/1990, la cui vigente versione, così come modificata dal d.lgs. 104/10, prevede che la tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo. Ai sensi dell'art. 31, del Codice del processo amministrativo, decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere. L'azione può essere proposta fintanto che perdura

⁵⁴ S. Maglia, G. Galotto, A. Sillani, *Il Testo Unico Ambientale*, Ed. Irnerio, 2011, p. 84.

l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di conclusione del procedimento.

Come osserva Benedusi, l'art. 269 non specifica quali amministrazioni o soggetti istituzionali debbano essere coinvolti nel procedimento. In virtù degli aspetti coinvolti, è lecito ritenere che debbano partecipare ai lavori della conferenza, oltre all'autorità competente, i rappresentanti del comune territorialmente competente per la valutazione degli aspetti relativi alla compatibilità urbanistica, l'azienda sanitaria locale per quanto attiene agli aspetti igienico sanitari e la valutazione circa i potenziali effetti sullo stato di qualità della zona interessata, come pure l'autorità competente per il controllo relativamente agli aspetti relativi al monitoraggio⁵⁵.

Rispetto alla versione del 2006, i ruoli e le responsabilità dell'autorità competente non sono cambiati.

Per definire i contenuti dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera è necessario attingere al comma 4 dell'art. 269 e agli artt. 270 e 271.

In tal modo, quindi, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti soggetti conterrà:

- a) apposite prescrizioni finalizzate ad assicurare il contenimento delle emissioni diffuse;
- b) le modalità di captazione e convogliamento per le emissioni che risultano tecnicamente convogliabili;
- c) i valori limite di emissione per le emissioni convogliate e per quelle di cui è stato disposto il convogliamento dall'autorità competente al rilascio in ottemperanza ai principi indicati all'art. 270 e all'art. 271;

⁵⁵ L. Benedusi, *Guida pratica alle emissioni in atmosfera e alla qualità dell'aria*, Ed. Irnerio, 2011, p. 115.

- d) le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi relativi agli autocontrolli alle emissioni convogliate prescritti a cura del gestore;
- e) i metodi di campionamento e di analisi;
- f) i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite;
- g) la periodicità dei controlli di competenza del gestore;
- h) la quota dei punti di emissione individuata tenuto conto delle relative condizioni socio-economiche (contenuto aggiunto dal d.lgs. 128/10);
- i) le portate di progetto tali da consentire che le emissioni siano diluite solo nella misura inevitabile dal punto di vista tecnologico e dell'esercizio (contenuto aggiunto dal d.lgs. 128/10);
- j) le sostanze a cui si applicano i valori limite di emissione, le prescrizioni ed i relativi controlli (contenuto aggiunto dal d.lgs. 128/10);
- k) valori limite di emissione, eventualmente, espressi come flussi di massa annuali riferiti al complesso delle emissioni degli impianti e delle attività di uno stabilimento, comprendendo, qualora fosse necessario, quelle diffuse;
- l) prescrizioni relative alle condizioni di costruzione o di esercizio ed i combustibili utilizzati, secondo quanto indicato al comma 5 dell'art. 271;
- m) il minimo tecnico per gli impianti soggetti a tale condizione (contenuto aggiunto dal d.lgs. 128/10);
- n) eventuali specifiche prescrizioni per i periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di anomalie o guasti che possano verificarsi individuando gli ulteriori periodi transitori nei quali non si applicano i valori limite di emissione;

- o) in caso di emissione delle sostanze indicate alla lett. a), comma 4 dell'art. 272, ove tecnicamente possibile, le prescrizioni finalizzate a consentire la stima delle quantità di tali sostanze emesse durante i periodi in cui si verificano anomalie, guasti o rotture o durante gli altri periodi transitori fissando, in tal modo, specifici valori limite di emissione, riferiti a tali periodi ed espressi come flussi di massa annuali;
- p) il periodo che deve intercorrere tra la messa in esercizio e la messa a regime dell'impianto;
- q) la data entro cui devono essere comunicati all'autorità competente i dati relativi alle emissioni effettuate in un periodo continuativo di cosiddetta marcia controllata che decorre dalla messa a regime, la durata di tale periodo ed il numero dei campionamenti da realizzare.

Riguardo all'autorizzazione e al suo contenuto, la giurisprudenza ha stabilito che l'autorizzazione non svolge solo il ruolo di rimozione di un ostacolo all'esercizio di alcune facoltà, ma anche e soprattutto quello di consentire all'autorità il controllo del rispetto della normativa al fine di verificare la tollerabilità delle emissioni (Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 7 febbraio 2007, n. 5025)⁵⁶.

Il comma 6, dell'art. 269, nella sua versione originaria, stabiliva che l'autorità competente per il controllo dovesse effettuare il primo accertamento circa il rispetto dell'autorizzazione entro sei mesi dalla data di messa a regime dell'impianto. Con la modifica apportata dal d.lgs. 128/10, si è previsto che l'autorizzazione stabilisce il periodo che deve intercorrere tra la messa in esercizio e la messa a regime dell'impianto. La messa in esercizio deve essere comunicata all'autorità competente con un anticipo di almeno quindici giorni. L'autorizzazione stabilisce la data entro cui devono essere comunicati

all'autorità competente i dati relativi alle emissioni effettuate in un periodo continuativo di marcia controllata decorrente dalla messa a regime, e la durata di tale periodo, nonché il numero dei campionamenti da realizzare.

L'autorità competente per il controllo effettua il primo accertamento circa il rispetto dell'autorizzazione, entro sei mesi dalla data di messa a regime di uno o più impianti o dall'avvio di una o più attività dello stabilimento autorizzato.

L'autorizzazione ha una durata di quindici anni e può essere rinnovata a seguito di richiesta presentata almeno un anno prima della scadenza.

Già nella vigenza del Codice ambientale, ante riforma, la Corte Costituzionale stabilì che la previsione di un termine di quindici anni era da considerarsi costituzionalmente legittima se interpretata nel senso che l'autorità competente potesse modificare durante il periodo di quindici anni di validità del titolo, le prescrizioni concernenti gli impianti in base all'evoluzione della migliore tecnologia disponibile e della situazione ambientale (Corte Costituzionale, 16 luglio 2009, n. 250)⁵⁷.

Nelle more dell'adozione del provvedimento sulla domanda di rinnovo dell'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 269, il comma 7 del medesimo articolo stabilisce che l'esercizio dell'impianto può continuare anche dopo la scadenza dell'autorizzazione, in caso di mancata pronuncia in termini del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare a cui sia stato richiesto di provvedere ai sensi del comma 3.

⁵⁶ Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 7 febbraio 2007, n. 5025. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/Cassazione/Cassazione%202007%20n.5025.htm>

⁵⁷ Corte Costituzionale, 16 luglio 2009, n. 250. In <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2009&numero=250>

Fin qui il comma 7 non ha subito cambiamenti. Il d.lgs. 128/10 ha apportato delle modifiche allo stesso comma, prevedendo che l'autorità competente possa imporre il rinnovo dell'autorizzazione prima della scadenza se una modifica delle prescrizioni autorizzative risulta necessaria al rispetto dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa. Con il rinnovo dell'autorizzazione, decorre un nuovo periodo di quindici anni.

Nel caso di rinnovo di un'autorizzazione non è richiesta la conferenza dei servizi, in quanto, in base a quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 269, l'autorità competente previa informazione al comune interessato, il quale può esprimere un parere nei trenta giorni successivi, avvia un autonomo procedimento entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta.

Ai sensi del comma 7 dell'art. 269, i tempi a disposizione dell'autorità competente, come nel caso di primo rilascio dell'autorizzazione, sono ancora di centoventi giorni dalla presentazione della domanda, che possono diventare centocinquanta nel caso in cui vengano richieste integrazioni.

Anche per il rinnovo è possibile ricorrere al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in caso di inerzia dell'autorità competente.

La disciplina appena descritta si applica anche nel caso in cui il gestore intenda sottoporre lo stabilimento a modifiche di natura sostanziale, ossia a modifiche che importino un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni.

L'art. 268 del d.lgs. 152/06, modificato dal d.lgs. 128/10, nella sua nuova formulazione comprende le definizioni di "modifica", lett. m), e di "modifica sostanziale", lett. m bis).

In realtà, tra le definizioni di cui all'art. 268, il d.lgs. 128/10 inserisce quella di "modifica" dello stabilimento, mentre la definizione

di “modifica sostanziale”, contenuta precedentemente nell’art. 269, è rimasta invariata rispetto al primo impianto del d.lgs. 152/06.

In particolare, l’art. 268, lett. m), definisce la “modifica” dello stabilimento l’installazione di un impianto o l’avvio di un’attività presso uno stabilimento o la modifica di un impianto o di una attività presso uno stabilimento, la quale comporti una variazione di quanto indicato nel progetto o nella relazione tecnica, o nell’autorizzazione generale di cui all’art. 272, o nell’autorizzazione rilasciata ai sensi del D.P.R. 203/88.

Per “modifica sostanziale” si intende, invece, ai sensi dell’art. 268, lett. m bis), la modifica che comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse.

Affinché la modifica sia sostanziale, quindi, è sufficiente che vi sia un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o un’alterazione delle condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse.

Detto questo, in giurisprudenza è stato chiarito che sono sufficienti modifiche minime concernenti le emissioni per giustificare un procedimento più completo, con la partecipazione di tutti gli enti titolari di un interesse alla tutela dell’ambiente, senza che questo pregiudichi lo svolgimento dell’attività.

È una modifica sostanziale, ad esempio, la sostituzione dell’impianto con uno di marcia differente, con una diversa portata e temperatura delle emissioni, e con l’inserimento di un diverso silos di stoccaggio, non inserito nell’autorizzazione, che comporta ulteriori emissioni (TAR Emilia Romagna, Sez. II, 21 gennaio 2011, n. 49)⁵⁸.

Il comma 8 dell’art. 269, modificato dal d.lgs. 128/10, stabilisce che il gestore che intende effettuare una modifica dello stabilimento ne dia comunicazione all’autorità competente o, se la modifica è

sostanziale, presenta, ai sensi dell'art. 269, una domanda di autorizzazione.

In quest'ultimo caso, se cioè la modifica è sostanziale, l'autorità competente ordina al gestore di presentare una domanda di autorizzazione. L'autorità competente procederà all'aggiornamento dell'autorizzazione dello stabilimento, se l'istruttoria è limitata agli impianti e alle attività interessati dalla modifica, mentre procederà al rinnovo se l'istruttoria dimostra che occorre esaminare l'intero stabilimento in seguito all'evoluzione della situazione ambientale o delle migliori tecniche disponibili.

È soggetta ad autorizzazione, quindi, la modifica sostanziale dello stabilimento che comporti una variazione delle emissioni in atmosfera e, di conseguenza, anche la installazione o la modifica di impianti che comporti tale variazione. Chiarito ciò, la giurisprudenza ha stabilito che la installazione di un impianto di verniciatura industriale con due camini di aspirazione per le emissioni in atmosfera in un'azienda per attività di carrozzeria che non prevedeva tale tipo di lavorazione, costituisce una modifica sostanziale dello stabilimento soggetta a preventiva autorizzazione, la cui carenza è punita con la stessa pena di quella prevista per la totale mancanza di autorizzazione, ai sensi dell'art. 279, comma 1, del d.lgs. 152/06 (Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 23 aprile 2012, n. 15500)⁵⁹.

Se la modifica non è sostanziale, l'autorità competente provvede, ove necessario, ad aggiornare l'autorizzazione in atto. Se questa non si esprime entro sessanta giorni dalla comunicazione, il gestore può

⁵⁸ TAR Emilia Romagna, Sez. II, 21 gennaio 2011, n. 49. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2011/TAR/Tar_Emilvia_Romagna_BO_2011_n.49.htm

⁵⁹ Corte di Cassazione Penale, Sez. III, 23 aprile 2012, n. 15500. *Aria. Installazione impianto di verniciatura industriale*. In <http://lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/8054-aria-installazione-impianto-di-verniciatura-industriale.html>

procedere all'esecuzione della modifica, fatto salvo il potere dell'autorità competente di provvedere successivamente senza alcun limite di tempo.

Come fa notare Benedusi, l'iter istruttorio nel caso di modifica sostanziale, sia nel caso di semplice aggiornamento sia nel caso di rinnovo, viene stabilito dal comma 3 dell'art. 269, ed è costituito da un autonomo procedimento, all'interno del quale il comune interessato può esprimere il proprio parere entro trenta giorni dalla ricezione della notizia da parte dell'autorità competente. L'aggiornamento e il rinnovo comportano differenti scadenze, dal momento che per l'aggiornamento la scadenza è quella dell'autorizzazione originaria, il rinnovo, invece, comporta il decorso di un nuovo periodo di quindici anni.

Inoltre, il silenzio assenso dopo sessanta giorni dalla presentazione della comunicazione vale solo per le modifiche non sostanziali. Potrebbe però capitare che un gestore comunichi una modifica ritenendola non sostanziale e, trascorsi invano i sessanta giorni previsti senza aver risposta dall'autorità competente, realizzi l'intervento, e che, ben dopo i sessanta giorni a disposizione, l'autorità competente giudichi la modifica sostanziale. Il gestore si troverebbe in una situazione penalmente sanzionabile ai sensi del comma 1 dell'art. 279, in quanto privo della prevista autorizzazione. L'unica sua difesa può essere il ricorso al procedimento amministrativo contro la pubblica amministrazione, ma ciò non sembra esonerarlo dalla responsabilità di aver realizzato un intervento senza la prescritta autorizzazione. Per evitare qualsiasi forma di contenzioso, sarà indispensabile che l'autorità competente si attenga scrupolosamente ad esaminare le comunicazioni di modifica entro sessanta giorni dal loro ricevimento⁶⁰.

⁶⁰ L. Benedusi, *Guida pratica alle emissioni in atmosfera e alla qualità dell'aria*, Ed. Irnerio, 2011, p. 118.

Il comma 9 dell'art. 269 stabilisce che l'autorità competente per il controllo è autorizzata ad effettuare, presso gli impianti, tutte le ispezioni che ritenga necessarie per accertare il rispetto dell'autorizzazione.

Infine, il d.lgs. 128/10 ha riscritto il comma 11 in base al quale il trasferimento di uno stabilimento da un luogo ad un altro equivale all'installazione di uno stabilimento nuovo, applicando in tal senso la procedura autorizzativa prevista dall'art. 269.

2.3 EMISSIONI CONVOGLIATE, EMISSIONI DIFFUSE ED EMISSIONI TECNICAMENTE CONVOGLIABILI

Nel corso degli anni la definizione di "emissione" è stata quasi completamente modificata.

Nella previgente versione del d.lgs. 152/06, prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. 128/10, un'emissione veniva definita dall'art. 268, lett. b), come qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che potesse causare inquinamento atmosferico.

Il nuovo art. 268, lett. b), definisce un'*emissione* come una qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico e, per le specifiche attività indicate nell'art. 275, ossia le attività di cui alla parte II dell'Allegato III alla Parte V del d.lgs. 152/06 che emettono COV, qualsiasi scarico di COV nell'ambiente.

Il d.lgs. 128/10 ha aggiunto l'ultimo periodo relativo ai COV, per cui, per le attività soggette ad una particolare disciplina relativamente all'emissione di composti organici volatili, può costituire emissione soggetta alla Parte V del d.lgs. 152/06 anche una quota di COV emessa da uno stabilimento tramite scarichi idrici e rifiuti.

Un'emissione può essere convogliata, diffusa o tecnicamente convogliabile.

Per "emissione convogliata" l'art. 268, lett. c), intende un'emissione di un effluente gassoso effettuata attraverso uno o più punti.

Conseguentemente, ai sensi dell'art. 268, lett. d), un'"emissione diffusa" è da considerarsi diversa da quella convogliata, con la precisazione che, per le lavorazioni relative all'art. 275, emissioni di COV, le emissioni diffuse includono anche i COV contenuti negli scarichi idrici, nei rifiuti e nei prodotti, fatte salve le diverse indicazioni contenute nella parte III dell'Allegato III alla Parte V del presente decreto.

Un'"emissione tecnicamente convogliabile" è, ai sensi dell'art. 268, lett. e), un'emissione diffusa che deve essere convogliata sulla base delle migliori tecniche disponibili o in presenza di situazioni o di zone che richiedono una particolare tutela.

Infine, la somma delle emissioni diffuse e delle emissioni convogliate dà luogo alle "emissioni totali".

Nella definizione di emissione diffusa, relativamente ai COV, si stabilisce che sono fatte salve le diverse indicazioni contenute nella parte III dell'allegato III alla Parte V del decreto, ma tale parte non fornisce alcuna definizione, bensì stabilisce esclusivamente limiti di emissione per emissioni convogliate e diffuse in funzione dell'attività svolta. Potendosi trattare di un'imprecisione del legislatore, Benedusi ritiene che, per quanto riguarda le emissioni diffuse e totali, il riferimento debba essere comunque l'allegato citato, rimasto immutato con il d.lgs. 128/10⁶¹.

⁶¹ Cfr. L. Benedusi in L. Benedusi, A. Sillani, *Le novità del D.Lgs. n. 128/2010 in materia di: Via, Vas, Aia, Emissioni in atmosfera*, Maggioli Editore, p. 153 ss.

Dopo aver individuato le tipologie di emissioni, passiamo all'analisi dell'art. 270: "individuazione degli impianti e convogliamento delle emissioni".

Il comma 1 dell'art. 270 prevede che, in sede di autorizzazione, l'autorità competente valuta se le emissioni diffuse di ciascun impianto e di ciascuna attività sono tecnicamente convogliabili sulla base delle migliori tecniche disponibili e sulla base delle pertinenti prescrizioni dell'Allegato I alla Parte V del d.lgs. 152/06 e, in tal caso, ne dispone la captazione e il convogliamento.

Peraltro, la captazione e il convogliamento possono, comunque, essere imposti in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedono una particolare tutela ambientale, come disposto dal comma 2, nonostante la tecnica individuata non soddisfi il requisito di disponibilità di cui al numero 2), lett. aa), art. 268.

Il comma 3 dell'art. 270 prevede che con un decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanarsi di concerto con i Ministeri delle attività produttive e della salute, siano stabiliti criteri da utilizzare per la verifica di cui ai commi 1 e 2, cioè per verificare le emissioni diffuse e le tecniche a cui ricorrere per la tutela sancita.

Tuttavia, siamo ancora in attesa dell'emanazione del decreto. I commi 4, 5, 6, 7 ed 8 dell'art. 270 perseguono l'obiettivo della diminuzione del numero dei punti di emissione.

Infatti il comma 4 prevede che, se più impianti con caratteristiche tecniche e costruttive simili, aventi emissioni con caratteristiche chimico-fisiche omogenee e localizzati nello stesso stabilimento, sono destinati a specifiche attività tra loro identiche, l'autorità competente, tenendo conto delle condizioni tecniche ed economiche, può considerare gli stessi come un unico impianto, disponendo il convogliamento ad un solo punto di emissione. L'autorità competente

deve, in qualsiasi caso, considerare tali impianti come un unico impianto ai fini della determinazione dei valori limite di emissione.

Il comma 5 prevede, invece, che in caso di emissioni convogliate o di cui è stato disposto il convogliamento, ciascun impianto abbia un solo punto di emissione.

Con riferimento al principio di minimizzazione del numero di emissioni, Benedusi ritiene che esso sia un importante elemento che aiuterà il controllo, riducendo il numero dei campionamenti alle emissioni, anche se si potranno registrare casi in cui non ha tecnicamente senso il raggruppamento di aspirazioni derivanti dal medesimo macchinario, come nel caso di un forno di verniciatura in continuo con una aspirazione a monte nella zona di applicazione della vernice, una nella fase di cottura ed una in quella di raffreddamento: il raggruppamento delle aspirazioni renderebbe economicamente insostenibile l'adozione di un sistema di abbattimento dei COV complessivi, tecnologia che sarebbe applicabile, invece, nel caso di emissioni distinte⁶².

Come vedremo tra poco, il decreto prevede, in realtà, che possano esservi deroghe a tale principio.

Il convogliamento di tutte le emissioni ad un unico camino per impianto avrebbe un elevato senso ambientale, sostiene Benedusi, qualora esistessero limiti, in termini di flusso di massa, caratteristici per ogni tipologia di impianto, ma finché i limiti sono espressi in termini di concentrazione non si vede quale sia il vantaggio effettivo per l'ambiente⁶³.

Tuttavia, possono esservi casi in cui non sia tecnicamente possibile, per ragioni di sicurezza, ricondurre tutti i punti di emissione di un impianto ad un unico camino, per cui, in base al comma 6, l'autorità

⁶² L. Benedusi, A. Sillani, *Le novità del D.Lgs. n. 128/2010 in materia di: Via, Vas, Aia, Emissioni in atmosfera*, Maggioli Editore, p. 168.

⁶³ L. Benedusi, A. Sillani, *Le novità del D.Lgs. n. 128/2010 in materia di: Via, Vas, Aia, Emissioni in atmosfera*, Maggioli Editore, p. 172.

competente può consentire che un impianto abbia più punti di emissione. In tale caso, i valori limite di emissione, espressi come flusso di massa, fattore di emissione e percentuale, sono riferiti al complesso delle emissioni dell'impianto, mentre quelli espressi come concentrazione sono riferiti alle emissioni dei singoli punti.

Il comma 7 prevede, invece, la possibilità che l'autorità competente, tenuto conto delle condizioni tecniche ed economiche, possa consentire il convogliamento delle emissioni di più impianti in uno o più punti di emissione comuni, purché le emissioni di tutti gli impianti presentino caratteristiche chimico-fisiche omogenee. In tal caso, a ciascun punto di emissione comune si applica il più restrittivo dei valori limite di emissione espressi come concentrazione previsti per i singoli impianti e, se del caso, si prevede un tenore di ossigeno di riferimento coerente con i flussi convogliati al camino comune.

Infine, il comma 8 stabilisce che l'adeguamento alle disposizioni dell'art. 270 deve avvenire non oltre i seguenti termini:

- a) tre anni dal primo rinnovo delle autorizzazioni già rilasciate;
- b) tre anni dall'autorizzazione concessa ai sensi dei commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 281 per gli stabilimenti anteriori al 2006 ed al 1988;
- c) tre anni dalla domanda di adesione all'autorizzazione di carattere generale per chi, nell'esercizio di stabilimenti esistenti, ne avesse i requisiti.

2.4 VALORI LIMITE DI EMISSIONE E PRESCRIZIONI PER GLI IMPIANTI E LE ATTIVITÀ

L'art. 271 contiene fondamentali novità rispetto alla sua versione originaria.

Il testo storico del comma 1 dell'art. 271 citava Allegato I alla Parte V del d.lgs. 152/06, il quale stabilisce i valori limite di emissione, con

l'indicazione di un valore massimo e di un valore minimo, e le relative prescrizioni, per l'esercizio degli impianti anteriori al 1988 e di tutti gli impianti di cui all'art. 269, comma 14, il quale elencava le tipologie di impianti di combustione, ad eccezione di quelli alla lett. d), cioè gli impianti di combustione ubicati all'interno di impianti di smaltimento dei rifiuti, qualora l'attività di recupero fosse stata soggetta alle procedure autorizzative semplificate previste dalla Parte IV del d.lgs. 152/06 e tali procedure fossero state espletate.

Gli stessi valori limite di emissione e prescrizioni stabiliti nell'Allegato I si applicavano agli impianti nuovi e a quelli anteriori al 2006 esclusivamente nei casi espressamente previsti da tale allegato.

Attualmente, l'art. 271, modificato dal d.lgs. 128/10, disciplina i valori di emissione e le prescrizioni da applicare agli impianti ed alle attività degli stabilimenti.

Esso stabilisce, al comma 2, che con un apposito decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottarsi ai sensi del comma 5 dell'art. 281, siano individuati, sulla base delle migliori tecniche disponibili, i valori di emissione e le prescrizioni da applicare alle emissioni convogliate e diffuse degli impianti ed alle emissioni diffuse delle attività presso gli stabilimenti anteriori al 1988, anteriori al 2006 e nuovi, attraverso la modifica e l'integrazione degli Allegati I e V alla Parte V del d.lgs. 152/06.

Il decreto di cui all'art. 271, comma 2, avrebbe dovuto essere emesso entro il 30 giugno 2011, come esplicitamente previsto dal comma 5 dell'art. 281. Attualmente, in attesa dell'emanazione del decreto, restano valide le indicazioni dell'art. 271.

Al comma 3, l'art. 271 attribuisce alle autorità competenti la possibilità di stabilire valori limite e prescrizioni, tenendo conto, dove esistenti, dei piani e dei programmi di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa. Per tutti gli impianti e le attività previsti dall'art. 272, comma 1, le regioni o le province autonome possono stabilire,

sulla base delle migliori tecniche disponibili, appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati.

Il d.lgs. 152/06 individua all'art. 268, lett. o), come autorità competente la regione o la provincia autonoma o la diversa autorità indicata dalla legge regionale quale autorità competente al rilascio delle autorizzazioni alle emissioni e all'adozione degli altri provvedimenti previsti dal Titolo II della Parte V del d.lgs. 152/06.

Come si può vedere, il d.lgs. 128/10 dà molto più potere all'autorità competente.

Come detto, viene concessa alla regione o provincia autonoma la facoltà di emettere specifiche normative con limiti e prescrizioni per le emissioni in atmosfera, tenendo conto, ove esistenti, dei piani e programmi di qualità dell'aria, e mantenendo in vigore le normative adottate dalle regioni o province autonome in conformità all'impianto normativo antecedente il d.lgs. 152/06.

Il d.lgs. 128/10 conserva la previsione, ai sensi del comma 4, che i piani ed i programmi di qualità dell'aria dalla normativa vigente possano stabilire appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio dell'impianto, più restrittivi di quelli contenuti negli Allegati I, II, III e V alla Parte V, purché ciò sia necessario al perseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell'aria.

Aprondo una breve parentesi riguardo ai piani e programmi di qualità dell'aria, il d.lgs. 155/10, all'art. 9, definisce le modalità con cui le regioni e le province autonome devono procedere, a seconda degli inquinanti considerati, all'adozione dei piani e delle misure necessarie per agire sulle principali sorgenti di emissione, valutare se è necessario adottare specifici piani di intervento per rispettare i valori limite, ed i livelli critici, raggiungere i valori obiettivo e preservare la qualità laddove migliore.

I piani di qualità dell'aria devono essere redatti, ai sensi dell'art. 13, comma 1, in modo standardizzato nel rispetto dei criteri previsti nella parte I dell'appendice IV del d.lgs. 155/10. In essa sono specificati gli obiettivi ed i principi a cui le regioni e le province autonome devono attenersi, parzialmente già indicati dall' art. 3 del DM 261/02. Questi sono:

- a) miglioramento generalizzato dell'ambiente e della qualità della vita, evitando il trasferimento dell'inquinamento tra i diversi settori ambientali;
- b) integrazione delle esigenze ambientali nelle politiche settoriali, al fine di assicurare uno sviluppo sociale ed economico sostenibile;
- c) razionalizzazione della programmazione in materia di gestione della qualità dell'aria e in materia di riduzione delle emissioni di gas serra;
- d) modifica dei modelli di produzione e di consumo, pubblico e privato, che incidono negativamente sulla qualità dell'aria;
- e) utilizzo congiunto di misure di carattere prescrittivo, economico e di mercato, anche attraverso la promozione di sistemi di ecogestione e audit ambientale;
- f) partecipazione e coinvolgimento delle parti sociali e del pubblico;
- g) previsione di adeguate procedure di autorizzazione, ispezione e monitoraggio, al fine di assicurare la migliore applicazione delle misure individuate.

Il d.lgs. 155/10 non definisce compiutamente le procedure di approvazione dei piani. Al comma 7 dell'art. 9 si limita ad asserire che deve essere assicurata la partecipazione degli enti locali interessati mediante opportune procedure di raccordo e concertazione. Per il resto, il comma 7, demanda alle regioni e province autonome il

potere di stabilire con apposita normativa le procedure di adozioni dei piani, assicurando il loro coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione settoriale e con gli strumenti di pianificazione degli enti locali.

Proseguendo nell'analisi del comma 5 dell'art. 271, l'autorizzazione, stabilisce i valori limite di emissione e le prescrizioni, compresi limiti più severi, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio ed i combustibili utilizzati. Essa viene rilasciata a seguito di istruttoria che valuta le migliori tecniche disponibili, i valori e le prescrizioni fissati nelle normative di cui al comma 3 e nei piani e programmi di cui al comma 4. Si valuta altresì il complesso di tutte le emissioni degli impianti e delle attività presenti, le emissioni provenienti da altre fonti e lo stato di qualità dell'aria nella zona interessata.

Ai sensi del comma 14 dell'art. 271, i valori limite di emissione si applicano normalmente ai periodi di normale funzionamento dell'impianto, intesi come i periodi in cui l'impianto è in funzione, con esclusione dei periodi di avviamento e di arresto e dei periodi in cui si verificano anomalie o guasti tali da non permettere il rispetto dei valori stessi, precisando che non costituiscono, in ogni caso, periodi di avviamento o di arresto i periodi di oscillazione che si verificano regolarmente nello svolgimento della funzione dell'impianto.

Lo stesso comma 14 prevede che l'autorità competente possa disciplinare i periodi in cui non si applicano i limiti di emissione. Nell'autorizzazione l'autorità competente può stabilire specifiche prescrizioni per i periodi di avviamento e di arresto, per l'eventualità di anomalie o guasti, ed individuare gli ulteriori periodi transitori nei quali non si applicano i valori limite di emissione.

Inoltre, il comma 14 prevede che in caso di emissione di sostanze cancerogene, tossiche per la riproduzione o mutagene o di sostanze di tossicità e cumulabilità particolarmente elevate, l'autorizzazione, ove

tecnicamente possibile, debba stabilire prescrizioni volte a consentire la stima delle quantità di tali sostanze emesse durante i periodi in cui si verificano anomalie o guasti, o durante gli altri periodi transitori, e fissare, per tali periodi, appositi flussi di massa annuali.

In base alle definizioni fornite dall'art. 268, è "minimo tecnico", in base alla lett. ee), il carico minimo di processo compatibile con l'esercizio dell'attività cui l'impianto è destinato.

Inoltre, il periodo di avviamento, (art. 268, lett. bb)), è il tempo in cui l'impianto, a seguito dell'erogazione di energia, combustibili o materiali, da una condizione nella quale o non esercita l'attività a cui è destinato, o la esercita in situazione di carico di processo inferiore al minimo tecnico viene portato ad una condizione nella quale l'attività è esercitata in situazione di carico di processo pari o superiore al minimo tecnico.

Il periodo di arresto, invece, è, in base all'art. 268, lett. cc), il tempo in cui l'impianto, a seguito dell'interruzione dell'erogazione di energia, combustibili o materiali, non causata da un guasto, da una condizione nella quale esercita l'attività a cui è destinato in situazione di carico di processo pari o superiore al minimo tecnico viene portato ad una condizione nella quale la funzione è esercitata in situazione di carico di processo inferiore al minimo tecnico o non è esercitata.

Sempre il comma 14 dell'art. 271 prevede che, qualora si verifichi un'anomalia o un guasto tale da non permettere il rispetto di valori limite di emissione, il gestore debba informare l'autorità competente entro le otto ore successive. Questa può disporre la riduzione o la cessazione delle attività o altre prescrizioni, fermo restando l'obbligo del gestore di procedere al ripristino funzionale dell'impianto nel più breve tempo possibile e di sospendere l'esercizio dell'impianto se dall'anomalia o dal guasto può derivare un pericolo per la salute umana.

Secondo Benedusi, un lasso di tempo di otto ore è troppo elevato, se si considera che potrebbe coincidere con l'intera giornata lavorativa del personale dipendente dell'autorità competente, gli interventi mitigativi potrebbero essere imposti solo il giorno seguente. Inoltre, sempre per Benedusi, sarebbe stato opportuno che il d.lgs. 152/06 prevedesse che la comunicazione debba essere effettuata anche all'autorità competente al controllo, che, solitamente, dispone di personale di pronta disponibilità. Per ovviare a ciò non resta che provvedere diversamente, introducendo specifiche prescrizioni nelle autorizzazioni, anche se è vero che, per tutelare la salute, il comma 14 dell'art. 271 prevede che, in ogni caso, il gestore debba procedere al ripristino funzionale dell'impianto nel più breve tempo possibile e sospendere l'esercizio se l'anomalia o il guasto può determinare un pericolo per la salute umana⁶⁴.

Il comma 16 dell'art. 271 prevede, per gli impianti soggetti ad AIA, l'applicazione dei valori limite e delle prescrizioni di cui all'art. 271, al fine del rilascio dell'Autorizzazione integrata ambientale, fermo restando il potere dell'autorità competente di stabilire valori limite e prescrizioni più severi.

In proposito, la giurisprudenza, riconoscendo che l'Autorizzazione integrata ambientale appare espressione del principio di precauzione stabilito dalla normativa europea, per la tutela dell'ambiente e per la difesa della salute umana, ha affermato che nulla vieta, nell'ambito dell'Autorizzazione integrata ambientale, che venga stabilito un limite alle emissioni più restrittivo rispetto a quello previsto in via astratta e generale dalla norma, ai sensi dell'art. 271, comma 16 del d.lgs. 152/06(TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I, n. 231, 9 aprile 2013)⁶⁵.

⁶⁴ L. Benedusi, *Guida pratica alle emissioni in atmosfera e alla qualità dell'aria*, Ed. Imerio, 2011, p. 163.

2.5 IMPIANTI E ATTIVITÀ IN DEROGA

Il rinnovato sistema autorizzativo alle emissioni in atmosfera, oltre all'autorizzazione ordinaria descritta nel nuovo art. 269, prevede altre due modalità abilitative connesse alle emissioni in atmosfera rispettivamente previste dall'art. 272, comma 1 e 2.

L'art. 272, comma 1, del d.lgs. 152/06, si rivolge ad impianti ed attività per cui sono previste deroghe, ossia agevolazioni e/o semplificazioni in quanto ritenute scarsamente rilevanti ai fini dell'inquinamento atmosferico, nel rispetto, comunque, di determinate condizioni.

Come ha sottolineato la giurisprudenza, la procedura semplificata ai sensi dell'art. 272 del d.lgs. 152/06, è normativamente prevista per gli impianti che producono emissioni scarsamente rilevanti agli effetti dell'inquinamento atmosferico. Ne consegue che anche le officine meccaniche hanno l'obbligo di munirsi di autorizzazione o di accedere alla procedura semplificata per le emissioni in atmosfera se gli impianti o le attività rientrano in quelli elencati nella parte I dell'Allegato IV alla Parte V del d.lgs. 152/06. La giurisprudenza ha chiarito inoltre che il reato di emissione in atmosfera senza autorizzazione si configura, relativamente ad impianti o attività le cui emissioni sono scarsamente rilevanti agli effetti dell'inquinamento atmosferico, qualora, avendo l'autorità competente previsto, con proprio provvedimento generale, che i gestori degli impianti o delle attività elencati nella parte I dell'Allegato IV alla Parte V del d.lgs. 152/06 comunicano alla stessa di ricadere in tale elenco, la messa in esercizio dell'impianto o di avvio dell'attività non sia preceduta dalla comunicazione di ricadere in tale elenco, e, sempre in via preventiva, della data d'inizio dell'attività. Si tratta di attività o impianti in deroga

⁶⁵ TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 9 aprile 2013, n. 231. *Aria. AIA e limiti per l'ossido di zolfo*. In <http://lexambiente.it/aria/74-giurisprudenza-amministrativa-tar74/9220-ariaia-e-limiti-per-lossido-di-zolfo.html>

disciplinati dall'art. 272 del d.lgs. 152/06 per i quali l'accesso alla procedura semplificata è precluso ove non siano effettuate preventivamente entrambe le comunicazioni, sicché l'esecuzione di solo una di esse configura il reato di cui all'art. 269 del d.lgs. 152/06 (Cassazione Penale, Sez. III, 13 maggio 2009, n. 20153)⁶⁶.

2.5.1 IMPIANTI E ATTIVITÀ IN DEROGA: SOLA COMUNICAZIONE

L'art. 272, comma 1, nella sua versione originaria, ossia quella anteriore al d.lgs. 128/10, stabiliva che l'autorità competente potesse prevedere, con proprio provvedimento generale, che i gestori degli impianti e attività elencati nella parte I dell'Allegato IV alla Parte V del d.lgs. 152/06 comunicassero alla stessa di ricadere in tale elenco nonché, in via preventiva, la data di messa in esercizio dell'impianto o di avvio dell'attività.

Il novellato art. 272, comma 1, sottolinea che non sono sottoposti ad autorizzazione ordinaria, ma a comunicazione all'autorità competente, gli stabilimenti in cui sono presenti esclusivamente impianti ed attività elencati nella parte I dell'Allegato IV alla Parte V del d.lgs. 152/06, a condizione che:

- a) non vi sia emissione di sostanze cancerogene, tossiche per la riproduzione o mutagene o di sostanze di tossicità e cumulabilità particolarmente elevate, come individuate dalla parte II dell'Allegato I alla Parte V del d.lgs. 152/06;
- b) nell'impianto o nell'attività non siano utilizzate le sostanze o i preparati classificati dal d.lgs. 52/97 come cancerogeni, mutageni o tossici per la riproduzione, a causa del loro tenore di COV, e ai

⁶⁶ Cassazione Penale, Sez. III, 13 maggio 2009, n. 20153. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2009/Cassazione/Cassazione_2009_n._20153.htm

quali sono state assegnate etichette con le frasi di rischio R45, R46, R49, R60, R61.

Se invece in uno stabilimento sono presenti sia impianti ed attività in deroga, sia impianti o attività non inclusi nell'elenco di cui alla parte I dell'Allegato IV alla Parte V del d.lgs. 152/06, l'autorizzazione è necessaria solo per quelli non in deroga.

Rispetto alla precedente versione del comma 1 dell'art. 272, la comunicazione può essere inviata ad un'altra autorità delegata dall'autorità competente per l'autorizzazione, ossia quella prevista dall'art. 268, lett. o). In tal caso, come sostiene Benedusi, potrebbe essere utile individuare, quale autorità competente alla ricezione delle comunicazioni, il comune interessato, il quale dovrebbe già venire a conoscenza dei nuovi stabilimenti o tramite la documentazione abilitante all'effettuazione di eventuali interventi edilizi (permessi di costruire, denunce di inizio attività, segnalazione certificata di inizio attività), oppure tramite i procedimenti di nuovo insediamento produttivo inoltrati ai competenti Sportelli Unici per le attività produttive⁶⁷.

Questi impianti ed attività, tuttavia, sono comunque soggetti al rispetto dei limiti di emissione e delle prescrizioni fissati dai piani e programmi di qualità dell'aria e sulla base delle normative regionali⁶⁸.

⁶⁷ L. Benedusi, A. Sillani, *Le novità del d.lgs. 128/10 in materia VIA, VAS, AIA. Emissioni in atmosfera*, Maggioli Editore, 2011, p. 178.

⁶⁸ Di seguito, viene riportato l'elenco degli impianti ed attività in deroga ex art. 272, comma 1:

Parte I

1. Elenco degli impianti e delle attività:

- a) Lavorazioni meccaniche dei metalli, con esclusione di attività di verniciatura e trattamento superficiale e smerigliature con consumo complessivo di olio (come tale o come frazione oleosa delle emulsioni) inferiore a 500 kg/anno.

-
- b) Laboratori orafi in cui non è effettuata la fusione di metalli, laboratori odontotecnici, esercizi in cui viene svolta attività estetica, sanitaria e di servizio e cura della persona, officine ed altri laboratori annessi a scuole.
- c) Decorazione di piastrelle ceramiche senza procedimento di cottura.
- d) Le seguenti lavorazioni tessili:
- preparazione, filatura, tessitura della trama, della catena o della maglia di fibre naturali, artificiali o sintetiche, con eccezione dell'operazione di testurizzazione delle fibre sintetiche e del bruciapelo;
 - nobilitazione di fibre, di filati, di tessuti limitatamente alle fasi di purga, lavaggio, candeggio (ad eccezione dei candeggi effettuati con sostanze in grado di liberare cloro e/o suoi composti), tintura e finissaggio a condizione che tutte le citate fasi della nobilitazione siano effettuate nel rispetto delle seguenti condizioni:
- 1) le operazioni in bagno acquoso devono essere condotte a temperatura inferiore alla temperatura di ebollizione del bagno, oppure, nel caso in cui siano condotte alla temperatura di ebollizione del bagno, ciò deve avvenire senza utilizzazione di acidi, di alcali o di prodotti volatili, organici o inorganici, o, in alternativa, all'interno di macchinari chiusi;
 - 2) le operazioni di asciugamento o essiccazione e i trattamenti con vapore espanso o a bassa pressione devono essere effettuate a temperatura inferiore a 150° e nell'ultimo bagno acquoso applicato alla merce non devono essere stati utilizzati acidi, alcali o prodotti volatili, organici od inorganici.
- e) Cucine, esercizi di ristorazione collettiva, mense, rosticcerie e friggitorie.
- f) Panetterie, pasticcerie ed affini con un utilizzo complessivo giornaliero di farina non superiore a 300 kg.
- g) Stabulari acclusi a laboratori di ricerca e di analisi.
- h) Serre.
- i) Stirerie.
- j) Laboratori fotografici.
- k) Autorimesse e officine meccaniche di riparazioni veicoli, escluse quelle in cui si effettuano operazioni di verniciatura.
- l) Autolavaggi.
- m) Silos per materiali da costruzione ad esclusione di quelli asserviti ad altri impianti.
- n) Macchine per eliografia.

-
- o) Stoccaggio e movimentazione di prodotti petrolchimici ed idrocarburi naturali estratti da giacimento, stoccati e movimentati a ciclo chiuso o protetti da gas inerte.
- p) Impianti di trattamento acque escluse le linee di trattamento fanghi.
- q) Macchinari a ciclo chiuso di conerie e pellicerie.
- r) Attività di seconde lavorazioni del vetro, successive alle fasi iniziali di fusione, formatura e tempera, ad esclusione di quelle comportanti operazioni di acidatura e satinatura.
- s) Forni elettrici a volta fredda destinati alla produzione di vetro.
- t) Trasformazione e conservazione, esclusa la surgelazione, di frutta, ortaggi, funghi con produzione giornaliera massima non superiore a 350 kg.
- u) Trasformazione e conservazione, esclusa la surgelazione, di carne con produzione giornaliera massima non superiore a 350 kg.
- v) Molitura di cereali con produzione giornaliera massima non superiore a 500 kg.
- w) Lavorazione e conservazione, esclusa surgelazione, di pesce ed altri prodotti alimentari marini con produzione giornaliera massima non superiore a 350 kg.
- x) Lavorazioni manifatturiere alimentari con utilizzo giornaliero di materie prime non superiore a 350 kg.
- y) Trasformazioni lattiero-casearie con produzione giornaliera massima non superiore a 350 kg.
- z) Allevamenti effettuati in ambienti confinati in cui il numero di capi potenzialmente presenti è inferiore a quello indicato, per le diverse categorie di animali, nella seguente tabella. Per allevamento effettuato in ambiente confinato si intende l'allevamento il cui ciclo produttivo prevede il sistematico utilizzo di una struttura coperta per la stabulazione degli animali.

Categoria animale e tipologia di allevamento per numero di capi:

Vacche specializzate per la produzione di latte (peso vivo medio: 600 kg/capo) Meno di 200

Rimonta vacche da latte (peso vivo medio: 300 kg/capo) Meno di 300

Altre vacche (nutrici e duplice attitudine) Meno di 300

Bovini all'ingrasso (peso vivo medio: 400 kg/capo) Meno di 300

Vitelli a carne bianca (peso vivo medio: 130 kg/capo) Meno di 1.000

Suini: scrofe con suinetti destinati allo svezzamento Meno di 400

-
- Suini: accrescimento/ingrasso Meno di 1.000
- Ovicapri (peso vivo medio: 50 kg/capo) Meno di 2.000
- Ovaiole e capi riproduttori (peso vivo medio: 2 kg/capo) Meno di 25.000
- Pollastre (peso vivo medio: 0,7 kg/capo) Meno di 30.000
- Polli da carne (peso vivo medio: 1 kg/capo) Meno di 30.000
- Altro pollame Meno di 30.000
- Tacchini: maschi (peso vivo medio: 9 kg/capo) Meno di 7.000
- Tacchini: femmine (peso vivo medio: 4,5 kg/capo) Meno di 14.000
- Faraone (peso vivo medio: 0,8 kg/capo) Meno di 30.000
- Cunicoli: fattrici (peso vivo medio: 3,5 kg/capo) Meno di 40.000
- Cunicoli: capi all'ingrasso (peso vivo medio: 1,7 kg/capo) Meno di 24.000
- Equini (peso vivo medio: 550 kg/capo) Meno di 250
- Struzzi Meno di 700
- aa)* Allevamenti effettuati in ambienti non confinati.
- bb)* Impianti di combustione, compresi i gruppi elettrogeni e i gruppi elettrogeni di cogenerazione, di potenza termica nominale pari o inferiore a 1 MW, alimentati a biomasse di cui all'allegato X alla parte quinta del presente decreto, e di potenza termica inferiore a 1 MW, alimentati a gasolio, come tale o in emulsione, o a biodiesel.
- cc)* Impianti di combustione alimentati ad olio combustibile, come tale o in emulsione, di potenza termica nominale inferiore a 0,3 MW.
- dd)* Impianti di combustione alimentati a metano o a GPL, di potenza termica nominale inferiore a 3 MW.
- ee)* Impianti di combustione, compresi i gruppi elettrogeni e i gruppi elettrogeni di cogenerazione, ubicati all'interno di impianti di smaltimento dei rifiuti, alimentati da gas di scarico, gas residui dai processi di depurazione e biogas, di potenza termica nominale non di recupero e soggetta alle procedure autorizzative semplificate previste dalla parte quarta del presente decreto e tali procedure sono state espletate.
- ff)* Impianti di combustione, compresi i gruppi elettrogeni e i gruppi elettrogeni di cogenerazione, alimentati a biogas di cui all'allegato X alla parte quinta del presente decreto, di potenza termica nominale inferiore o uguale a 3 MW.
- gg)* Gruppi elettrogeni e gruppi elettrogeni di cogenerazione alimentati a metano o a GPL, di potenza termica nominale inferiore a 3 MW.

Il d.lgs. 128/10 ha aggiunto alla parte I dell'Allegato IV tutti gli impianti per i quali il comma 14 dell'art. 269, poi abrogato dal d.lgs. 128/10, stabiliva l'esonero dal regime autorizzativo; essi erano solamente soggetti al rispetto dei limiti di emissione di cui all'Allegato I. Ora, invece, per essi si prospettano maggiori obblighi, ma soprattutto la possibilità di non usufruire di alcuna agevolazione qualora si verificino le già esaminate condizioni di cui al comma 4 dell'art. 272.

Nuovi adempimenti riguardano, fa osservare Benedusi, i gestori degli allevamenti riconducibili all'art. 2135 del codice civile: con il DPR 203/88 erano esclusi dalla disciplina in tema di emissioni in atmosfera, poi con la prima versione del d.lgs. 152/06 restavano di fatto esonerati in quanto in deroga ex comma 1 dell'art. 272 in virtù di una soglia relativa al peso vivo per ettaro. Con il d.lgs. 128/10 l'attenzione viene spostata al numero dei capi, per cui molti, in particolare gli allevatori di bovini, dovranno valutare se ricadono nella parte I dell'Allegato IV, nella parte II del medesimo e quindi, come vedremo, assoggettati al regime

-
- hh) Gruppi elettrogeni e gruppi elettrogeni di cogenerazione alimentati a benzina di potenza termica nominale inferiore a 1 MW.
 - ii) Impianti di combustione connessi alle attività di stoccaggio dei prodotti petroliferi funzionanti per meno di 2200 ore annue, di potenza termica nominale inferiore a 5 MW se alimentati a metano o GPL ed inferiore a 2,5 MW se alimentati a gasolio.
 - jj) Laboratori di analisi e ricerca, impianti pilota per prove, ricerche, sperimentazioni, individuazione di prototipi. Tale esenzione non si applica in caso di emissione di sostanze cancerogene, tossiche per la riproduzione o mutagene o di sostanze di tossicità e cumulabilità particolarmente elevate, come individuate dall'allegato I alla parte quinta del presente decreto.
 - kk) Dispositivi mobili utilizzati all'interno di uno stabilimento da un gestore diverso da quello dello stabilimento o non utilizzati all'interno di uno stabilimento.

di cui all'art. 272, comma 2, o addirittura se saranno soggetti ad autorizzazione ordinaria⁶⁹.

2.5.2 IMPIANTI E ATTIVITÀ IN DEROGA: AUTORIZZAZIONE DI CARATTERE GENERALE

L'art. 272, comma 2, prevede che per specifiche categorie di stabilimenti, individuate in relazione al tipo ed alle modalità di produzione, l'autorità competente abbia la facoltà di adottare apposite autorizzazioni di carattere generale, relative a ciascuna singola categoria.

In tali autorizzazioni devono essere stabiliti i valori limite di emissione, le prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati, i tempi di adeguamento, i metodi di campionamento e di analisi e la periodicità dei controlli.

I valori limite di emissione e le prescrizioni sono stabiliti in conformità ai commi 5, 6 e 7 dell'art. 271, quindi l'autorità deve tener conto delle migliori tecniche disponibili, dei piani e dei programmi di qualità dell'aria, del complesso delle emissioni provenienti da altre fonti, dello stato di qualità dell'aria, dei valori limite e delle prescrizioni di cui agli Allegati I, III e V alla Parte V, rispetto ai quali i limiti specificati nelle autorizzazioni di carattere generale non possono essere meno restrittivi.

L'autorizzazione di carattere generale definisce come deve avvenire l'adesione ad essa, prevedendo modelli di domanda di autorizzazione semplificati, in cui la qualità e quantità delle emissioni sono deducibili

⁶⁹ L. Benedusi, *Guida pratica alle emissioni in atmosfera e alla qualità dell'aria*, Ed. Iinnerio, 2011, p. 143 ss.

dalla quantità di specifici indicatori di produzione, ossia la quantità di materie prime ed ausiliare utilizzate.

L'elenco minimo di impianti ed attività per i quali l'autorità competente deve obbligatoriamente procedere è riportato nella parte II dell'Allegato IV alla Parte V del d.lgs. 152/06.

L'elenco di cui alla parte II dell'allegato IV rappresenta una lista minima, che può essere integrata dall'autorità competente in virtù del primo periodo del comma 2 dell'art. 272⁷⁰.

⁷⁰ Di seguito, viene riportato l'elenco degli impianti ed attività in deroga ex art. 272, comma 2:

Parte II

1. Elenco degli impianti e delle attività:

- a) Riparazione e verniciatura di carrozzerie di autoveicoli, mezzi e macchine agricole con utilizzo di impianti a ciclo aperto e utilizzo complessivo di prodotti vernicianti pronti all'uso giornaliero massimo complessivo non superiore a 20 kg.
- b) Tipografia, litografia, serigrafia, con utilizzo di prodotti per la stampa (inchiostri, vernici e similari) giornaliero massimo complessivo non superiore a 30 kg.
- c) Produzione di prodotti in vetroresine con utilizzo giornaliero massimo complessivo di resina pronta all'uso non superiore a 200 kg.
- d) Produzione di articoli in gomma e prodotti delle materie plastiche con utilizzo giornaliero massimo complessivo di materie prime non superiore a 500 kg.
- e) Produzione di mobili, oggetti, imballaggi, prodotti semifiniti in materiale a base di legno con utilizzo giornaliero massimo complessivo di materie prime non superiore a 2000 kg.
- f) Verniciatura, laccatura, doratura di mobili ed altri oggetti in legno con utilizzo complessivo di prodotti vernicianti pronti all'uso non superiore a 50 kg/g.
- g) Verniciatura di oggetti vari in metalli o vetro con utilizzo complessivo di prodotti vernicianti pronti all'uso non superiore a 50 kg/g.
- h) Panificazione, pasticceria e affini con consumo di farina non superiore a 1500 kg/g.
- i) Torrefazione di caffè ed altri prodotti tostati con produzione non superiore a 450 kg/g.

-
- l) Produzione di mastici, pitture, vernici, cere, inchiostri e affini con produzione complessiva non superiore a 500 kg/h.
- m) Sgrassaggio superficiale dei metalli con consumo complessivo di solventi non superiore a 10 kg/g.
- n) Laboratori orafi con fusione di metalli con meno di venticinque addetti.
- o) Anodizzazione, galvanotecnica, fosfatazione di superfici metalliche con consumo di prodotti chimici non superiore a 10 kg/g.
- p) Utilizzazione di mastici e colle con consumo complessivo di sostanze collanti non superiore a 100 kg/g.
- q) Produzione di sapone e detergenti sintetici prodotti per l'igiene e la profumeria con utilizzo di materie prime non superiori a 200 kg/g.
- r) Tempra di metalli con consumo di olio non superiore a 10 kg/g.
- s) Produzione di oggetti artistici in ceramica, terracotta o vetro in forni in muffola discontinua con utilizzo nel ciclo produttivo di smalti, colori e affini non superiore a 50 kg/g.
- t) Trasformazione e conservazione, esclusa la surgelazione, di frutta, ortaggi, funghi con produzione non superiore a 1000 kg/g.
- u) Trasformazione e conservazione, esclusa la surgelazione, di carne con produzione non superiore a 1000 kg/g.
- v) Molitura cereali con produzione non superiore a 1500 kg/g.
- z) Lavorazione e conservazione, esclusa la surgelazione, di pesce ed altri prodotti alimentari marini con produzione non superiore a 1000 kg/g.
- aa) Prodotti in calcestruzzo e gesso in quantità non superiore a 1500 kg/g.
- bb) Pressofusione con utilizzo di metalli e leghe in quantità non superiore a 100 kg/g.
- cc) Lavorazioni manifatturiere alimentari con utilizzo di materie prime non superiori a 1000 kg/g.
- dd) Lavorazioni conciarie con utilizzo di prodotti vernicianti pronti all'uso giornaliero massimo non superiore a 50 kg.
- ee) Fonderie di metalli con produzione di oggetti metallici giornaliero massimo non superiore a 100 kg.
- ff) Produzione di ceramiche artistiche esclusa la decoratura con utilizzo di materia prima giornaliero massimo non superiore a 3000 kg.
- gg) Produzione di carta, cartone e similari con utilizzo di materie prime giornaliero massimo non superiore a 4000 kg.
- hh) Saldatura di oggetti e superfici metalliche.

ii) Trasformazioni lattiero-casearie con produzione giornaliera non superiore a 1000 kg.

ll) Impianti termici civili aventi potenza termica nominale non inferiore a 3 MW e inferiore a 10–50 MW.

mm) Impianti a ciclo chiuso per la pulizia a secco di tessuti e di pellami, escluse le pellicce, e delle pulitintolavanderie a ciclo chiuso.

nn) Allevamenti effettuati in ambienti confinati in cui il numero di capi potenzialmente presenti e compreso nell'intervallo indicato, per le diverse categorie di animali, nella seguente tabella. Per allevamento effettuato in ambiente confinato si intende l'allevamento il cui ciclo produttivo prevede il sistematico utilizzo di una struttura coperta per la stabulazione degli animali.

Categoria animale e tipologia di allevamento per numero di capi:

Vacche specializzate per la produzione di latte (peso vivo medio: 600kg/capo)

Da 200 a 400

Rimonta vacche da latte (peso vivo medio: 300 kg/capo) Da 300 a 600

Altre vacche (nutrici e duplice attitudine) Da 300 a 600

Bovini all'ingrasso (peso vivo medio: 400 kg/capo) Da 300 a 600

Vitelli a carne bianca (peso vivo medio: 130 kg/capo) Da 1.000 a 2.500

Suini: scrofe con suinetti destinati allo svezzamento Da 400 a 750

Suini: accrescimento/ingrasso Da 1.000 a 2.000

Ovicapri (peso vivo medio: 50 kg/capo) Da 2.000 a 4.000

Ovaiole e capi riproduttori (peso vivo medio: 2 kg/capo)

Da 25.000 a 40.000

Pollastre (peso vivo medio: 0,7 kg/capo) Da 30.000 a 40.000

Polli da carne (peso vivo medio: 1 kg/capo) Da 30.000 a 40.000

Altro pollame Da 30.000 a 40.000

Tacchini: maschi (peso vivo medio: 9 kg/capo) Da 7.000 a 40.000

Tacchini: femmine (peso vivo medio: 4,5 kg/capo) Da 14.000 a 40.000

Faraone (peso vivo medio: 0,8 kg/capo) Da 30.000 a 40.000

Cunicoli: fattrici (peso vivo medio: 3,5 kg/capo) Da 40.000 a 80.000

Cunicoli: capi all'ingrasso (peso vivo medio: 1,7 kg/capo) Da 24.000 a 80.000

Equini (peso vivo medio: 550 kg/capo) Da 250 a 500

Struzzi Da 700 a 1.500

oo) Lavorazioni meccaniche dei metalli con consumo complessivo di olio (come tale o come frazione oleosa delle emulsioni) uguale o superiore a 500 kg/anno.

L'adesione all'autorizzazione di carattere generale è possibile se negli impianti e nelle attività interessate:

- a) non vi è emissione di sostanze cancerogene, tossiche per la riproduzione o mutagene o di sostanze di tossicità e cumulabilità particolarmente elevate, come individuate dalla parte II dell'Allegato I alla Parte V del d.lgs. 152/06;
- b) non sono utilizzate le sostanze o i preparati classificati dal d.lgs. 52/97 come cancerogeni, mutageni o tossici per la riproduzione, a causa del loro tenore di COV, e ai quali sono state assegnate etichette con le frasi di rischio R45, R46, R49, R60, R61.

Un altro requisito fondamentale, perché uno stabilimento possa godere delle agevolazioni di cui al comma 2 dell'art. 272, è che presso lo stesso siano presenti esclusivamente gli impianti e le attività di cui alla parte II dell'Allegato IV alla Parte V. Se in uno stabilimento sono presenti anche impianti o attività a cui l'autorizzazione generale non si riferisce, il gestore deve presentare domanda di autorizzazione ai sensi dell'art. 269.

In altre parole, se un gestore vuole realizzare in un unico stabilimento più impianti o installare più attività tutti contemplati dalle autorizzazioni di carattere generale, per ciascuno di essi è possibile aderire all'autorizzazione di carattere generale specifica per ciascuna categoria, mentre, in caso di impianto o attività non ricadente in tali autorizzazioni, il gestore deve presentare una domanda di autorizzazione per l'intero stabilimento ai sensi dell'art. 269.

Questa disposizione è stata introdotta dal d.lgs. 128/10 e segna un netto cambiamento di rotta rispetto alla prima versione del d.lgs. 152/06, in cui le autorizzazioni venivano rilasciate esclusivamente agli impianti, ed il gestore di uno stabilimento poteva essere in possesso di più autorizzazioni di diversa natura, una per ogni tipo di impianto o attività. Adesso, invece, è ancora possibile avere per uno stabilimento

più autorizzazioni di carattere generale, ma non si può avere un'autorizzazione ordinaria ed una di carattere generale.

Dal punto di vista procedurale, il comma 3 dell'art. 272 stabilisce come devono comportarsi i gestori e l'autorità competente per le attività in deroga.

La domanda di adesione all'autorizzazione di carattere generale per nuove installazioni, per trasferimenti o per modifiche di stabilimenti deve essere presentata almeno quarantacinque giorni prima degli interventi, e l'autorità competente può negare l'adesione nel caso in cui non siano rispettati i requisiti previsti dall'autorizzazione generale o i requisiti previsti dai piani e dai programmi o dalle normative di cui all'art. 271, commi 3 e 4, o in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedono una particolare tutela ambientale. Tale procedura si applica anche nel caso in cui il gestore intenda effettuare una modifica dello stabilimento. Resta fermo l'obbligo di sottoporre lo stabilimento all'autorizzazione di cui all'art. 269 in caso di modifiche per effetto delle quali lo stabilimento non sia più conforme alle previsioni dell'autorizzazione generale.

L'autorizzazione di carattere generale si applica a chi vi ha aderito, anche se sostituita da successive autorizzazioni generali, per un periodo pari ai dieci anni successivi all'adesione. Non hanno effetto su tale termine le domande di adesione relative alle modifiche dello stabilimento.

Almeno quarantacinque giorni prima della scadenza di tale periodo il gestore presenta una domanda di adesione all'autorizzazione generale vigente.

Le autorizzazioni di carattere generale adottate ai sensi dell'art. 272 sono rinnovate ogni dieci anni. Per quelle già rilasciate ai sensi del DPCM 21 luglio 1989 e del DPR 25 luglio 1991, il primo rinnovo avrebbe dovuto essere effettuato entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della Parte V del d.lgs. 152/06, e i soggetti autorizzati avrebbero

dovuto presentare una domanda di adesione nei sei mesi successivi al rinnovo o nei diversi termini stabiliti dall'autorizzazione stessa, durante i quali l'esercizio può essere continuato.

In caso di mancata presentazione della domanda di adesione nei termini previsti dal comma 3, lo stabilimento si considera in esercizio senza autorizzazione alle emissioni.

Con il testo originario dell'art. 272 erano fatte salve, qualora conformi ai dettami del d.lgs. 152/06, le autorizzazioni di carattere generale rilasciate prima dell'entrata in vigore del decreto, il cui rinnovo avrebbe dovuto essere effettuato entro quindici anni dall'entrata in vigore del d.lgs. 152/06, ossia entro il 29 aprile 2021. Ora, invece, la nuova disposizione obbligherà i gestori a ripresentare, in ogni caso, domanda di adesione di carattere generale.

In coerenza con quanto inserito nella parte I dell'Allegato IV, sono state previste categorie derogabili per allevamenti più consistenti, nonché la categoria oo), con soglie superiori a quella di cui alla lett. a) della parte I, della quale costituisce l'estensione.

Le autorizzazioni di carattere generale meritano un'ultima riflessione. Per le domande di adesione non viene prevista un'istruttoria specifica, ferma restando la possibilità di negare l'adesione nei casi già previsti.

Con la domanda di adesione il gestore assume la responsabilità di possedere tutti i requisiti previsti dall'art. 272, tra cui quelli del comma 4 con la forma di un'autocertificazione. Inoltre, come osserva Benedusi, il fatto che non sia previsto un esame contestuale degli interessi coinvolti nei procedimenti ex DPR 308/01, espone il gestore al rischio che lo stabilimento, seppur ammissibile dal punto di vista dell'inquinamento atmosferico, possa non risultare conforme agli

strumenti urbanistici, i quali pongono spesso limitazioni, in determinate zone, all'insediamento delle industrie insalubri⁷¹.

2.5.3 LE CONDIZIONI CHE NON RENDONO POSSIBILE LA DEROGA

Le condizioni che non rendono possibile la deroga meritano un approfondimento.

Si è detto che, in presenza di sostanze cancerogene, tossiche per la riproduzione o mutagene o le sostanze di tossicità e cumulabilità particolarmente elevate, di sostanze e preparati classificati dal d.lgs. 52/97 come cancerogeni, mutageni o tossici per la riproduzione e ai quali siano state assegnate le etichette con le frasi di rischio R45, R46, R49, R60, R61, non è possibile la deroga di cui all'art. 272.

Tali sostanze individuate dal d.lgs. 152/06, coincidono, pressoché totalmente, con quelle già riportate nel DM 12 luglio 1990, che già prima del d.lgs. 152/06 rendeva inapplicabili le agevolazioni previste per gli impianti ed attività ricadenti nell'Allegato I del DPR 25 luglio 1991 ("Elenco delle attività ad inquinamento atmosferico poco significativo")⁷².

⁷¹ L. Benedusi, *Guida pratica alle emissioni in atmosfera e alla qualità dell'aria*, Ed. Imerio, 2011, p. 150 ss.

⁷² Le sostanze cancerogene, tossiche per la riproduzione o mutagene o di sostanze di tossicità e cumulabilità particolarmente elevate sono raggruppate in due tabelle (A1 e A2), a loro volta suddivise in classi, come di seguito elencato:

Sostanze ritenute cancerogene e/o tossiche per la riproduzione e/o mutagene.

Tabella A1

CLASSE I

- Asbesto (crisotilo, crocidolite, amosite, antofillite, actinolite e tremolite)
- Benzo(a)pirene
- Berillio e i suoi composti espressi come Be
- Dibenzo(a,h)antracene
- 2-naftilammia e suoi sali

-
- Benzo(a)antracene
 - Benzo(b)fluorantene
 - Benzo(j)fluorantene
 - Benzo(k)fluorantene
 - Dibenzo(a,h)acridina
 - Dibenzo(a,j)acridina
 - Dibenzo(a,e)pirene
 - Dibenzo(a,h)pirene
 - Dibenzo(a,i)pirene
 - Dibenzo(a,l)pirene
 - Cadmio e suoi composti, espressi come Cd
 - Dimetilnitrosamina
 - Indeno (1,2,3-cd) pirene
 - 5-Nitroacenaftene
 - 2-Nitronaftalene
 - 1-Metil-3 -Nitro- 1- Nitrosoguanidina

CLASSE II

- Arsenico e suoi composti, espressi come As
- Cromo (VI) e suoi composti, espressi come Cr
- Cobalto e suoi composti, espressi come Co
- 3,3'-Diclorobenzidina e suoi sali
- Dimetilsolfato
- Etilenimmina
- Nichel e suoi composti espressi come Ni [2]
- 4- aminobifenile e suoi sali
- Benzidina e suoi sali
- 4,4'-Metilen bis (2- Cloroanilina) e suoi sali
- Dietilsolfato
- 3,3'-Dimetilbenzidina e suoi sali
- Esametilfosforotriamide
- 2-Metilaziridina
- Metil ONN Azossirnetile Acetato Sulfallate
- Dimetilcarbammoileloruro
- 3,3'-Dimetossibenzidina e suoi sali

CLASSE III

- Acrilonitrile

-
- Benzene
 - 1,3-butadiene
 - 1-cloro-2,3-eossipropano(epicloridrina)
 - 1,2-dibromoetano
 - 1,2-eossipropano
 - 1,2-dicloroetano
 - vinile cloruro
 - 1,3-Dicloro-2-propanolo
 - Clorometil (Metil) Etere
 - N,N
 - Dimetilidrazina
 - Idrazina
 - Ossido di etilene
 - Etilentiourea
 - 2-Nitropropano
 - Bis-Clorometiletere
 - 3-Propanolide
 - 1,3-Propansultone
 - Stirene Ossido

Sostanze di tossicità e cumulabilità particolarmente elevate (tabella A2)

CLASSE I

- Policlorodibenzodiossine
- Policlorodibenzofurani

CLASSE II

- Policlorobifenili
- Ploiclorotrifenili
- Policloronaftaleni

Le sostanze ed i preparati banditi sono quelli con le seguenti frasi di rischio:

- a) R45: può provocare il cancro. Essa si riferisce a sostanze note per gli effetti cancerogeni sull'uomo e a sostanze che dovrebbero considerarsi cancerogene per l'uomo;
- b) R46: può provocare alterazioni genetiche ereditarie. Essa è applicata a sostanze di cui si conoscono gli effetti mutageni sull'uomo e a sostanze che dovrebbero essere considerate mutagene per l'uomo;

Tuttavia, esaminando la prima versione del d.lgs. 152/06 la condizione era stata omessa, e vi era esclusivamente la limitazione legata alle sostanze ed ai preparati utilizzati, che, peraltro, rappresentava un'importante novità rispetto al DPR 25 luglio 1991.

Il d.lgs. 128/10, modificando il comma 4 dell'art. 272, ha nuovamente esteso l'impedimento anche alla fattispecie di cui al comma 1.

La lett. e) del comma 6 dell'art. 3 del d.lgs. 128/10 ha aggiunto all'art. 272 il comma 4 bis, il quale prevede che con apposito decreto sarà integrata la parte II dell'Allegato IV alla Parte V del d.lgs. 152/06, con l'indicazione dei casi in cui, in deroga ai principi escludenti di cui al comma 3 dell'art. 272, finora esaminati, l'autorità competente può permettere, nell'autorizzazione generale, l'utilizzo di sostanze inquinanti classificate con frasi di rischio R45, R46, R49, R60, R61, R68, in considerazione degli scarsi quantitativi d'impiego o delle ridotte percentuali di presenza nelle materie prime o nelle emissioni.

Il nuovo comma introduce anche la frase di rischio R68 (possibilità di effetti irreversibili), non considerata dal comma 3.

Infine, ai sensi del comma 5 dell'art. 272, il Titolo I non si applica agli stabilimenti destinati alla difesa nazionale ed alle emissioni provenienti da sfiati e ricambi d'aria esclusivamente adibiti alla protezione e alla sicurezza degli ambienti di lavoro.

-
- c) R49: può provocare il cancro per inalazione. Essa è relativa a sostanze e preparati che presentino un rischio cancerogeno soltanto per inalazione, ad esempio, perché sotto forma di polveri, vapori o fumi;
 - d) R60: può ridurre la fertilità. Essa è applicata a sostanze che danneggiano la fertilità negli esseri umani;
 - e) R61: può danneggiare i bambini non ancora nati. Essa riguarda sostanze che hanno effetti tossici sullo sviluppo.

2.6 L'APPROCCIO INTEGRATO: L'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE

Un approccio meramente settoriale, per talune tipologie di attività industriali, potrebbe non costituire una risposta efficace all'inquinamento atmosferico industriale. Interventi distinti nel controllo delle emissioni, siano esse nell'aria, nell'acqua o nel suolo, possono infatti favorire il trasferimento dell'inquinamento fra i vari settori piuttosto che proteggere l'ambiente nel suo complesso, ai sensi del *considerando* n. 8 della direttiva 2008/1/CE.

L'approccio integrato, per l'appunto, sintetizza questa esigenza e trova la più immediata manifestazione nell'Autorizzazione integrata ambientale, cioè in un provvedimento che autorizza l'esercizio di uno stabilimento prescrivendo le misure necessarie, se non ad evitare, per lo meno a ridurre le emissioni nell'acqua, nell'aria e nel suolo, comprese quelle relative ai rifiuti, per le categorie di attività industriali individuate nell'Allegato VIII alla Parte II del d.lgs. 152/06.

L'AIA nasce con lo scopo di garantire una maggiore e più adeguata tutela dell'ambiente, nel contesto di realtà industriali complesse ad alto fattore inquinante.

Come spiega Rossi, un sistema basato su differenti autorizzazioni per ogni singola forma di inquinamento, oltre che appesantire il procedimento, non potrebbe realizzare una compiuta funzione di prevenzione, dal momento che gli effetti di esse non corrispondono alla loro semplice somma, ma sono il frutto della loro interazione. Da tale esigenza nasce la disciplina comunitaria sulla riduzione e prevenzione integrata dell'inquinamento prevista dalla direttiva 96/61/CE, (c.d. IPPC "integrated pollution prevention and control"), confluita nella direttiva 2008/1/CE⁷³.

⁷³ Così Rossi in G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, 2011, Giappichelli Editore, p. 81 ss.

In attuazione di tale disciplina, è stata introdotta nel nostro ordinamento l'AIA, dapprima, con il d.lgs. 372/99, poi con il d.lgs. 59/05.

Con il d.lgs. 128/10, lett. a), comma 1 dell'art. 4, che abroga il d.lgs. 59/05, l'AIA entra a far parte del d.lgs. 152/06, al fine di poter disporre di un unico e organico quadro legislativo in materia ambientale. Con le modifiche apportate dal d.lgs. 128/10, l'AIA trova la sua collocazione nella Parte II del d.lgs. 152/06 e, più precisamente, il Titolo III- bis, dall'art. 29bis all'art. 29 quattordicesies.

Detto ciò, l'AIA, nell'ordinamento interno, è stata letta quale possibile strumento di semplificazione, grazie al quale ridurre i costi legati agli adempimenti burocratici, evitare duplicazioni di procedure amministrative e consentire, in tempi più brevi, l'avvio di attività industriali, costantemente monitorate sotto il profilo ambientale. Quest'ultimo aspetto, fra l'altro, è stato rafforzato con la novella del 2010 che ha portato al coordinamento della disciplina dell'AIA con quella della Valutazione di impatto ambientale, fino a consentire, per la VIA statale, che questa sostituisca l'autorizzazione all'esercizio di una delle attività ricomprese nell'Allegato XII, ai sensi del comma 1 dell'art. 10 del d.lgs. 152/06.

Nell'esame dell'AIA, quale mezzo di contrasto all'inquinamento atmosferico derivante da attività industriali, occorre individuare, innanzitutto, l'ambito di applicazione della norma. A tal proposito, l'art. 5, comma 1, lett. o- bis) menziona gli impianti individuati all'art. 4, comma 4, lett. c) che, a sua volta, rinvia all'elenco delle attività indicate nell'Allegato VIII.

Come osserva Giusti, una prima possibile discrasia potrebbe essere ravvisata fra la scelta del legislatore di sostituire, nella Parte V, il concetto di "impianto" con quello di "stabilimento", e quella, invece, di mantenere fermo il richiamo all'"impianto" per l'AIA. A ben vedere, il ricorso all'AIA è legato non tanto al singolo concetto di "impianto" o

“stabilimento”, quanto all’attività industriale ad alto tasso inquinante. La stessa direttiva 2010/75/CE, all’art. 3, parla di “installazione” per indicare l’unità tecnica permanente in cui si svolgono attività che possono influire sulle emissioni e sull’inquinamento. Di conseguenza, il gestore dello stabilimento ex art. 268, comma 1, lett. h), che produce emissioni, la cui attività sia ricompresa in quelle indicate nell’allegato VIII alla Parte II del codice ed all’art. 6, potrà richiedere o l’autorizzazione di cui all’art. 269, ovvero attivarsi per il rilascio dell’AIA. L’AIA, infatti, sostituisce, ad ogni effetto, ai sensi dell’art. 29quater, comma 11, le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera, le autorizzazioni allo scarico, l’autorizzazione unica per nuovi impianti di smaltimento e recupero rifiuti e l’autorizzazione all’utilizzo dei fanghi in agricoltura⁷⁴.

Ai sensi dell’art. 29bis, comma 1, del d.lgs. 152/06, il rilascio dell’AIA avviene per gli impianti nei quali si svolgono le attività di cui all’Allegato VIII, tenendo conto di quanto indicato nell’Allegato XI e delle informazioni diffuse ai sensi dell’art. 29terdecies, comma 4, e dei documenti BREF pubblicati dalla Commissione europea, nel rispetto delle linee guida per l’individuazione e l’utilizzo delle migliori tecniche disponibili.

A proposito della definizione di “impianto” ai fini del rilascio dell’AIA, in giurisprudenza è stato detto che l’impianto, ai sensi dell’art. 5, comma 1, lett. i quater), è l’unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nell’Allegato VIII e qualsiasi altra attività accessoria, che siano tecnicamente connesse con le attività svolte nel luogo suddetto e possano influire sulle emissioni e sull’inquinamento. Il principio, logico prima che giuridico, è quindi che per ogni impianto serva una distinta AIA, e che il concetto di impianto

⁷⁴ A. Giusti, *La disciplina dell’inquinamento atmosferico da attività industriali nel Codice dell’ambiente*. In <http://www.rqda.eu/annalisa-giusti-la-disciplina-dell%E2%80%99inquinamento-atmosferico-da-attivit%C3%A0-industriali-nel-codice-dell%E2%80%99ambiente>

sia essenzialmente oggettivo e tecnico, non dipenda, quindi, dalla volontà di chi lo gestisce, il quale potrebbe, per le più varie ragioni, considerare quale unico impianto un complesso in realtà costituito da impianti diversi, e voler separare attraverso distinte denominazioni una realtà tecnica unitaria (TAR Lombardia, Sez. I, 11 marzo 2011, n. 398)⁷⁵.

L'Allegato VIII è suddiviso in sei capitoli, riportati di seguito, ed ogni capitolo prevede un elenco di attività:

- a) attività energetiche;
- b) produzione e trasformazione dei metalli;
- c) industria dei prodotti minerari;
- d) industria chimica;
- e) gestione dei rifiuti;
- f) altre attività.

Ai sensi dell'art. 29ter, comma 1, del d.lgs. 152/06, per l'esercizio di nuovi impianti, per la realizzazione della modifica sostanziale e per l'adeguamento del funzionamento degli impianti degli impianti esistenti alle disposizioni del d.lgs. 152/06, deve essere redatta apposita domanda per il rilascio dell'AIA di cui all'art. 29sexies.

La domanda di autorizzazione deve contenere le seguenti informazioni:

- a) l'impianto, il tipo e la portata delle sue attività;
- b) le materie prime e ausiliare, le sostanze e l'energia usate o prodotte dall'impianto;
- c) le fonti di emissione dell'impianto;
- d) lo stato del sito di ubicazione dell'impianto;
- e) il tipo e l'entità delle emissioni dell'impianto in ogni settore ambientale, nonché un'identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente;

⁷⁵ TAR Lombardia, Sez. I, 11 marzo 2011, n. 398. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2011/TAR/Tar_Lombardia2011_n.398.htm

- f) la tecnologia utilizzata e le altre tecniche in uso per prevenire le emissioni dall'impianto oppure per ridurle;
- g) le misure di prevenzione e di recupero dei rifiuti prodotti dall'impianto;
- h) le misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente nonché le attività di autocontrollo e di controllo programmato che richiede l'intervento dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale e Agenzia per la protezione dell'ambiente per i servizi tecnici e delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente;
- i) le eventuali principali alternative prese in esame dal gestore, in forma sommaria;
- j) le altre misure previste per ottemperare ai principi di cui all'art. 6, comma 15, del d.lgs. 152/06.
- k) una sintesi non tecnica dei dati di cui alle lettere da a) a l), destinata ad essere messa a disposizione del pubblico, ai sensi dell'art. 29-quater, comma 2, e funzionale alla presentazione di eventuali osservazioni;
- l) l'indicazione delle informazioni che ad avviso del gestore non devono essere diffuse per ragioni di riservatezza industriale, commerciale o personale, di tutela della proprietà intellettuale e di pubblica sicurezza o di difesa nazionale. In tal caso, ai fini dell'accessibilità al pubblico il richiedente deve fornire anche una versione della domanda priva delle informazioni riservate.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 29ter, è possibile utilizzare, ai fini della presentazione della domanda, i dati contenuti in un rapporto di sicurezza, in una documentazione EMAS o in una documentazione UNI EN ISO 14001.

Per quanto riguarda l'autorità competente al rilascio dell'AIA, l'art. 7, comma 4-bis, individua, per i progetti relativi alle attività di cui all'Allegato XII, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Per i progetti relativi alle attività di cui all'Allegato VIII, non inclusi nell'Allegato XII, l'art. 7, comma 4-ter, riconosce la competenza dell'autorità individuata dalla regione. Ad esempio, per la regione Toscana, la L.R. n. 61/2003 individua l'autorità competente nella provincia territorialmente interessata dallo svolgimento dell'attività.

In base al comma 4 dell'art. 29-ter, una volta presentata la domanda, l'autorità competente deve verificarne la completezza entro trenta giorni dalla ricezione e, nel caso fosse incompleta, dovranno essere richieste le necessarie integrazioni, che il gestore dovrà trasmettere entro un termine non inferiore a trenta giorni. Qualora il proponente non depositi la documentazione richiesta, entro il termine indicato, l'istanza si intende ritirata.

L'art. 29quater disciplina la procedura per il rilascio dell'AIA. Ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, per gli impianti di competenza statale, la domanda va presentata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare tramite una procedura telematica⁷⁶.

Il comma 3 dell'art. 29quater stabilisce che l'autorità competente comunica al gestore la data di avvio del procedimento e la sede presso cui sono depositati gli atti per la consultazione del pubblico, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza per impianti nuovi o modifiche sostanziali, nel caso di riesame dell'autorizzazione contestualmente all'avvio del procedimento.

Nei successivi quindici giorni il gestore provvede a far pubblicare a sue spese su un quotidiano a diffusione provinciale o regionale, ovvero a diffusione nazionale nel caso di progetti che ricadono

nell'ambito della competenza dello Stato, un annuncio contenente:

- a) l'indicazione della localizzazione dell'impianto;
- b) il nominativo del gestore;
- c) gli uffici presso i quali sono depositati gli atti inerenti il procedimento ove è possibile prenderne visione e trasmettere eventuali osservazioni.

Le stesse informazioni vanno pubblicate sul sito web dell'autorità competente. Questa è un'utile novità introdotta dal d.lgs. 128/10, in quanto consente la libera ed effettiva informazione a tutti i cittadini, nell'ottica di una sempre maggiore trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione anche in materia di AIA.

Ai sensi del comma 4, dell'art. 29quater, i soggetti interessati possono presentare all'autorità competente osservazioni scritte.

È previsto dal comma 5, dell'art. 29quater, che l'esame istruttorio avvenga tramite la convocazione obbligatoria di apposita conferenza di servizi, la quale dovrà svolgersi nel rispetto degli artt. 14, 14ter, commi da 1 a 3 e da 6 a 9, e 14quater della legge n. 241/90.

In virtù del vigente testo della legge n. 241/90, la convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica. La conferenza di servizi può svolgersi per via telematica e la prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione.

Alla conferenza sono invitati, ai sensi del comma 5, il soggetto richiedente l'autorizzazione, le amministrazioni competenti in materia ambientale, e nel caso di impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dello sviluppo economico.

⁷⁶ Reperibile tramite il seguente link: <http://aia.minambiente.it/intro.aspx>

Particolare rilievo assume la presenza del Sindaco dei comuni dove è localizzato l'intervento e dei rappresentanti dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), per gli impianti di competenza statale, o delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente. È in questa sede, ai sensi del comma 7 dell'art. 29quater, che devono essere acquisiti i provvedimenti di cui agli art. 216 e 217 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, nonché il parere dell'ISPRA o dell'ARPA per quanto riguarda il monitoraggio ed il controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente.

Salvo quanto diversamente concordato, il comma 9 dell'art. 29quater stabilisce che i lavori della conferenza di servizi devono concludersi entro sessanta giorni dal termine stabilito per la presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati.

In base al comma 10 del medesimo articolo, l'autorità competente deve esprimere le proprie determinazioni sulla domanda di Autorizzazione integrata ambientale entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda, oppure entro centottanta giorni dalla presentazione nel caso siano state chieste integrazioni. In caso di silenzio dell'amministrazione, il quale si configura come silenzio rigetto, è possibile ricorrere al giudice amministrativo.

L'autorità competente può decidere di rilasciare o negare l'autorizzazione, ovvero può chiedere integrazioni alla documentazione. In quest'ultimo caso, il comma 8 dell'art. 29quater prevede la sospensione del termine fino alla presentazione della documentazione integrativa.

Ai sensi del comma 11 dell'art. 29quater, l'AIA sostituisce le autorizzazioni di cui all'Allegato IX, ossia:

- a) l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, fermi restando i profili concernenti aspetti sanitari (Titolo I della Parte V del d.lgs. 152/06);

- b) l'autorizzazione allo scarico idrico (Capo II del Titolo IV della Parte III del d.lgs. 152/06);
- c) l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento recupero dei rifiuti (art. 208 del d.lgs. 152/06);
- d) l'autorizzazione allo smaltimento degli impianti contenenti PCB-PCT (d.lgs. 209/99);
- e) l'autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura (d.lgs. 99/92);
- f) la comunicazione di inizio attività di recupero di rifiuti, art. 216 del d.lgs. 152/06.

L'AIA, stabilisce l'art. 29sexies, comma 3, deve includere valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti che possono essere emesse dall'impianto interessato in quantità significativa, in considerazione della loro natura, e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro, acqua, aria e suolo, nonché i valori limite ai sensi della vigente normativa in materia di inquinamento acustico. I valori limite di emissione non possono essere meno rigorosi di quelli fissati dalla normativa vigente nel territorio in cui è ubicato l'impianto.

In base al comma 4 dell'art. 29sexies, il riferimento alle BAT non comporta l'obbligo di utilizzare una tecnica o una tecnologia specifica, ma si deve tenere conto delle caratteristiche tecniche dell'impianto, della sua ubicazione geografica e delle condizioni locali dell'ambiente.

L'AIA è quindi uno strumento flessibile, che tiene conto delle esigenze effettive, reali. Essa prende in considerazione uno specifico impianto localizzato in un determinato sito per verificare il suo impatto ambientale, e, di conseguenza, sarà diversa di volta in volta, per questa sua specificità. A parità di impianto, a fronte di ubicazioni diverse, si potranno avere prescrizioni differenti, dal momento che non viene utilizzata una specifica tecnica ma sono offerte tante possibili soluzioni.

L'AIA, inoltre, ha un contenuto variabile perché può contenere altre condizioni specifiche per la tutela dell'ambiente, ai sensi del comma 9 dell'art. 29sexies.

Ai sensi dell'art. 29septies, comma 1, l'autorità competente può imporre misure più rigorose di quelle ottenibili con le BAT al fine di assicurare nell'area il rispetto delle norme di qualità ambientale. Ciò potrà avvenire per zone particolarmente sensibili dove l'insieme delle emissioni potrebbe comportare il superamento delle norme di qualità ambientali.

L'art. 29octies prevede che l'AIA abbia una durata di cinque anni che possono essere estesi ad otto se l'impianto ha la registrazione EMAS, ovvero a sei anni se certificato UNI EN ISO 14001.

In ogni modo, stabilisce il comma 4 dell'art. 29octies, l'autorizzazione può essere soggetta a riesame quando:

- a) l'inquinamento provocato dall'impianto è tale da rendere necessaria la ridefinizione dei valori limite di emissione fissati nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite;
- b) le migliori tecniche disponibili hanno subito modifiche sostanziali, che consentono una notevole riduzione delle emissioni senza imporre costi eccessivi;
- c) la sicurezza di esercizio del processo o dell'attività richiede l'impiego di altre tecniche;
- d) nuove disposizioni legislative comunitarie o nazionali lo esigono.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 29octies, prima della scadenza, il gestore dovrà inoltrare una domanda di rinnovo, a cui sarà allegato un aggiornamento delle informazioni già specificate in sede di richiesta dell'autorizzazione iniziale. L'autorità competente si esprimerà nei successivi centocinquanta giorni con la procedura prevista dai commi da 5 a 9 dell'art. 29quater del d.lgs. 152/06.

Con il rinnovo il gestore, dovendo aggiornare le informazioni già fornite ai sensi del comma 1 dell'art. 29ter, deve riesaminare il proprio impianto tenendo conto di eventuali nuove MTD che si fossero rese disponibili, quindi la procedura di AIA obbliga i gestori ad un continuo miglioramento per perseguire la riduzione delle emissioni con un approccio integrato.

Esistono anche altre due ulteriori possibilità di modifica dell'AIA, previste dall'art. 29nonies:

- a) nel caso in cui si verificano variazioni nella titolarità della gestione dell'impianto;
- b) nel caso di modifiche non sostanziali dell'impianto.

In tali evenienze l'autorità competente può aggiornare l'AIA.

Nel primo caso, il comma 4 dell'art. 29nonies stabilisce che il vecchio gestore e il nuovo gestore ne devono dare comunicazione entro trenta giorni all'autorità competente, anche tramite un'autocertificazione, nel secondo caso la procedura è più articolata.

Ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, se un gestore intende apportare modifiche al proprio impianto, deve comunicare, preventivamente, le modifiche progettate dell'impianto. L'autorità competente, ricevuta la comunicazione, può aggiornare l'AIA se la modifica non è sostanziale, mentre, stabilisce il comma 2, se le variazioni sono tali da essere considerate sostanziali, informa, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione, il gestore, il quale dovrà presentare una domanda di autorizzazione corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni di cui all'art. 29ter e 29quater, commi 1 e 2. In mancanza di risposta da parte dell'autorità competente entro il termine di sessanta giorni, il gestore potrà procedere alla realizzazione delle modifiche.

Come possiamo vedere, l'AIA ha una durata molto più limitata rispetto a quella prevista dalla normativa di settore prevista in materia di inquinamento atmosferico e la stabilità dei suoi contenuti è

fortemente condizionata all'evoluzione della tecnica e delle conseguenti necessità di adeguamento delle prescrizioni dell'impianto, purché a costi sostenibili e proporzionati.

Quando viene rilasciata l'AIA, tutto quello che concerne la vita dell'impianto deve fare riferimento alle migliori tecniche disponibili (in inglese *Best Available Technologies*, BAT).

L'AIA viene, quindi, rilasciata tenendo conto delle migliori tecniche disponibili individuate alla luce dei seguenti elementi:

- a) impiego di tecniche a scarsa produzione di rifiuti;
- b) impiego di sostanze meno pericolose;
- c) sviluppo di tecniche per il recupero e il riciclo delle sostanze emesse e usate nel processo, e, ove opportuno, dei rifiuti;
- d) processi, sistemi o metodi operativi comparabili, sperimentati con successo su scala industriale;
- e) progressi in campo tecnico e evoluzione delle conoscenze in campo scientifico;
- f) natura, effetti e volume delle emissioni in questione;
- g) date di messa in funzione degli impianti nuovi o esistenti;
- h) tempo necessario per utilizzare una migliore tecnica disponibile;
- i) consumo e natura delle materie prime ivi compresa l'acqua usata nel processo e efficienza energetica;
- j) necessità di prevenire o di ridurre al minimo l'impatto globale sull'ambiente delle emissioni e dei rischi;
- k) necessità di prevenire gli incidenti e di ridurre le conseguenze per l'ambiente;
- l) informazioni pubblicate dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 16, paragrafo 2, della direttiva 96/61/CE, o da organizzazioni internazionali;
- m) informazioni sulle migliori tecniche disponibili e sul loro sviluppo;

- n) documenti BREF (BAT Reference Documents) pubblicati dalla Commissione europea;
- o) utilizzo delle migliori tecniche disponibili.

In base alla definizione fornita dalla lett. l-ter del comma 1, dell'art. 5, del d.lgs. 152/06, le MTD sono la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso.

Le tecniche possono avere ad oggetto sia le modalità di progettazione, costruzione sia le modalità di manutenzione ed esercizio dell'impianto e devono garantire un approccio integrato all'ambiente per minimizzare le emissioni complessivamente prodotte.

Ovviamente le MTD, spiega Benedusi, devono essere disponibili ed applicabili in campo industriale, per cui non si tratta di prototipi, bensì di tecniche consolidate e realizzabili nell'ambito di uno specifico comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore possa utilizzarle a condizioni ragionevoli⁷⁷.

Le BAT sono individuate dai cc.dd. "documenti BREF", ovvero, documenti di riferimento relativi a trentadue settori industriali pubblicati dalla Commissione europea, che contengono informazioni sui processi e tecniche di produzione, sui livelli di emissioni e sulle tecniche per la riduzione dei medesimi. Tali documenti sono elaborati dall'IPPC Bureau di Siviglia, presso il quale viene svolta una ricognizione delle tecniche in uso su tutto il territorio europeo.

⁷⁷ L. Benedusi, A. Sillani, *La novità del d.lgs. 128/2010 in materia di: VIA, VAS, AIA. Emissioni in atmosfera*, Maggioli Editore, 2011, p. 115.

Oggetto della verifica sono le migliori tecniche utilizzate dai migliori impianti europei in quel momento.

L'art. 13, comma 1, della direttiva 2010/75/UE, stabilisce che al fine di elaborare, riesaminare e, se necessario, aggiornare i documenti di riferimento sulle BAT, la Commissione organizzi uno scambio di informazioni tra gli Stati membri, le industrie interessate, le organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale e la Commissione.

Il comma 2 dell'art. 13 prevede che tale scambio di informazioni riguardi le prestazioni delle installazioni e delle tecniche in termini di emissioni espresse come medie a breve e lungo termine; le tecniche usate, il monitoraggio associato, gli effetti incrociati, la fattibilità economica e tecnica e i loro sviluppi; le migliori tecniche disponibili e le tecniche emergenti.

Una volta elaborati, i BREF sono trasmessi alla Direzione generale per l'ambiente presso la Commissione europea, che li propone alla Commissione. Una volta adottati dalla Commissione europea, questi BREF sono posti alla base delle Linee guida nazionali.

A livello nazionale le Linee guida vengono emanate con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sentita la Conferenza Stato regioni e province autonome.

La giurisprudenza ha stabilito che le regole scaturenti dai BREF non esprimono né valori massimi inderogabili, né valori limite d'emissione per i singoli inquinanti, servendo piuttosto ad indicare seri modelli di riferimento, applicati sulla scorta delle linee guida, per migliorare, allo stato dell'arte, le prestazioni ambientali. Dette Linee guida vanno applicate in modo calibrato al tipo ed alle particolarità dell'impianto e del sito in cui si colloca, nei limiti delle conoscenze tecniche e della

loro sostenibile realizzabilità tecnica ed economica nel singolo contesto (TAR Lazio, Sez. II, 14 ottobre 2010, n. 32824)⁷⁸.

Come osserva Giusti, la logica delle BAT sottende l'intera disciplina dell'AIA, esprimendo la sintesi fra le esigenze correlate ai processi produttivi e quelle legate invece alla salvaguardia ambientale. L'AIA nasce con l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione ambientale, in un rapporto che non è di contrapposizione rispetto alle spinte della produzione e dell'industria, quanto, piuttosto, di sostenibilità. Il più spiccato *favor* per l'impresa, emergente dalle norme settoriali, diviene pertanto recessivo, a fronte di una disciplina che tenta di implementare l'ambiente fra i fattori della produzione, imponendo il ricorso alle più efficienti ed avanzate modalità di costruzione ed esercizio degli impianti, purché accessibili al gestore, soprattutto in termini economici⁷⁹.

2.7 L'AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE

Dal 13 giugno 2013 è in vigore il regolamento sull'Autorizzazione unica ambientale (AUA), il DPR 13 marzo 2013, n. 59.

L'AUA è un provvedimento destinato a semplificare gli adempimenti delle piccole e medie imprese, in attuazione dell'art. 23 della Legge 4 aprile 2012, n. 35, (c.d. "decreto semplificazioni").

Il legislatore, in tal modo, ha previsto la disciplina e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale

⁷⁸ TAR Lazio, Sez. II, 14 ottobre 2010, n. 32824. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/TAR/Tar_Lazio_RM_2010_n.32824.htm

⁷⁹ A. Giusti, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico da attività industriali nel Codice dell'ambiente*. In <http://www.rqda.eu/annalisa-giusti-la-disciplina-dell%E2%80%99inquinamento-atmosferico-da-attivit%C3%A0-industriali-nel-codice-dell%E2%80%99ambiente>

gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad AIA.

In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. 59/13, l'AUA è un unico provvedimento autorizzativo rilasciato dallo Sportello unico per le attività produttive, che sostituisce e comprende i titoli abilitativi in materia ambientale, che prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 59/13 l'impresa doveva chiedere e ottenere separatamente.

I titoli abilitativi che confluiscono nell'AUA sono previsti dall'art. 3, comma 1 del d.lgs. 59/13, e di seguito elencati:

- a) autorizzazione agli scarichi (Capo II del Titolo IV della Sezione II della Parte III del d.lgs. n.152/2006) e, in particolare:
 - autorizzazione agli scarichi in acque superficiali o sul suolo di acque reflue industriali, acque reflue assimilate alle domestiche, acque di prima pioggia, acque di lavaggio di aree esterne, acque reflue di dilavamento, acque reflue urbane provenienti da agglomerati - di competenza della provincia;
 - autorizzazione agli scarichi in pubblica fognatura di acque reflue industriali, acque reflue assimilate alle domestiche, acque di prima pioggia, acque di lavaggio di aree esterne, acque reflue di dilavamento, acque reflue urbane provenienti da agglomerati - di competenza del comune;
 - autorizzazione agli scarichi in acque superficiali di acque reflue superficiali - di competenza del comune;
 - autorizzazione agli scarichi in acque superficiali di acque di prima pioggia unite ad acque reflue domestiche - di competenza del comune;

- autorizzazione agli scarichi in acque superficiali di acque reflue di dilavamento unite ad acque reflue domestiche - di competenza del comune;
- b) comunicazione preventiva (articolo 112 del d.lgs. n. 152/2006) per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste (aziende di cui all'articolo 101, comma 7, lettere a), b, c) e piccole aziende agroalimentari) - di competenza della provincia;
- c) autorizzazione alle emissioni in atmosfera in procedura ordinaria (articolo 269 del d.lgs. n. 152/2006) - di competenza della provincia;
- d) autorizzazione alle emissioni in atmosfera in via generale (articolo 272 del d.lgs. n. 152/2006) - di competenza della provincia;
- e) comunicazione o nulla osta in materia di impatto acustico (articolo 8, commi 4 e 6 della legge 26 ottobre 1995, n. 447) - di competenza del comune;
- f) autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura (articolo 9 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 99) - di competenza della provincia;
- g) comunicazioni per l'esercizio in procedura semplificata di operazioni di autosmaltimento di rifiuti non pericolosi (articolo 215 del d.lgs. n. 152/2006) e di recupero di rifiuti, pericolosi e non pericolosi (articolo 216 del d.lgs. n. 152/2006) - di competenza della provincia.

L'AUA, quindi, è obbligatoria se si tratta di attività soggetta ad almeno una delle seguenti autorizzazioni:

- a) autorizzazione agli scarichi;
- b) autorizzazione alle emissioni in atmosfera in procedura ordinaria;

c) autorizzazione all'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. 59/13, l'autorità competente al rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'AUA è la provincia o la diversa autorità indicata dalla normativa regionale.

Salva la facoltà di adesione all'autorizzazione in via generale per le emissioni in atmosfera, l'art. 3, comma 1, stabilisce che i gestori degli impianti presentano la domanda di AUA se, ai sensi delle vigenti norme di settore, sono assoggettati al rilascio, alla formazione, al rinnovo o all'aggiornamento di almeno uno dei titoli abilitativi, citati sopra, al fine di ottenere un unico provvedimento autorizzativo (AUA) che sostituisce e comprende tutti i titoli abilitativi in materia ambientale di cui il soggetto necessita e/o risulta già in possesso.

Il comma 3 dell'art. 3 prevede comunque la facoltà per i gestori degli impianti di non avvalersi dell'AUA nel caso in cui si tratti di attività soggette solo a comunicazione, ovvero ad autorizzazione di carattere generale, ferma restando la presentazione della comunicazione o dell'istanza per il tramite del SUAP.

Il comma 5 dell'art. 3 fissa la durata dell'AUA in quindici anni a decorrere dalla data di rilascio. Il rinnovo va richiesto con istanza da presentarsi almeno sei mesi prima della scadenza del termine.

L'art. 4 disciplina la procedura per il rilascio dell'AUA.

Il comma 1 di tale articolo prevede che la domanda di rilascio dell'AUA, corredata dai documenti, dalle dichiarazioni e dalle altre attestazioni previste dalle vigenti normative di settore relative agli atti di comunicazione sia presentata al SUAP, che la trasmette immediatamente, in modalità telematica tramite PEC, all'autorità competente, la provincia, e ai soggetti competenti in materia ambientale, cioè le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, per verificarne la correttezza formale.

In ogni caso, ai sensi del comma 2, art. 4, possono essere richieste integrazioni da parte dell'autorità competente.

In base al comma 3 dell'art. 4, le verifiche previste dai commi 1 e 2 devono concludersi entro trenta giorni dal ricevimento della domanda.

Decorso tale termine, in assenza di comunicazioni, l'istanza si intende correttamente presentata.

Se il gestore non presenta la documentazione integrativa richiesta entro il termine fissato, la domanda di AUA è archiviata. È possibile, però, chiedere una proroga del termine indicato per le integrazioni, in ragione della complessità della documentazione da presentare; in tal caso, i termini del procedimento rimangono sospesi anche per il tempo della proroga.

Riguardo ai tempi per il rilascio dell'AUA, il comma 4 dell'art. 4 distingue due casi:

- a) se l'AUA non sostituisce l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera in procedura ordinaria e l'autorizzazione all'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura, entro novanta giorni dalla presentazione della domanda, salvo sospensione dei termini del procedimento per la richiesta di integrazioni, la provincia adotta il provvedimento di AUA e lo trasmette allo SUAP che lo rilascia al soggetto richiedente;
- b) se l'AUA sostituisce l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera in procedura ordinaria e l'autorizzazione all'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura, entro centoventi giorni dalla presentazione della domanda, salva sospensione dei termini del procedimento per la richiesta di integrazioni, la provincia adotta il provvedimento di AUA e lo trasmette allo SUAP che lo rilascia al soggetto richiedente.

Il gestore può, ai sensi dell'art. 7, aderire tramite il SUAP, in presenza dei presupposti, all'autorizzazione di carattere generale, ai sensi dell'art. 272, comma 2, del d.lgs. 152/06. Il SUAP trasmette, per via telematica, l'adesione all'autorità competente.

Possono chiedere l'AUA le piccole e medie imprese, come individuate dall'art. 2 del DM 18 aprile 2008.

Ai sensi dell'art. 2 del DM 18 aprile 2005, la categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese, è costituita da imprese che hanno meno di duecentocinquanta occupati e hanno un fatturato annuo non superiore a cinquanta milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a quarantatre milioni di euro. In particolare, nell'ambito della categoria delle PMI, si definisce piccola impresa l'impresa che ha meno di cinquanta occupati, e ha un fatturato annuo, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a dieci milioni di euro.

Nell'ambito della categoria delle PMI, si definisce microimpresa l'impresa che ha meno di dieci occupati, e ha un fatturato annuo, oppure un totale di bilancio.

Le imprese devono attestare l'appartenenza a tali categorie mediante autocertificazione.

Possono, inoltre, chiedere l'AUA gli impianti non soggetti ad AIA, cioè le categorie di attività industriali che non rientrano tra quelle specificate nell'Allegato VIII alla Parte II del d.lgs. 152/06.

L'eventuale procedura di *screening* deve essere espletata preventivamente e con esito positivo alla presentazione della domanda dell'AUA. Ai sensi dell'art. 3, comma 4, nel caso di progetto sottoposto a procedura di *screening*, l'AUA può essere richiesta solo dopo che tale verifica si sia conclusa con decisione di non assoggettamento alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA).

La verifica *screening* è la verifica di assoggettabilità prevista dall'art. 20 del d.lgs. 152/06. L'art. 20 prevede la trasmissione da parte del proponente all'autorità competente di cui all'art. 7 del d.lgs. 152/06 del progetto preliminare e dello studio preliminare ambientale nel caso di progetti elencati nell'Allegato II che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni; di progetti inerenti le modifiche o estensioni dei progetti elencati nell'Allegato II che possano produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente; di progetti elencati nell'Allegato IV, secondo le modalità stabilite dalle regioni e dalle province autonome.

Al fine di consentire all'autorità competente di prevedere quale impatto potrà avere il progetto sull'ambiente, è necessario presentare una documentazione contenente le informazioni concernenti le caratteristiche dei progetti, la locazione dei progetti e le caratteristiche dell'impatto potenziale. Tali informazioni rappresentano i criteri per la verifica di assoggettabilità di cui all'art. 20 e sono riportati nell'Allegato V del d.lgs. 152/06.

Dopo la trasmissione della documentazione all'autorità competente, l'art. 20, comma 2, prevede che il proponente ne dia avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana per i progetti di competenza statale e nel Bollettino Ufficiale della regione per i progetti di competenza regionale.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 20, l'autorità competente decide nei successivi quarantacinque giorni, sulla base degli elementi di cui all'Allegato V del d.lgs. 152/06 e, tenuto conto delle osservazioni pervenute da parte di chi vi abbia interesse, verifica se il progetto abbia possibili effetti negativi e significativi sull'ambiente.

Per ciò che interessa in questa sede, ai sensi del comma 5 dell'art. 20, qualora il progetto non abbia impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione della

procedura di valutazione ambientale e solo a questo punto può essere richiesta l'Autorizzazione unica ambientale.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, del DPR 59/13, infatti, l'AUA non può essere richiesta se si tratta di progetti sottoposti alla procedura valutazione di impatto ambientale (VIA), quando la normativa statale e regionale dispone che il provvedimento finale di VIA comprende e sostituisce tutti gli altri atti di assenso, in materia ambientale.

2.8 I GRANDI IMPIANTI DI COMBUSTIONE

Il d.lgs. 152/06, all'art. 273, dà attuazione alla direttiva 2001/80/CE, concernente la limitazione delle emissioni in atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione.

L'art. 268, lett. gg), definisce "grande impianto di combustione" l'impianto di combustione di potenza termica nominale non inferiore a 50 MW. L'impianto di combustione si considera anteriore al 1988, anteriore al 2006 o nuovo sulla base dei criteri previsti dalle lettere i), i-bis) e i-ter).

Mentre i grandi impianti di combustione aventi potenza superiore a 50 MW sono soggetti ad AIA, nella Parte V del d.lgs. 152/06 sono considerati grandi impianti di combustione anche quelli aventi potenza uguale a 50 MW. Di conseguenza, questi ultimi saranno gli unici grandi impianti di combustione soggetti alla procedura autorizzatoria di cui all'art. 269.

Ai sensi dell'art. 273, comma 1, del d.lgs. 152/06, l'Allegato II alla Parte V del d.lgs. 152/06 contiene, in relazione ai grandi impianti di combustione, i valori limite di emissione, inclusi quelli degli impianti multicom bustibili, le modalità di monitoraggio e di controllo delle emissioni, i criteri per la verifica della conformità ai valori limite e le ipotesi di anomalo funzionamento o di guasto degli impianti.

I valori limite sono diversi in funzione dell'età degli impianti:

- a) in base al comma 2, ai grandi impianti di combustione nuovi si applicano i valori limite di emissione di cui alla lettera B delle sezioni da 1 a 5 e della sezione 6 della parte II dell'Allegato II alla Parte V del d.lgs. 152/06;
- b) in base al comma 3, ai grandi impianti di combustione anteriori al 2006, a partire dal 1° gennaio 2008, si applicano i valori limite di emissione di cui alla lettera A delle sezioni da 1 a 5 e alla sezione 6 della parte II dell'Allegato II alla Parte V del d.lgs. 152/06;
- c) in base al comma 4, ai grandi impianti di combustione anteriori al 1988, a partire dal 1° gennaio 2008, si applicano i valori limite di emissione di cui alla lettera A delle sezioni da 1 a 5, e sezioni 6 e 7 della parte II dell'Allegato II alla Parte V del d.lgs. 152/06.

Ai sensi del comma 5, i gestori dei grandi impianti di combustione anteriori al 1988 possono essere esentati dall'obbligo di osservare i valori limite di emissione previsti, sulla base della procedura disciplinata dalla parte I dello stesso Allegato II, laddove, al punto 2.1, è precisato che tale esenzione è prevista solamente per gli impianti che opereranno, in condizioni di normale funzionamento, per non più di ventimila ore dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2015 e che al 31 dicembre 2015 cesseranno di funzionare.

Ai fini dell'adeguamento degli impianti di cui ai commi 3 e 4 ai valori limite di emissione ivi previsti, il gestore, nell'ambito della richiesta di autorizzazione integrata ambientale, deve presentare all'autorità competente una relazione tecnica contenente la descrizione dell'impianto, delle tecnologie adottate per prevenire l'inquinamento e della qualità e quantità delle emissioni, dalla quale risulti il rispetto delle prescrizioni previste dalla disciplina, oppure un progetto di adeguamento finalizzato al rispetto delle medesime.

In base al comma 8 dell'art. 273, tali limiti non valgono nei casi di anomalo funzionamento, i quali sono specificati nella parte I dell'Allegato II. L'Allegato II al punto 6.1 e l'art. 6 della direttiva 2010/75/UE⁸⁰, prevedono, infatti, la facoltà per l'autorità competente di concedere sospensioni dell'applicazione dei valori limite di emissione per il biossido di zolfo, per periodi massimi di sei mesi, a favore di impianti che, ai fini del rispetto di tali valori utilizzano un combustibile a basso tenore di zolfo e che, a causa di un'interruzione delle forniture dello stesso combustibile, derivante da una grave ed eccezionale difficoltà di reperimento sul mercato, non siano in grado di rispettare i predetti valori limite. Al punto 6.2 si prevede che l'autorità competente possa concedere deroghe all'applicazione dei valori limite di emissione a favore degli impianti che normalmente utilizzano soltanto combustibili gassosi e che sarebbero altrimenti soggetti all'obbligo di dotarsi di un dispositivo di depurazione degli effluenti gassosi, nel caso in cui, a causa di una improvvisa interruzione della fornitura di gas, tali impianti debbano eccezionalmente ricorrere all'uso di altri combustibili per un periodo non superiore a dieci giorni.

In caso di guasti tali da non permettere il rispetto dei valori limite di emissione, precisa il punto 6.4, il ripristino funzionale dell'impianto deve avvenire nel più breve tempo possibile e comunque entro le successive ventiquattro ore. In caso di mancato ripristino funzionale l'autorità competente può prescrivere la riduzione o la cessazione dell'attività oppure l'utilizzo di combustibili a minor impatto ambientale rispetto a quelli autorizzati. Un impianto di combustione non può funzionare in assenza di impianti di abbattimento per un periodo complessivo che ecceda le centoventi ore nell'arco di qualsiasi periodo di dodici mesi consecutivi preso in esame. L'autorizzazione prevede

⁸⁰ Come è stato detto nel Paragrafo 1.8, la direttiva 2010/75/CE sostituisce in via definitiva dal 7 gennaio 2014 le sei direttive viste in una sola direttiva sulle emissioni industriali, e dal 1° gennaio 2016 sostituisce la direttiva 2001/80/CE. Tuttavia, tale direttiva non è ancora stata recepita in Italia.

l'installazione di idonei sistemi di misurazione dei periodi di funzionamento degli impianti di abbattimento. L' autorità competente, in base al punto 6.6, può concedere deroghe al limite di ventiquattro ore ed al limite di centoventi ore, previsti dal punto 6.4, nei casi in cui sussista la necessità assoluta di mantenere la fornitura energetica e nei casi in cui l'impianto sarebbe sostituito, per il periodo di tempo corrispondente alla durata della deroga, da un impianto in grado di causare un aumento complessivo delle emissioni.

Se più impianti di combustione sono localizzati nello stesso stabilimento, il comma 9 dell'art. 273 stabilisce che l'autorità competente deve, in qualsiasi caso, considerare tali impianti come un unico impianto ai fini della determinazione della potenza termica nominale in base alla quale stabilire i valori limite di emissione. L'autorità competente, tenendo conto delle condizioni tecniche ed economiche, può altresì disporre il convogliamento delle emissioni di tali impianti ad un solo punto di emissione ed applicare i valori limite che, in caso di mancato convogliamento, si applicherebbero all'impianto più recente.

Nel caso di modifiche sostanziali, il comma 11 stabilisce che i limiti di emissione sono i medesimi stabiliti per i nuovi impianti.

Al fine di minimizzare i consumi energetici, il legislatore ha previsto al comma 12 che, fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente in materia di AIA, per gli impianti nuovi o in caso di modifiche sostanziali la domanda di autorizzazione deve essere corredata da un apposito studio concernente la fattibilità tecnica ed economica della generazione combinata di calore e di elettricità. Nel caso in cui tale fattibilità sia accertata, anche alla luce di elementi diversi da quelli contenuti nello studio, l'autorità competente, tenuto conto della situazione del mercato e della distribuzione, può prescrivere nell'autorizzazione la realizzazione, immediata o differita, di tale soluzione.

I grandi impianti di combustione possono ricadere nell'ambito applicativo della Convenzione di Espoo, per cui scattano gli adempimenti previsti da questa. In particolare, in caso di realizzazione di grandi impianti di combustione che potrebbero arrecare un significativo pregiudizio all'ambiente di un altro Stato dell'UE, l'autorità competente informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'adempimento degli obblighi di cui alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, stipulata a Espoo il 25 febbraio 1991, ratificata con la legge 640/1994.

Ai sensi dell'art. 3 di detta Convenzione, se un'attività iscritta sulla lista che figura nell'Appendice I è suscettibile di avere un impatto transfrontaliero pregiudizievole importante, la parte di origine, deve notificarlo ad ogni parte che potrebbe esserne colpita. La notifica deve contenere informazioni sull'attività prevista, compresa ogni informazione disponibile su un suo eventuale impatto transfrontaliero, informazioni sulla natura della decisione che potrà essere adottata e l'indicazione di una scadenza ragionevole per la comunicazione di una risposta⁸¹.

⁸¹ Appendice I, lista delle attività:

1. Raffinerie di petrolio (ad esclusione delle imprese che fabbricano unicamente lubrificanti da petrolio grezzo) e installazioni per la gassificazione e la liquefazione di almeno 500 tonnellate di carbone o di schisto bitumoso al giorno.
2. Centrali termiche e altri impianti di combustione la cui produzione termica è uguale o superiore a 300 MW e centrali nucleari ed altri reattori nucleari (ad eccezione degli impianti di ricerca per la produzione e la conversione di materie fissili e di materie fertili la cui potenza massima non eccede un kilowatt di carico termico continuo).
3. Impianti destinati unicamente alla produzione o all'arricchimento di combustibili nucleari, al trattamento di combustibili nucleari irradiati o allo stoccaggio, all'eliminazione e al trattamento di rifiuti radioattivi.
4. Grandi impianti per l'elaborazione primaria della ghisa e dell'acciaio e per le produzioni di metalli non ferrosi.
5. Impianti per l'estrazione di amianto e per il trattamento e la trasformazione di amianto e di prodotti contenenti amianto: per i prodotti in amianto-cemento, impianti che producono più di 20 000 tonnellate di prodotti finiti l'anno, per i materiali di frizione, impianti che producono oltre 50 tonnellate di prodotti finiti l'anno e per altre utilizzazioni dell'amianto, impianti che utilizzano oltre 200 tonnellate di amianto l'anno.

Infine, il comma 15 dell'art. 273 stabilisce che le disposizioni dell'art. 273 si applicano agli impianti di combustione destinati alla produzione di energia, ad esclusione di quelli che utilizzano direttamente i prodotti di combustione in procedimenti di fabbricazione.

In particolare sono esclusi:

- a) gli impianti in cui i prodotti della combustione sono utilizzati per il riscaldamento diretto, l'essiccazione o qualsiasi altro trattamento degli oggetti o dei materiali, come i forni di riscaldamento o i forni di trattamento termico;
- b) gli impianti di postcombustione, cioè qualsiasi dispositivo tecnico per la depurazione dell'effluente gassoso mediante combustione, che non sia gestito come impianto indipendente di combustione;
- c) i dispositivi di rigenerazione dei catalizzatori di craking catalitico;
- d) i dispositivi di conversione del solfuro di idrogeno in zolfo;
- e) i reattori utilizzati nell'industria chimica;
- f) le batterie di forni per il coke;

6. Impianti chimici integrati.

7. Costruzione di autostrade, di strade esprese (superstrade) e di linee ferroviarie per il traffico ferroviario a lunga distanza nonché di aeroporti muniti di una pista principale di lunghezza pari o superiore a 2100 metri.

8. Oleodotti e gasdotti di grande sezione.

9. Porti commerciali nonché vie d'acqua interne e porti fluviali che consentano il passaggio di navi oltre 1350 tonnellate.

10. Impianti di eliminazione di rifiuti: incenerimento, trattamento chimico o scarico di rifiuti tossici e pericolosi.

11. Grandi dighe e serbatoi.

12. Lavori di incanalamento di acque sotterranee qualora il volume annuo di acqua da incanalare raggiunga o superi 10 milioni di metri cubi.

13. Impianti per la fabbricazione di carta e di pasta da carta che producano almeno 200 tonnellate seccate all'aria al giorno.

14. Sfruttamento minerario su grande scala, estrazione e trattamento in loco di minerali metallici o di carbone.

15. Produzione di idrocarburi in mare.

16. Grandi impianti di stoccaggio di prodotti petroliferi, petrolchimici e chimici.

17. Disboscamento di grandi superfici.

- g) i cowpers degli altiforni;
- h) qualsiasi dispositivo tecnico usato per la propulsione di un veicolo, una nave, o un aeromobile;
- i) le turbine a gas usate su piattaforme off-shore e sugli impianti di rigassificazione di gas naturale liquefatto off-shore;
- l) le turbine a gas autorizzate anteriormente alla data di entrata in vigore della parte quinta del presente decreto, fatte salve le disposizioni alle stesse espressamente riferite (lettera soppressa dal d.lgs. 128/10);
- m) gli impianti azionati da motori diesel, a benzina o a gas.

Il d.lgs. 128/10 ha aggiunto all'art. 273 un ultimo comma, il comma 16, il quale stabilisce che l'art. 273 si applica alle turbine a gas autorizzate successivamente all'entrata in vigore della Parte V del d.lgs. 152/06. Alle turbine a gas autorizzate precedentemente si applicano esclusivamente le disposizioni indicate dall'Allegato II alla Parte V del decreto in materia di monitoraggio e controllo delle emissioni, nonché di anomalie e guasti degli impianti di abbattimento.

L'art. 274, il quale disciplina la raccolta e la trasmissione dei dati sulle emissioni dei grandi impianti di combustione, stabilisce al comma 1 che il Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare trasmette alla Commissione europea, ogni tre anni, una relazione inerente le emissioni di biossido di zolfo, ossidi di azoto e polveri di tutti i grandi impianti di combustione di cui alla Parte V del decreto, nella quale siano separatamente indicate le emissioni delle raffinerie. Il Ministero dell'ambiente trasmette, inoltre, alla Commissione europea, su richiesta, i dati annuali relativi alle emissioni di biossido di zolfo, ossidi di azoto e polveri dei singoli impianti di combustione.

Inoltre, ai sensi del comma 2, il Ministero dell'ambiente, a partire dal 1° gennaio 2008, presenta ogni anno alla Commissione europea una

relazione concernente gli impianti anteriori al 1988 per i quali è stata concessa l'esenzione prevista dal comma 5 dell'art. 273.

Tra le prescrizioni che i gestori di grandi impianti di combustione devono rispettare, vi è l'obbligo stabilito dai commi 4 e 6 dell'art. 274 di trasmettere all'ISPRA, in formato elettronico e con le modalità previste dalla parte III dell'Allegato II, entro il 31 maggio di ogni anno, a partire dal 2006:

- a) le emissioni totali, relative all'anno precedente, di biossido di zolfo, ossidi di azoto e polveri;
- b) la quantità annua totale di energia prodotta rispettivamente dalle biomasse, dagli altri combustibili solidi, dai combustibili liquidi, dal gas naturale e dagli altri gas, riferita al potere calorifico netto;
- c) la caratterizzazione dei sistemi di abbattimento delle emissioni.

Tali informazioni saranno utilizzate nell'ambito degli obblighi di comunicazione periodica del Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare alla Commissione europea.

2.9 I COMPOSTI ORGANICI VOLATILI (COV)

I composti organici volatili sono un insieme di composti di natura organica presenti in atmosfera principalmente in fase gassosa.

I COV possono essere semplici idrocarburi composti esclusivamente da carbonio e idrogeno o molecole più complesse contenenti atomi di azoto, ossigeno, cloro e altri elementi.

Della famiglia dei COV fanno parte gli idrocarburi aromatici (benzene, toluene, etilbenzene, m,p,o-xileni noti come BTEX), gli idrocarburi alifatici (dal n-esano al nesadecano e i metilesani), gli

idrocarburi clorinati (cloroformio, diclorometano, clorobenzeni), gli alcoli (etanolo, propanolo, butanolo e derivati), gli esteri, i chetoni e le aldeidi (formaldeide).

Le emissioni antropiche dei COV sono principalmente dovute a processi di combustione incompleta e di evaporazione di solventi e carburanti.

In generale i COV interferiscono sui processi respiratori ed irritano gli occhi. Per quanto riguarda il benzene, i suoi effetti a breve termine sull'uomo agiscono sul sistema nervoso mentre quelli a lungo termine producono una riduzione progressiva delle piastrine nel sangue. Gli effetti cronici del benzene si presentano dopo esposizioni prolungate nel tempo anche a basse concentrazioni. Le affezioni più gravi sono rappresentate dalla leucemia mieloide o da altre forme di cancro. Per la sua tossicità il benzene è stato, infatti, inserito dall'*International Agency for Research on Cancer (IARC)* nel gruppo I, ossia tra le sostanze con un accertato potere cancerogeno. Il principale ruolo atmosferico dei composti organici volatili è connesso alla formazione di inquinanti secondari.

Le emissioni di composti organici volatili (COV) nell'atmosfera contribuiscono alla formazione di ozono troposferico (l'ozono nella bassa atmosfera), il quale, in grandi quantità, può essere molto dannoso per gli esseri umani, per la vegetazione, per le foreste e per le coltivazioni. L'ozono troposferico è anche un gas a effetto serra.

La disciplina dell'emissione di composti organici volatili a livello europeo è stata regolata con la direttiva 1999/13/CE sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti. Tale direttiva è stata recepita in Italia nel 2004 con il DM 44/2004 e abrogata dalla direttiva 2004/42/CE.

Il d.lgs. 161/06 ha recepito la direttiva 2004/42/CE che dal 7 gennaio 2014 verrà sostituita in via definitiva dalla direttiva 2010/75/UE.

Il d.lgs. 161/06 ha l'obiettivo di prevenire e limitare l'inquinamento atmosferico derivante dall'effetto dei COV sulla formazione dell'ozono troposferico, pertanto introduce disposizioni specifiche per le pitture, le vernici e i prodotti per carrozzeria, con implicazioni sugli stabilimenti ricadenti, in generale, nel Titolo I della Parte V del d.lgs. 152/06.

Il d.lgs. 161/06 definisce "composto organico volatile" qualsiasi composto organico avente un punto di ebollizione iniziale pari o inferiore a 250°C misurato ad una pressione standard di 101,3 kPa.

La regolamentazione delle emissioni in atmosfera è stata aggiornata con il d.lgs. 128/10. In particolare, quest'ultimo decreto non ha apportato modifiche sostanziali alle disposizioni concernenti gli impianti che ricadono nel campo di applicazione della direttiva 1999/13/CE.

L'art. 268, lett. II), del d.lgs. 152/06 e l'art. 3, n. 45), della direttiva 2010/75/UE contengono una definizione diversa da quella fornita dal d.lgs. 161/06. In particolare essi definiscono "composto organico volatile" qualsiasi composto organico che abbia a 293,15 K una pressione di vapore di 0,01 kPa o superiore, oppure che abbia una volatilità corrispondente in condizioni particolari di uso.

Ai fini della Parte V del d.lgs. 152/06, è considerata come COV la frazione di creosoto che alla temperatura di 293,15 K ha una pressione di vapore superiore a 0,01 kPa.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 275 del d.lgs. 152/06, l'Allegato III alla Parte V del d.lgs. 152/06 stabilisce, relativamente alle emissioni di COV, i valori limite di emissione, le modalità di monitoraggio e di controllo delle emissioni, i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite e le modalità di redazione del piano di gestione dei solventi.

L'art. 275, al comma 2, prevede che, se in uno stabilimento sono svolte una o più attività tra quelle indicate nella parte II dell'Allegato III alla Parte V del d.lgs. 152/06, ad esse si applicano i limiti per le emissioni convogliate e per le emissioni diffuse di cui al medesimo

Allegato III, parte III oppure i limiti di emissioni totale di cui a tale Allegato III, parti III e IV, nonché le prescrizioni previste. Le disposizioni di cui al comma 2, ossia limiti e prescrizioni, si applicano anche alle attività direttamente collegate e tecnicamente connesse alle attività individuate nel suddetto Allegato III, parte II⁸².

La soglia di consumo si riferisce al consumo massimo teorico di solventi, quindi al massimo utilizzo di COV come definito dall'art. 268, lett. pp), il consumo di solventi calcolato sulla base della capacità nominale riferita, se non diversamente stabilito dall'autorizzazione, a trecentotrenta giorni all'anno in caso di attività effettuate su tutto l'arco della settimana ed a centoventi giorni all'anno per le altre attività.

⁸² Tra le attività elencate nella parte II dell'Allegato III vi sono:

- a) rivestimento adesivo con una soglia di consumo di solvente superiore a 15 tonnellate/anno;
- b) attività di rivestimento;
- c) verniciatura in continuo di metalli (coil coating) con una soglia di consumo di solvente superiore a 25 tonnellate/anno;
- d) pulitura a secco;
- e) fabbricazione di calzature con una soglia di consumo di solvente superiore a 15 tonnellate/anno;
- f) fabbricazione di preparati per rivestimenti, vernici, inchiostri e adesivi con una soglia di consumo di solvente superiore a 100 tonnellate/anno;
- g) fabbricazione di prodotti farmaceutici con una soglia di consumo di solvente superiore a 50 tonnellate/anno;
- h) stampa;
- i) conversione di gomma con una soglia di consumo di solvente superiore a 15 tonnellate/anno;
- j) pulizia di superficie, con una soglia di consumo di solvente superiore a 1 tonnellata/anno nel caso si utilizzino i COV di cui al paragrafo 2 della parte I del presente Allegato e superiore a 2 tonnellate/anno negli altri casi;
- k) estrazione di olio vegetale e grasso animale e attività di raffinazione di olio vegetale con una soglia di consumo di solvente superiore a 10 tonnellate/anno;
- l) finitura di autoveicoli con una soglia di consumo di solvente superiore a 0,5 tonnellate/anno;
- m) rivestimento di filo per avvolgimento con una soglia di consumo di solvente superiore a 5 tonnellate/anno;
- n) impregnazione del legno con una soglia di consumo di solvente superiore a 25 tonnellate/anno;
- o) stratificazione del legno e plastica con una soglia di consumo di solvente superiore a 5 tonnellate/anno.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 275, il gestore che intende effettuare le attività che ricadono nella parte II dell'Allegato III, comprese le modifiche sostanziali, deve presentare all'autorità competente per l'autorizzazione, (la regione o la provincia autonoma o la diversa autorità indicata dalla legge regionale), una domanda di autorizzazione conforme a quanto previsto nella parte I dell'Allegato III ed all'art. 269, oppure, ricorrendone i presupposti, una domanda di adesione all'autorizzazione generale di cui all'art. 272, comma 3. La domanda deve essere presentata anche in caso di modifica del consumo massimo teorico di solvente tale da far rientrare l'attività nella parte II dell'Allegato III.

I commi 5, 6 e 7 dell'art. 275 stabiliscono il contenuto che deve avere l'autorizzazione. In particolare essa deve:

- a) stabilire i valori limite che devono essere rispettati nell'ambito di quelli indicati dall'Allegato III;
- b) verificare se le emissioni diffuse sono tecnicamente convogliabili sulla base delle migliori tecniche disponibili;
- c) indicare il consumo massimo teorico di solvente;
- d) indicare l'emissione totale annua conseguente all'applicazione dei valori limite, individuata sulla base del consumo massimo teorico di solvente;
- e) indicare la periodicità dell'aggiornamento del piano di gestione di cui alla parte V dell'Allegato III.

Come accennato sopra, la domanda di autorizzazione di cui al comma 4 deve essere presentata anche in caso di modifiche sostanziali delle attività.

Ai sensi del comma 21 dell'art. 275, costituisce "modifica sostanziale":

- a) per le attività di ridotte dimensioni, una modifica del consumo massimo teorico di solventi che comporta un aumento delle emissioni di COV superiore al 25%;

- b) per tutte le altre attività, una modifica del consumo massimo teorico di solventi che comporta un aumento delle emissioni di COV superiore al 10%;
- c) qualsiasi modifica che, a giudizio dell'autorità competente per l'autorizzazione, potrebbe avere effetti negativi significativi sulla salute umana o sull'ambiente;
- d) qualsiasi modifica del consumo massimo teorico di solventi che comporti la variazione dei valori limite applicabili.

Il comma 22 dell'art. 275 stabilisce che per "attività di ridotte dimensioni", ai sensi del comma 21, si intendono le attività di cui alla parte III, punti 1, 3, 4, 5, 8, 10, 13, 16 o 17, dell'Allegato III, aventi un consumo massimo teorico di solventi inferiore o uguale alla più bassa tra le soglie di consumo ivi indicate in terza colonna e le altre attività di cui alla parte III del medesimo Allegato III aventi un consumo massimo teorico di solventi inferiore a 10 tonnellate l'anno. Esse sono, quindi, quelle riportate nella tabella seguente:

Attività	Soglia di consumo solvente (t/anno) per ridotte dimensioni
Stampa offset	25
Rotocalcografia per pubblicazioni	10
Altri tipi di rotocalcografia, flessografia, offset da rotolo, unità di laminazione o laccatura	25
Offset da rotolo su tessili/cartone	
Pulizia di superficie	5
Altri tipi di pulizia di superficie	10
Rivestimento di autoveicoli	10
Finitura di autoveicoli	10

Verniciatura in continuo (coil coating)	10
Altri rivestimenti, compreso il rivestimento di metalli, plastica, tessili, tessuti, film e carta	15
Rivestimento di filo per avvolgimento	10
Rivestimento delle superfici di legno	25
Pulitura a secco	10
Impregnazione del legno	10
Rivestimento di cuoio (ad esclusione degli articoli di cui al punto 13.2)	25
Rivestimento di cuoio per articoli di arredamento e piccola pelletteria (es. borse, cinture, portafogli, ecc)	
Fabbricazione di calzature	10
Stratificazione di legno e plastica	10
Rivestimenti adesivi	15
Fabbricazione di preparati per rivestimenti, vernici, inchiostri e adesivi	1000
Conversione della gomma	10
Estrazione di olio vegetale e grasso animale e attività di raffinazione di olio vegetale	10
Fabbricazione di prodotti farmaceutici	10

L'art. 275 prevede deroghe e/o agevolazioni ai valori limite di emissione dell'Allegato III. Ai sensi del comma 12, se il gestore comprova all'autorità competente per l'autorizzazione che, pur utilizzando la migliore tecnica disponibile, non è possibile rispettare il valore limite per le emissioni diffuse, tale autorità può autorizzare deroghe a detto valore limite, purché ciò non comporti rischi per la salute umana o per l'ambiente.

Ai sensi del comma 13, nei casi previsti nella parte III dell'Allegato III, l'autorità competente può esentare il gestore dall'applicazione delle prescrizioni ivi stabilite se le emissioni non possono essere convogliate ai sensi dell'art. 270, commi 1 e 2. In tal caso si applica quanto previsto dalla parte IV dell'Allegato III, salvo che il gestore comprovi all'autorità competente che il rispetto di detto Allegato non è, nel caso di specie, tecnicamente ed economicamente fattibile e che l'impianto utilizza la migliore tecnica disponibile.

Ai sensi del comma 15, in presenza di più attività ricadenti nella parte II esercitate da un medesimo gestore nello stesso luogo, l'autorità competente può fissare un valore di emissione totale, riferito alla somma delle emissioni delle attività interessate, non superiore a quello che si avrebbe applicando i limiti di rispettiva pertinenza ad ogni singola attività. Questa possibilità non può praticarsi in presenza di emissione di sostanze caratterizzate da particolari rischi per la salute e l'ambiente.

Per le emissioni di sostanze caratterizzate da particolari rischi per la salute e l'ambiente, la parte I dell'Allegato III, al punto 2.1, stabilisce che le sostanze o i preparati, classificati dal d.lgs. 52/97, come cancerogeni, mutageni o tossici per la riproduzione, a causa del loro tenore di COV, e ai quali sono state assegnate etichette con le frasi di rischio R45, R46, R49, R60, R61, sono sostituiti quanto prima con sostanze o preparati meno nocivi, tenendo conto delle linee guida della Commissione europea, ove emanate.

Ai sensi del punto 2.2, agli effluenti gassosi che emettono COV di cui al punto 2.1 in una quantità complessivamente uguale o superiore a 10 g/h, si applica un valore limite di 2 mg/Nm³, riferito alla somma delle masse dei singoli COV. Agli effluenti gassosi che emettono COV alogenati ai quali sono state assegnate etichette con le frasi di rischio R40, R68, in una quantità complessivamente uguale o superiore a 100 g/h, si applica, prosegue il punto 2.3, un valore limite di emissione di 20 mg/ Nm³, riferito alla somma delle masse dei singoli COV.

Al fine di tutelare la salute umana e l'ambiente, il punto 2.4 stabilisce che le emissioni dei COV di cui ai punti 2.1 e 2.3 devono essere sempre convogliate.

È previsto dall'art. 275, comma 18, che le autorità competenti per l'autorizzazione trasmettano al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, ogni tre anni ed entro il 30 aprile, a partire dal 2005, una relazione relativa all'applicazione dell'art. 275. È previsto, inoltre, che una copia della relazione sia inviata dalle autorità competenti alla regione o alla provincia autonoma, e che tali informazioni siano inviate dal Ministero dell'ambiente alla Commissione europea.

2.10 CONTROLLI, ISPEZIONI E METODI DI CAMPIONAMENTO

L'attività di controllo è finalizzata alla verifica delle emissioni in atmosfera per le attività soggette alla normativa ambientale con lo scopo di verificarne la conformità ai criteri generali nonché la verifica degli autocontrolli realizzati dalle aziende soggette ad autorizzazione alle emissioni in atmosfera nonché al controllo del rispetto delle prescrizioni normative ed autorizzative.

Come avremo modo di vedere in questo paragrafo, tale attività si esplica attraverso interventi di sopralluogo con preavviso e a sorpresa da parte dell'autorità competente, incluse le verifiche effettuate nell'ambito dell'attività di campionamento, e si concretizza nella verifica dell'esecuzione degli autocontrolli a carico del gestore, siano questi eseguiti al termine della messa a regime dell'impianto o periodicamente secondo le prescrizioni dell'Ente competente.

Sulla base degli indirizzi tecnici e delle normative in materia ambientale, i gestori degli impianti assoggettati al regime di

Autorizzazione integrata ambientale ed in generale tutte le imprese esercenti impianti con emissioni convogliate in atmosfera sono tenute a rendere sempre accessibili e campionabili le emissioni oggetto dell'autorizzazione, secondo quanto indicato dal d.lgs. 152/06, ed in particolare dagli art. 29-decies, commi 3 e 4, art. 268, comma 1, lett. p), e art. 269, comma 9.

L'autorità competente per il controllo è definita dall'art. 268, comma 1, lett. p), come l'autorità a cui la legge regionale attribuisce il compito di eseguire in via ordinaria i controlli circa il rispetto dell'autorizzazione e delle disposizioni del Titolo I, ferme restando le competenze degli organi di polizia giudiziaria; in caso di stabilimenti soggetti ad autorizzazione alle emissioni tale autorità coincide, salvo diversa indicazione della legge regionale, con quella di cui alla lett. o), ossia la regione o la provincia autonoma o la diversa autorità indicata dalla legge regionale quale autorità competente al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni e all'adozione degli altri provvedimenti previsti dal Titolo I, per gli stabilimenti sottoposti ad AIA e per i controlli a questa connessi, l'autorità competente per il controllo è quella prevista dalla normativa che disciplina tale autorizzazione, per le piattaforme offshore e per i terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto offshore l'autorità competente è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che si avvale eventualmente dell'ISPRA e delle Agenzie ambientali, con oneri a carico del gestore.

L'art. 269, comma 9, stabilisce che l'autorità competente per il controllo è autorizzata ad effettuare presso gli impianti tutte le ispezioni che ritenga necessarie per accertare il rispetto dell'autorizzazione.

Per quanto riguarda gli impianti assoggettati ad AIA, l'art. 29decies stabilisce ai commi 3 e 4 che l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), per gli impianti di competenza statale, o le agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA),

negli altri casi, accertano, secondo quanto previsto e programmato nell'autorizzazione ai sensi dell'art. 29sexies, comma 6, e con oneri a carico del gestore:

- a) il rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale;
- b) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione;
- c) che il gestore abbia ottemperato ai propri obblighi di comunicazione e in particolare che abbia informato l'autorità competente per il controllo regolarmente e, in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente, tempestivamente dei risultati della sorveglianza delle emissioni del proprio impianto.

Il comma 4 dell'art. 29 decies stabilisce che ferme restando le misure di controllo di cui al comma 3 l'autorità competente per il controllo, nell'ambito delle disponibilità finanziarie del proprio bilancio destinate allo scopo, può disporre ispezioni straordinarie sugli impianti autorizzati ai sensi del d.lgs. 152/06.

Inoltre, ai sensi dell'art. 29quater, comma 7, si prevede che nell'ambito della conferenza dei servizi, ai fini del rilascio dell'AIA, venga acquisito il parere dell'ISPRA per gli impianti di competenza statale, o dell'ARPAT, per quanto riguarda il monitoraggio ed il controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente.

L'ISPRA esercita il controllo ambientale avvalendosi delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) con le quali stipula apposite convenzioni, come espressamente previsto dall'art. 29-decies, comma 11.

Il decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni in legge 21 gennaio 1994, n. 61, demanda alle regioni ed

alle province autonome l'istituzione delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente a cui affidare lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente e delle ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale.

In particolare, l'ARPA Toscana (ARPAT) è stata istituita con la legge regionale 18 aprile 1995, n. 66 ed è attualmente disciplinata dalla L.R. 30/2009.

Ai fini dello svolgimento delle attività di controllo ambientale, attività di supporto tecnico-scientifico, attività di elaborazione dati, di informazione e conoscenza ambientale, l'ARPAT collabora con l'ISPRA, con le altre agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'art. 7 della L.R. 30/2009 definisce "attività di controllo ambientale" le attività che consistono nel campionamento, nell'analisi e misura, nel monitoraggio e nell'ispezione, aventi ad oggetto lo stato delle componenti ambientali, delle pressioni e degli impatti, nonché nella verifica delle forme di autocontrollo previste dalle normative comunitarie e statali vigenti.

Ai sensi dell'art. 8 della L.R. 30/2009, le "attività di supporto tecnico-scientifico" consistono nell'assistenza tecnico-scientifica fornita alle regioni, alle province, ai comuni e agli altri enti locali nell'esercizio delle loro funzioni amministrative in materia ambientale.

Le "attività di elaborazione dati, di informazione e conoscenza ambientale", ai sensi dell'art. 9 della medesima legge, sono le attività di raccolta, di organizzazione ed elaborazione dei dati acquisiti nell'esercizio delle attività istituzionali. Esse sono finalizzate a fornire agli enti locali un quadro conoscitivo che descriva le pressioni, le loro cause, gli impatti sull'ambiente ed il suo stato.

Ai sensi dell'art. 35 della L.R. 30/2009, il personale dell'ARPAT addetto allo svolgimento delle attività di ispezione di cui all'art. 7 può accedere senza preavviso alle sedi di attività ed agli impianti, nonché richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento dei controlli stessi. Al personale addetto ai controlli non può essere opposto il segreto industriale per evitare o ostacolare le attività di verifica e controllo.

In materia di emissioni in atmosfera il prelievo dei campioni, caratterizzato dalla discrezionalità tecnica nella scelta del metodo, ha natura amministrativa ed è regolato dall'art. 223 disp. att. c.p.p.

A parere della giurisprudenza, il preavviso circa la data e il luogo delle operazioni di prelievo dei campioni costituisce l'unico requisito di utilizzabilità delle analisi dei campioni per le quali non è possibile la revisione e può essere dato senza particolari formalità, anche oralmente, non solo al titolare dell'impianto, ma anche a un dipendente del titolare che abbia presenziato alle operazioni di prelievo dei campioni (Cassazione Penale, Sez. III, 14 novembre 2008, n. 42533)⁸³.

Pertanto, l'unica garanzia richiesta per le attività relative all'ispezione dello stabilimento industriale, al prelievo e campionamento e all'analisi dei campioni, è quella prevista dall'art. 223 disp. att. c.p.p., che impone l'obbligo del preavviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove si svolgeranno le analisi dei campioni.

In tema di accertamenti ed ispezioni a sorpresa, la giurisprudenza è costante nell'affermare che è legittimo il fatto che detti accertamenti non siano preceduti dal preavviso di avvio del procedimento, per non rischiare di comprometterne la genuinità. L'adempimento dell'obbligo di dare comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo è dovuto solo in relazione al vero e proprio inizio di quest'ultimo, con la conseguenza che nel caso in cui le circostanze lo

impongano per garantire la genuinità degli accertamenti dell'amministrazione, l'art. 7 della legge 241/1990 non esclude che tale obbligo possa essere preceduto da controlli, accertamenti ispezioni, svolti senza la partecipazione del diretto interessato, il quale sarà edotto di tali attività con la successiva comunicazione. Pertanto, la P.A. compie legittimamente accertamenti a sorpresa senza previa comunicazione di avvio del procedimento (TAR Lombardia, Sez. IV, 14 dicembre 2009, n. 5320)⁸⁴.

Analogamente, altra giurisprudenza ha ritenuto che mentre gli accertamenti, le ispezioni ed i controlli c.d. a sorpresa, i quali hanno natura di mere attività di accertamento preliminare all'avvio dei procedimenti volti ad ottenere il rispetto della normativa antinquinamento, non debbono essere preceduti dalla comunicazione di avvio del procedimento, per non rischiare di compromettere la genuinità, sussiste, invece, l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo, in relazione al vero e proprio inizio di quest'ultimo (TAR Toscana, Sez. II, 31 agosto 2010, n. 5148)⁸⁵.

Passando alla trattazione dei metodi di campionamento ed analisi, l'Allegato VI alla Parte V del d.lgs. 152/06 indica i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite di emissione.

Ai sensi del punto 2 dell'Allegato VI, ai fini di una corretta interpretazione dei dati, alle misure di emissione effettuate con metodi discontinui o con metodi continui automatici devono essere associati i

⁸³ Cassazione Penale, Sez. III, n. 42533 del 14 novembre 2008. *Aria. Campionamento e analisi*. In <http://lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/4618-aria-campionamento-e-analisi4618.html>

⁸⁴ TAR Lombardia, Sez. IV, sent. n. 5320 del 14 dicembre 2009. *Ambiente in genere. Accertamenti ed ispezioni a sorpresa*. In <http://lexambiente.it/ambiente-in-genero/92-giurisprudenza-amministrativa-tar92/5865-Ambiente%20in%20genere.%20Accertamenti%20ed%20ispezioni%20a%20sorpresa.html>

⁸⁵ TAR Toscana, Sez. II, 31 agosto 2010, n. 5148. *Ambiente in genere. Attività di accertamento*. In <http://lexambiente.it/ambiente-in-genero/92-giurisprudenza-amministrativa-tar92/6628-ambiente-ingenero-attivita-di-accertamento.html>

valori delle grandezze più significative dell'impianto, atte a caratterizzarne lo stato di funzionamento. Il sistema di misura in continuo di ciascun inquinante deve assicurare un indice di disponibilità mensile delle medie orarie non inferiore all'80%. Nel caso in cui tale valore non sia raggiunto, il gestore è tenuto a predisporre azioni correttive per migliorare il funzionamento del sistema di misura, dandone comunicazione all'autorità competente per il controllo.

Il gestore il quale preveda che le misure in continuo di uno o più inquinanti non potranno essere effettuate o registrate per periodi superiori a 48 ore continuative, è tenuto ad informare tempestivamente l'autorità competente per il controllo. Nel caso in cui, per un determinato periodo, non sia possibile effettuare misure in continuo, laddove queste siano prescritte dall'autorizzazione, il gestore è tenuto, ove tecnicamente ed economicamente possibile, ad attuare forme alternative di controllo delle emissioni basate su misure discontinue, correlazioni con parametri di esercizio o con specifiche caratteristiche delle materie prime utilizzate. Per tali periodi l'autorità competente per il controllo stabilisce, sentito il gestore, le procedure da adottare per la stima delle emissioni. I dati relativi ai controlli devono essere riportati dal gestore su appositi registri ai quali devono essere allegati i certificati analitici. I registri devono essere tenuti a disposizione dell'autorità competente per il controllo. Ogni interruzione del normale funzionamento degli impianti di abbattimento deve essere annotata su un apposito registro che deve essere tenuto a disposizione dell'autorità competente per il controllo.

All'art. 271, comma 14, è specificato che salvo quanto diversamente stabilito dalla Parte V del d.lgs. 152/06, i valori limite di emissione si applicano ai periodi di normale funzionamento dell'impianto, intesi come i periodi in cui l'impianto è in funzione con esclusione dei periodi di avviamento e di arresto e dei periodi in cui si verificano guasti, anomalie o guasti tali da non permettere il rispetto dei valori stessi.

L'ARPA dell'Emilia Romagna ha specificato che per la verifica di conformità ai limiti di emissione si dovrà far riferimento a misurazioni o campionamenti della durata pari ad un periodo temporale di 1 ora di funzionamento dell'impianto produttivo nelle condizioni di esercizio più gravose. Le condizioni di esercizio dell'impianto durante l'esecuzione dei controlli devono essere riportate nel rapporto di prova⁸⁶.

Il comma 17 prevedeva che, entro il 31 dicembre 2010, fosse emesso un decreto del Ministero dell'ambiente, con la finalità di integrare l'Allegato VI, prevedendo i metodi di campionamento e di analisi delle emissioni, con l'indicazione di quelli di riferimento, i principi di misura e le modalità atte a garantire la qualità dei sistemi di monitoraggio delle emissioni.

In mancanza di tale decreto, si applicano i metodi precedentemente in uso e, per il rilascio, il rinnovo ed il riesame delle Autorizzazioni integrate ambientali e delle autorizzazioni di cui all'art. 269, i metodi stabiliti dall'autorità competente per il controllo sulla base delle pertinenti norme tecniche CEN o, ove queste non siano disponibili, sulla base delle pertinenti norme tecniche nazionali, oppure, ove anche queste ultime non siano disponibili, sulla base delle pertinenti norme tecniche ISO o di altre norme internazionali o delle norme nazionali previgenti.

Per le autorizzazioni rilasciate prima dell'entrata in vigore dell'atteso decreto integrativo dell'Allegato VI, il comma 17 dell'art. 271 stabilisce che le verifiche da parte dell'autorità competente per il controllo e l'accertamento del superamento dei valori limite di emissione, siano effettuati sulla base dei metodi specificamente indicati nell'autorizzazione o, se l'autorizzazione non indica specificamente i metodi, sulla base di uno tra i metodi sopra elencati.

⁸⁶ Reperibile tramite il seguente link:

http://www.arpa.emr.it/cms3/documenti/_cerca_doc/aria/bologna/campionamento_emissioniconvogliate.pdf

Il comma 18 dell'art. 271, aggiunto dal d.lgs. 128/10, come i successivi commi 19 e 20, prevede che le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera e le AIA, rilasciate successivamente all'entrata in vigore dell'annunciato decreto, indichino i metodi di campionamento e di analisi, individuandoli tra quelli elencati nell'Allegato VI alla Parte V del d.lgs. 152/06, e i sistemi per il monitoraggio delle emissioni.

In virtù di quanto previsto dall'art. 271, comma 18, i risultati dei controlli effettuati con metodi differenti da quelli indicati nell'Allegato VI o con sistemi di monitoraggio non conformi alle prescrizioni di tale allegato non saranno considerati validi ai sensi ed agli effetti del Titolo I. L'autorità competente per il controllo potrà effettuare controlli esclusivamente sulla base dei metodi che saranno individuati nell'Allegato VI. Nelle more dell'emanazione del decreto, il gestore deve effettuare i controlli di propria competenza sulla base dei metodi e dei sistemi di monitoraggio indicati nell'autorizzazione, mettendo a disposizione dell'autorità competente per il controllo i risultati. In caso di ricorso a metodi o a sistemi di monitoraggio diversi o non conformi alle prescrizioni dell'autorizzazione, i risultati della relativa applicazione non sono validi ai sensi e agli effetti del Titolo I, con la conseguente applicazione della pena prevista dal comma 2 dell'art. 279.

Il comma 19 dell'art. 271 prevede che se i controlli di competenza del gestore e dell'autorità competente per il controllo, effettuati simultaneamente, forniscono risultati diversi, l'accertamento dovrà essere ripetuto sulla base del metodo di riferimento. In caso di ulteriore divergenza tra i risultati ottenuti sulla base del metodo di riferimento e quelli ottenuti sulla base dei metodi e sistemi di monitoraggio indicati dall'autorizzazione, l'autorità competente dovrà provvedere ad aggiornare tempestivamente l'autorizzazione nella parti relative ai metodi ed ai sistemi di monitoraggio e, ove necessario, nella parte relativa ai valori limite di emissione.

Il comma 20 dell'art. 271 stabilisce che si verifica un superamento dei valori limite di emissione, ai fini del reato di cui al comma 2 dell'art. 279, soltanto se i controlli effettuati dall'autorità competente per il controllo accertano una difformità tra i valori misurati e i valori limite prescritti sulla base dei metodi di campionamento e di analisi elencati nell'Allegato VI e di sistemi di monitoraggio conformi alle prescrizioni di tale allegato. Qualora il gestore rilevi difformità nei controlli di propria competenza, deve comunicarle all'autorità competente per il controllo entro ventiquattro ore dall'accertamento.

In ogni caso, l'obbligo di comunicare all'autorità competente per il controllo, entro le ventiquattro ore dall'accertamento, le difformità tra i valori misurati e i valori limite di emissione riscontrate durante i controlli di competenza del gestore vige anche nelle more dell'emanazione del decreto di integrazione dell'Allegato VI.

Nell'Allegato III alla Parte V, che si applica solo alle emissioni di COV ricadenti nell'ambito di applicazione dell'art. 275, la Parte VI individua i seguenti metodi di campionamento ed analisi per le emissioni convogliate:

Parametro inquinante	Metodo
Velocità e portata	UNI 10169
COV (Singoli composti)	UNI EN 13649
COV (Concentrazione < 20 mg m-3)	UNI EN 12619
COV (Concentrazione ≥ 20 mg m-3)	UNI EN 13526

Per quanto riguarda l'AIA, il DM 31 gennaio 2005 stabilisce linee guida per il monitoraggio relative anche alle emissioni in atmosfera specificando metodiche valide per gli impianti soggetti alla disciplina di

AIA, ma che possono, comunque, costituire un utile riferimento in mancanza del decreto preannunciato.

Sempre in materia di AIA, il BREF, *“Integrated pollution prevention ad control reference document on the general principles of monitoring”*⁸⁷ della Commissione europea, elenca nell’Allegato 2.1 gli standard CEN per il monitoraggio delle emissioni in atmosfera.

Tuttavia, nelle more dell’annunciato decreto, per il rilascio dell’AIA, così come per il rilascio delle autorizzazioni ex art. 269 del d.lgs. 152/06, il comma 17 dell’art. 271 prevede che si debba far prioritariamente riferimento alle pertinenti norme tecniche del Comitato Europeo di Normalizzazione (CEN).

In base a quanto riportato dall’ARPA dell’Emilia Romagna, poiché nella determinazione delle caratteristiche di un’emissione convogliata in atmosfera è impossibile esaminare l’intera quantità di fluido emessa dal camino in un determinato periodo di tempo, viene esaminata una piccola parte dello stesso detta “campione”.

Affinché il piccolo campione di fluido prelevato sia rappresentativo dell’intera quantità emessa dal camino, detto fluido deve presentare nello spazio caratteristiche fisiche e composizione omogenea in tutta la sezione di condotto in cui è posizionata la presa di campionamento; invece, nel tempo esso deve presentare il flusso in regime stazionario (caratteristiche fisiche e composizione costanti nel tempo).

In caso contrario, il campione di fluido prelevato avrà caratteristiche diverse da quelle dell’intera quantità di fluido emessa dal camino, quindi le determinazioni eseguite sul campione forniranno di conseguenza informazioni diverse ed errate rispetto all’intera quantità di fluido emessa dal camino.

L’ARPA dell’Emilia Romagna ha inoltre specificato che i punti di prelievo devono essere collocati in tratti rettilinei di controllo a sezione

⁸⁷ Reperibile tramite il seguente link: <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>

regolare (circolare o rettangolare), lontano da ostacoli, curve o qualsiasi discontinuità che possa influenzare il moto dell'effluente. Per garantire la condizione di stazionarietà necessaria all'esecuzione delle misure e campionamenti, la collocazione del punto di prelievo deve rispettare le condizioni imposte dalle norme tecniche di riferimento, ovvero almeno cinque diametri idraulici a valle ed almeno due diametri idraulici a monte di qualsiasi discontinuità.

A titolo informativo si riportano qui di seguito alcuni esempi di inadeguata localizzazione del punto di campionamento.



Fig. 1: emissione dotata di punto di campionamento posto in posizione non corretta: tratto rettilineo a valle del bocchello di campionamento troppo breve.

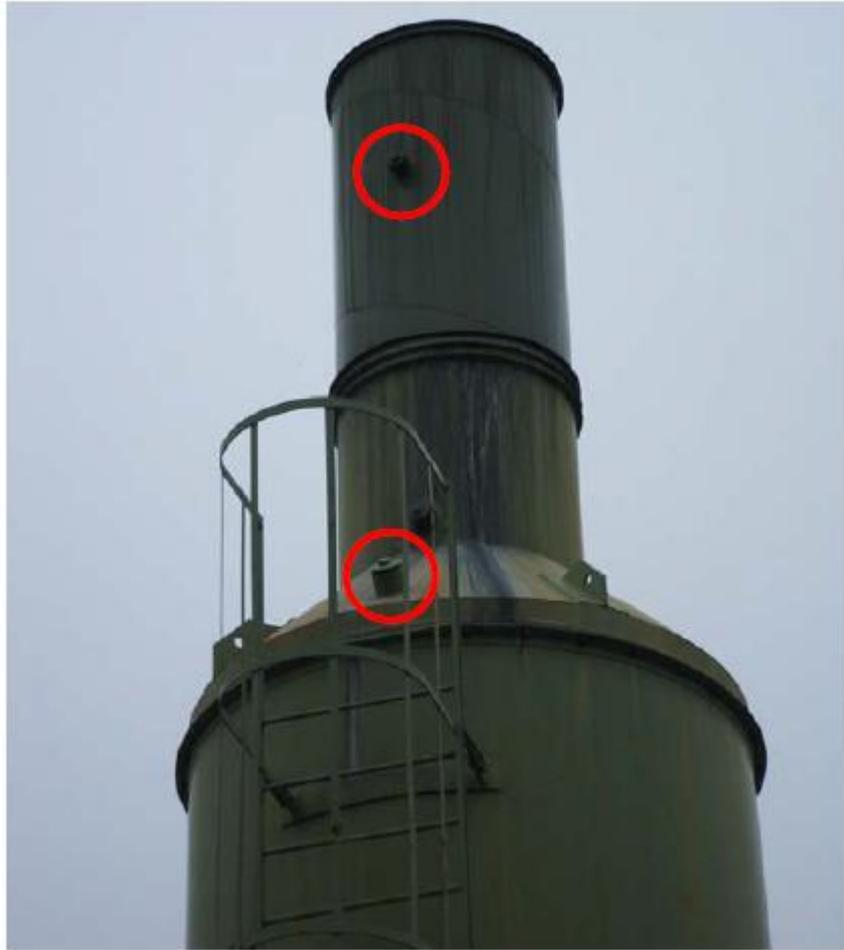


Fig. 2: emissione dotata di punto di campionamento posto in posizione non corretta: primo bocchello posto in tubazione conica e secondo bocchello posto in un tratto rettilineo di tubazione troppo breve.



Fig. 3: emissione dotata di punto di campionamento privo di bocchello: bocchello distaccato dalle pareti del camino.

In virtù di quanto specificato dall'ARPA dell'Emilia Romagna, ogni emissione deve essere numerata ed identificata univocamente con scritta indelebile del numero di emissione e del diametro del camino sul relativo manufatto in prossimità del punto di prelievo.

Ogni punto di prelievo deve essere attrezzato con bocchello di diametro interno 3 pollici filettato internamente passo gas e deve sporgere per circa cinquanta millimetri dalla parete. I punti di prelievo devono essere collocati a circa un metro di altezza rispetto al piano di calpestio della prestazione di lavoro; inoltre nel caso di punti di campionamento posti in altezza, il bordo più vicino del tronchetto di prelievo deve essere posizionato almeno venti centimetri al di sopra del parapetto più alto della piattaforma di lavoro.

La zona dei bocchelli deve essere libera da ostacoli che potrebbero rendere difficoltosa l'introduzione e l'estrazione delle sonde di campionamento⁸⁸.

Per quello che riguarda le modalità di campionamento in Toscana, l'ARPAT, come ente di controllo, effettua di norma uno o due controlli all'anno su ciascun impianto e svolge queste attività facendo riferimento a due strutture riconducibili ai propri laboratori di Firenze e di Livorno.

Il metodo di riferimento per la determinazione dei microinquinanti organici nelle emissioni a camino è costituito dalla norma europea UNI EN 1948. Il controllo viene effettuato al camino, su piattaforme che normalmente sono situate a circa due terzi della sua altezza, spesso in condizioni disagiate a causa delle condizioni climatiche e soprattutto per la durata di tali operazioni. La norma vigente prevede tempi di campionamento compresi tra le sei ed otto ore.

Una sonda viene introdotta attraverso un foro nell'intercapedine del camino captando così il flusso dei fumi che, mediante un sistema di pompe, filtri e condensatori, viene raccolto nella linea di campionamento.

Dopo circa otto ore di campionamento ed almeno dieci ore trascorse in piattaforma, gli operatori smontano la linea di campionamento e trasferiscono i campioni in laboratorio.

Da qualche anno sono disponibili sul mercato sistemi di campionamento automatici che permettono di effettuare il campionamento su un tempo prolungato. Tali sistemi si basano sull'adsorbimento su un supporto solido (chiamato "fiala") dei microinquinanti oggetto del controllo. Una fiala serve ad effettuare un campionamento di durata variabile (di norma compreso fra una e

⁸⁸ Per ulteriori approfondimenti v.

http://www.arpa.emr.it/cms3/documenti/_cerca_doc/aria/bologna/campionamento_emissioniconvogliate.pdf

quattro settimane). Al termine del campionamento la fiala, che deve essere conservata refrigerata, deve essere trasferita ad un laboratorio per essere analizzata e quindi per poter determinare la concentrazione degli inquinanti⁸⁹.

⁸⁹ Per ulteriori approfondimenti:
<http://www.arp.at.toscana.it/notizie/arp.atnews/2013/116-13/116-13-il-controllo-delle-emissioni-dei-microinquinanti>

CAPITOLO 3

LA TUTELA CIVILE E PENALE DELL'ARIA: IL GETTO PERICOLOSO DI COSE, I REATI PREVISTI DALL'ART. 279 DEL D.LGS. 152/06, LA NORMALE TOLLERABILITÀ DELLE IMMISSIONI

3.1 L' ART. 674 DEL CODICE PENALE

L' art. 674 del codice penale stabilisce che chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a 206 euro.

Si tratta di una norma che nasce per finalità profondamente differenti da quelle per le quali viene da tempo utilizzata in relazione al fenomeno dell'inquinamento atmosferico e in un contesto organizzativo, sociale ed economico significativamente differente da quello attuale.

Come osserva Parodi, il fatto che l'art. 674 c.p. abbia trovato, quantomeno per un lungo periodo, un suo fondamentale momento integrativo con l'art. 844 c.c., nato anch'esso per disciplinare rapporti di diversa natura, deve ritenersi dato indicativo delle difficoltà per l'interprete di rinvenire nel sistema strumenti in grado di garantire

protezione effettiva ai beni costituzionalmente riconosciuti, quali la salute e l'ambiente⁹⁰.

Come è stato affermato dalla Cassazione, l'art. 674 c.p. non prevede due distinte ed autonome ipotesi di reato ma un reato unico, in quanto la condotta, consistente nel provocare emissioni di gas, vapori o fumo rappresenta una specie del più ampio genere costituito dal gettare o versare cose atte ad offendere, imbrattare o molestare persone. La previsione della condotta in esame ha, in sostanza, il solo fine di specificare che, quando si tratta di attività disciplinata dalla legge, la rilevanza penale delle emissioni è subordinata al superamento dei limiti e delle prescrizioni di settore. Ove tali limiti e prescrizioni di settore non vi siano, l'emissione va considerata idonea ad offendere o a molestare le persone (Cassazione penale, sez. III, 3 marzo 2010, n. 8273)⁹¹.

Peraltro, si è affermato in dottrina che il ricorso all'art. 674 c.p. è assai diffuso perché la configurazione del reato codicistico si presenta meno problematica rispetto alle altre disposizioni che disciplinano il settore dell'inquinamento atmosferico. La fattispecie astratta è infatti adattabile a diverse situazioni e, soprattutto, le modalità di accertamento della violazione sono infinitamente più agevoli rispetto a quelle necessarie per la verifica dei reati contemplati dal d.lgs. 152/06.

Una conferma immediata può aversi tenendo presente il numero estremamente contenuto delle pronunce della giurisprudenza di legittimità su tale ultima tipologia di reati che riguarda, nella maggior parte dei casi, le sole violazioni formali, il cui accertamento può essere effettuato attraverso il solo esame della documentazione amministrativa. Inoltre, la fattispecie astratta contemplata dall'art. 674 c.p. si presenta estremamente duttile e adattabile ad un'infinità di casi.

⁹⁰ Così C. Parodi in P. D'Agostino, R. Salomone, *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, Ed. Cedam, 2011, p. 628.

⁹¹ Cassazione penale, sez. III, 3 marzo 2010, n. 8273. In http://www.dirittoambiente.net/file/vari_sentenze_47.pdf

In particolare, la seconda parte della disposizione in esame è quella maggiormente utilizzata per le ipotesi di inquinamento atmosferico e prevede la rilevanza penale di emissioni di gas, vapori o fumi nei casi non consentiti dalla legge. Come osserva Ramacci, si tratta di una figura che non era prevista nel codice penale Zanardelli e la cui introduzione evidenzerebbe la circostanza che le nozioni di getto e di versamento non possono essere estese fino a comprendere la propagazione o la diffusione di determinate sostanze nello spazio aereo circostante⁹².

La giurisprudenza, in passato, ha individuato la ragion d'essere della norma nella volontà del legislatore di operare un bilanciamento di interessi opposti, consentendo così l'esercizio di attività socialmente utili nel rispetto dei limiti di legge al superamento dei quali riacquista prevalenza l'esigenza di tutela dell'incolumità pubblica (Cassazione Penale, Sez. I, 28 aprile 1997, n. 3919)⁹³.

Ed è proprio sull'ambito di operatività della seconda parte dell'art. 674 c.p. che si registra un orientamento non uniforme.

La giurisprudenza della Prima Sezione della Corte di Cassazione non ammetteva che il possesso di un'autorizzazione amministrativa all'esercizio di una determinata attività escludesse, in ogni caso, la sussistenza del reato configurabile qualora le emissioni superassero la normale tollerabilità e fossero comunque eliminabili attraverso opportuni accorgimenti tecnici (Cassazione Penale, Sez. I, 1 ottobre 1999, n. 11295; Cassazione Penale, Sez. I, 4 novembre 1999, n. 12497; Cassazione Penale, Sez. I, 27 gennaio 1996, n. 863)⁹⁴.

⁹² Così: L. Ramacci, *Articolo 674 cod. pen. e inquinamento atmosferico nella giurisprudenza della Cassazione*. In <http://www.lexambiente.org/acrobat/ramacci072009.pdf>

⁹³ Cassazione Penale, Sez. I, 28 aprile 1997, n.3919. In <http://lexambiente.it/aria-emissioni-in-atmosfera-art-674-cp-e-giurisprudenza-di-legittimita.html>

⁹⁴ Cassazione Penale, Sez. I, 1 ottobre 1999, n. 11295; Cassazione Penale, Sez. I, 4 novembre 1999, n. 12497; Cassazione Penale, Sez. I, 27 gennaio 1996, n. 863. In <http://www.filodiritto.com/cassazione-penale-molestie-olfattive-in-assenza-di-limiti-tabellari-alle-emissioni>

Si riteneva, infatti, che in tema d'inquinamento atmosferico, nella nozione di "molestie" dovessero essere ricomprese tutte le situazioni di fastidio, disagio, disturbo e comunque di turbamento della tranquillità e della quiete delle persone, che producono un impatto negativo, anche psichico, sull'esercizio delle normali attività quotidiane di lavoro e di relazione. Su tali basi era ritenuto che costituisse molestia anche il semplice arrecare alle persone diffusa preoccupazione ed allarme circa eventuali danni alla salute derivanti da esposizione a emissioni atmosferiche inquinanti (Cassazione Penale, Sez. I, 22 gennaio 1996, n. 678; Cassazione Penale, Sez. III, 24 gennaio 1995, n. 771; Cassazione Penale, Sez. I, 4 febbraio 1994, n. 1293; Cassazione Penale, Sez. III, 7 aprile 1994 n. 6598; Cassazione Penale, Sez. III, 10 ottobre 2006, n. 33971)⁹⁵.

La giurisprudenza che sposava tale orientamento riteneva che questa interpretazione dell'art. 674 c.p. fosse l'unica che consentisse una tutela piena del bene collettivo della salute pubblica, non potendo considerarsi lecito l'esercizio di un'attività che, anche se rispettosa della normativa e delle prescrizioni ad essa applicabili, implicasse comunque la sopportazione di inconvenienti eccedenti la normale tollerabilità⁹⁶.

In dottrina si sostiene che il punto cruciale, ed allo stesso tempo il limite principale della lettura dell'art. 674 c.p. offerta dalla giurisprudenza sopra citata, sia questo: fino a che punto è possibile affermare che un comportamento ritenuto legittimo dall'autorità, ed in quanto tale autorizzato, può perdere questa sua legittimità e trasformarsi in un fatto penalmente rilevante? Inoltre, secondo Pomini, nel giudicare l'illiceità di emissioni pericolose per la pubblica incolumità

⁹⁵ Cassazione Penale, Sez. I, 22 gennaio 1996, n. 678; Cassazione Penale, Sez. III, 24 gennaio 1995, n. 771; Cassazione Penale, Sez. I, 4 febbraio 1994, n. 1293; Cassazione Penale, Sez. III, 7 aprile 1994 n. 6598; Cassazione Penale, Sez. III, 10 ottobre 2006, n. 33971. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2006/Cassazione/Cassazione%202006%20n.33971.htm>

⁹⁶ Così E. Pomini nella nota alla sentenza n. 37495, 17 ottobre 2011, Cassazione Penale, Sez. III, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2-2012, p. 253.

non si potrebbe fare riferimento al criterio della normale tollerabilità di cui all'art. 844 c.c., essendo tale norma posta a garanzia di interessi esclusivamente privatistici, ossia il libero godimento del diritto di proprietà; ciò anche considerando l'ampia discrezionalità cui inevitabilmente è soggetto il giudizio relativo alla sussistenza della molestia arrecata dalle emissioni in atmosfera, in contrasto con il principio di tassatività in materia penale⁹⁷.

Secondo un altro orientamento della giurisprudenza, invece, ai fini dell'affermazione della responsabilità in ordine al reato previsto dall'art. 674 c.p. non basta che le emissioni siano astrattamente idonee ad arrecare fastidio, ma è indispensabile la puntuale e specifica dimostrazione che esse superino gli standard fissati dalla legge. Non è quindi configurabile il reato *de quo* nel caso in cui le emissioni di gas, vapori e fumi molesti siano conseguenza di un'attività regolarmente autorizzata e risultino inferiori ai limiti previsti per l'inquinamento atmosferico (Cassazione Penale, Sez. I, 8 giugno 2004, n. 25660⁹⁸; Cassazione Penale, Sez. III, 12 novembre 2007, n. 41582⁹⁹; Cassazione Penale, Sez. III, 17 ottobre 2011, n. 37495¹⁰⁰).

Come precisato dai Giudici di legittimità, la clausola normativa "nei casi non consentiti dalla legge" costituisce una precisa indicazione della necessità che, per essere penalmente rilevanti, le emissioni debbano violare le norme di settore che disciplinano l'inquinamento atmosferico, cosicché il rispetto di queste norme integra una presunzione di liceità penale. Nell'ipotesi in cui le emissioni, pur rispettando le norme speciali di settore, arrechino concreto disturbo ai proprietari dei fondi vicini, superando la normale tollerabilità, è invece ritenuto configurabile il

⁹⁷ Così E. Pomini, op. loc. ult. cit.

⁹⁸ Cassazione Penale, Sez. I, 8 giugno 2004, n. 25660. In <http://www.ambientediritto.it/Giurisprudenza/ARIA.htm>

⁹⁹ Cassazione Penale, Sez. III, 12 novembre 2007, n. 41582. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/Cassazione/Cassazione%202007%20n.41582.htm>

¹⁰⁰ Cassazione Penale, Sez. III, 17 ottobre 2011, n. 37495. In *Riv. Giur. Ambiente*, 2-2012, p. 252.

solo illecito civile contemplato dall'art. 844 del codice civile, la cui valutazione presuppone che vengano contemperate le ragioni della proprietà con le esigenze della produzione (Cassazione Penale, Sez. III, 3 marzo 2004, n. 9757; Cassazione Penale, Sez. III, 10 ottobre 2006, n. 33971; Cassazione Penale, Sez. III, 3 maggio 2007, 16818; Cassazione Penale, Sez. III, 21 febbraio 2011, n. 6265)¹⁰¹.

In questo contesto, un'importante precisazione è stata fornita da alcune pronunce secondo le quali l'esclusione di responsabilità per la contravvenzione prevista dall'art. 674 c.p. opera elusivamente con riguardo ai valori contemplati dalle autorizzazioni, senza peraltro comportare una generale indifferenza per le ricadute delle emissioni sull'ambiente e sulle persone e senza esimere l'impresa dal farsi carico di altre e diverse situazioni offensive collegate alle emissioni (Cassazione Penale, Sez. III, 12 novembre 2007, n. 41582)¹⁰².

Si è stabilito, inoltre, che la questione del superamento dei limiti di tollerabilità si pone con riferimento alle attività autorizzate, allorché l'emissione di fumi e vapori sia il risultato diretto dell'attività, con la conseguenza che se l'emissione, ancorché autorizzata, non sia il risultato naturale dell'attività ma dipenda da deficienze dell'impianto o da negligenze del gestore, ai fini della configurabilità del reato sarebbe sufficiente la semplice idoneità a creare molestia alle persone. In sostanza, la clausola "nei casi non consentiti dalla legge" escluderebbe il reato non per tutte le emissioni provocate dall'attività industriale regolamentata e autorizzata, ma solo per quelle emissioni che sono specificamente consentite attraverso i limiti tabellari o altre

¹⁰¹ Cassazione Penale, Sez. III, 3 marzo 2004, n. 9757; Cassazione Penale, Sez. III, 10 ottobre 2006, n. 33971; Cassazione Penale, Sez. III, 3 maggio 2007, 16818; Cassazione Penale, Sez. III, 21 febbraio 2011, n. 6265. In <http://www.lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/3030-Aria.%20Articolo%20674%20c.p.%20e%.html>

¹⁰² Cassazione Penale, Sez. III, 12 novembre 2007, n. 41582. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/Cassazione/Cassazione%202007%20n.41582.htm>

determinate disposizioni amministrative. Solo queste ultime emissioni si presumono legittime, mentre non possono presumersi come tali, invece, le altre emissioni, connesse più o meno direttamente all'attività produttiva regolamentata, che il legislatore non disciplina specificamente o che addirittura considera pericolose perché superiori ai limiti tabellari, o che vuole comunque evitare attraverso misure di prevenzione e di cautela imposte dall'imprenditore (Cassazione Penale, Sez. III, 17 aprile 2009, n. 16286)¹⁰³.

I Giudici di legittimità hanno ritenuto che l'espressione "nei casi non consentiti dalla legge" costituisca una precisa indicazione della necessità, ai fini della configurazione del reato, che, qualora si tratti di attività considerata dal legislatore socialmente utile e che per tale motivo sia prevista e disciplinata, l'emissione avvenga in violazione delle norme o prescrizioni di settore che regolano la specifica attività. Quindi, per una affermazione di responsabilità in ordine al reato di cui all'art. 674 c.p., non è sufficiente il rilievo che le emissioni siano astrattamente idonee ad arrecare offesa o molestia, ma è indispensabile anche la puntuale e specifica dimostrazione oggettiva che esse superino i parametri fissati da norme speciali (Cassazione Penale, Sez. III, 3 marzo 2010, n. 8273¹⁰⁴; Cassazione Penale, Sez. III, 27 settembre 2011, n. 34896¹⁰⁵).

¹⁰³ Cassazione Penale, Sez. III, 17 aprile 2009, n. 16286. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2009/Cassazione_2009_n._16286.htm

¹⁰⁴ Cassazione Penale, Sez. III, 3 marzo 2010, n. 8273. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/Cassazione_2010_n._8273.htm

¹⁰⁵ Cassazione Penale, Sez. III, 27 settembre 2011, n. 34896. In <http://lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/7552-aria-emissioni-e-molestie-olfattive.html>

3.1.1 L'ELEMENTO OGGETTIVO E LA NATURA DEL REATO EX ART. 674 C.P.

Per la sussistenza del reato, la giurisprudenza è concorde nell'affermare che la fattispecie di cui all'art. 674 c.p. non richiede un effettivo nocumento alle persone, essendo sufficiente il semplice realizzarsi di una situazione di pericolo di offesa al bene che la norma intende tutelare, atteso che anche con ciò può determinarsi un rischio per la salubrità dell'ambiente e, conseguentemente, della salute umana. Si tratta, quindi, di un reato di pericolo che presuppone una idoneità potenziale della cosa versata a molestare o imbrattare le persone in modo percepibile anche se minimo (Cassazione Penale, Sez. I, 13 marzo 1986, n. 9458; Cassazione penale, Sez. I, 4 dicembre 1995, n. 11868; Cassazione Penale, Sez. III, 14 novembre 2008, n. 42533)¹⁰⁶.

Secondo la giurisprudenza, detta attitudine non deve essere necessariamente accertata mediante perizia, ben potendo il giudice, secondo le regole generali, fondare il proprio convincimento su elementi probatori di diversa natura, quali, in particolare, le dichiarazioni testimoniali di coloro che siano in grado di riferire caratteristiche ed effetti delle immissioni, quando tali dichiarazioni non si risolvano nell'espressione di valutazioni meramente soggettive o di giudizi di natura tecnica, ma si limitino a riferire quanto oggettivamente percepito dai dichiaranti medesimi (Cassazione Penale, Sez. I, 21 gennaio 1998, n.739; Cassazione Penale, Sez. III, 10 ottobre 2006, n. 33971)¹⁰⁷.

La giurisprudenza ritenendo il reato in esame come reato di pericolo presunto ha iniziato a prescindere dalla verifica di specifici effetti

¹⁰⁶ Cassazione Penale, Sez. I, 13 marzo 1986, n. 9458; Cassazione penale, Sez. I, 4 dicembre 1995, n. 11868; Cassazione Penale, Sez. III, 14 novembre 2008, n. 42533. In http://www.dirittoambiente.net/file/vari_sentenze_37.pdf

¹⁰⁷ Cassazione Penale, Sez. I, 21 gennaio 1998, n.739; Cassazione Penale, Sez. III, 10 ottobre 2006, n. 33971. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2006/Cassazione/Cassazione%202006%20n.33971.htm>

negativi sulla salute delle persone o sulla qualità dell'ambiente. In sostanza, le emissioni operate in conformità delle autorizzazioni amministrative non integrano il reato previsto dall'art. 674 c.p., in quanto il rispetto della normativa di settore integra una presunzione di legittimità. Tuttavia, si è in presenza di presunzione non assoluta, nel senso che, anche nel caso di rispetto delle autorizzazioni, possono residuare per il gestore degli impianti obblighi di ragionevole attivazione (Cassazione Penale, Sez. III, 9 ottobre 2007, n. 41582)¹⁰⁸.

Con riguardo all'espressione "molestie alle persone", la giurisprudenza ha ritenuto che debba intendersi una menomazione del potere di godimento spettante al titolare di un diritto. "Molesto" deve essere considerato ogni fatto, idoneo a recare disagio, fastidio o disturbo alla persona umana, turbandone il modo di vivere quotidianamente. In sostanza, le situazioni di fastidio, disagio, disturbo e comunque di turbamento della tranquillità e della quiete che producono un impatto negativo, anche psichico, sull'esercizio delle normali attività quotidiane di lavoro e di relazione (Cassazione Penale, Sez. I, 4 luglio 1986, n. 12261; Cassazione Penale, 29 settembre 2004, n. 38297)¹⁰⁹.

Al riguardo, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 674 c.p., la Suprema Corte ha ritenuto che non sarebbe sufficiente, nel caso di emissioni di gas, fumi, vapori e simili, che esse superino i limiti eventualmente fissati dalle norme in materia di tutela dell'ambiente, ma occorrerebbe anche che gli stessi avessero un carattere effettivamente molesto, cioè avvertibile come sgradevole e fastidioso da una determinata collettività; diversamente, la condotta in questione potrebbe dare luogo soltanto al diverso e autonomo reato previsto

¹⁰⁸ Cassazione Penale, Sez. III, 9 ottobre 2007, n. 41582. In *Riv. Giur. Ambiente*, 2-2008, p. 402 ss.

¹⁰⁹ Cassazione Penale, Sez. I, 4 luglio 1986, n. 12261; Cassazione Penale, 29 settembre 2004, n. 38297. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2004/Cassazione/Cassazione%202004%20n.%2038297.htm>

dalla legge speciale (Cassazione Penale, Sez. III, 13 gennaio 2003, n. 760)¹¹⁰.

Peraltro, al fine della integrazione del reato di cui all'art. 674 c.p., è stata riconosciuta come molestia anche il fatto di arrecare alle persone preoccupazione ed allarme circa eventuali danni alla salute a seguito della esposizione a emissioni atmosferiche inquinanti, conseguente, nel caso specifico, al verificarsi di una nube maleodorante derivante dalla combustione di sostanze plastiche (Cassazione Penale, Sez. III, 12 maggio 2003, n. 20755)¹¹¹.

In giurisprudenza si è ritenuto che si configura il reato di cui all'art. 674 c.p. anche nel caso di molestie olfattive promananti da un impianto munito di autorizzazione per le emissioni in atmosfera. Le emissioni di esalazioni maleodoranti possono, infatti, integrare il reato di cui all'art. 674 c.p. a condizione che presentino un carattere non del tutto momentaneo ed abbiano un impatto negativo, non necessariamente fisico ma anche psichico, sull'esercizio delle normali attività di lavoro e di relazione (Cassazione Penale, Sez. III, 1 dicembre 2005, n. 3678)¹¹².

Con riguardo all'elemento oggettivo del reato in oggetto, l'attenzione della giurisprudenza si è concentrata, in particolare, sulla individuazione delle condotte che possono integrarlo.

Una delle ipotesi più controverse è quella che concerne la diffusione di polveri da parte di uno stabilimento industriale. Per la Cassazione, la diffusione di polveri nell'atmosfera va contestata come versamento di cose ai sensi della prima ipotesi dell'art. 674 c.p. e non come emissione di fumo. Se il "gettare" si riferisce al lancio di materie solide, il "versare" concerne le materie liquide o fluide, oppure le materie solide ma

¹¹⁰ Cassazione Penale, Sez. III, 13 gennaio 2003, n. 760. In <http://www.foam.it/sentenzeIT.html>

¹¹¹ Cassazione Penale, Sez. III, 12 maggio 2003, n. 20755. In <http://www.foam.it/sentenzeIT.html>

¹¹² Cassazione Penale, Sez. III, 1 dicembre 2005, n. 3678. *Aria. Odori molesti*. In <http://lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/2276-aria-odori-molesti2276.html>

ghiaiose, sabbiose o polverose. Nel linguaggio corrente s'intende per "polvere" l'insieme incoerente di particelle molto minute e leggere di terra arida, detriti, sabbia ecc., che, sollevate e trasportate dal vento, si depositano ovunque. S'intende invece per "fumo" il residuo gassoso della combustione che trascina in sospensione particelle solide in forma di nuvola grigiastra o bianca. Ne deriva che, pur trattandosi sempre di minuscole particelle, il fumo si distingue dalla polvere perché è sempre un prodotto della combustione, sicché la polvere, essendo prodotto di frantumazione, ma non di combustione, non può, essere ricompresa nella nozione di fumo (Cassazione Penale, Sez. I, 22 settembre 1993, n. 447; Cassazione Penale, Sez. III, 23 ottobre 2002, n. 42924)¹¹³.

La Corte ha ritenuto che il reato in questione, che di regola ha carattere istantaneo, può assumere la figura di reato permanente quando la materia atta ad offendere, imbrattare o molestare venga versata ininterrottamente in maniera meccanica, ovvero si tratti di emissione continuativa di gas, vapori o fumo. In questa ottica, l'eventuale interruzione momentanea di un impianto in grado di determinare tali forme di emissioni (nella specie un inceneritore sempre in funzione per eliminare rifiuti solidi urbani) o altre brevi soste, non inciderebbe peraltro sulla natura permanente del reato, che si ricollega alla normale funzionalità dell'impianto stesso, permanente in quanto espressivo di uno stato antigiusuristico determinato da un'azione volontaria (Cassazione Penale, Sez. I, 5 giugno 1985, n. 9356)¹¹⁴.

È stata così ravvisata dalla giurisprudenza la natura di reato permanente nell'ipotesi di emissione molesta di fumo, vapori e gas in conseguenza di attività continuativa di smaltimento di rifiuti solidi urbani mediante combustione, senza pause o interruzioni di rilevante entità.

¹¹³ Cassazione Penale, Sez. I, 22 settembre 1993, n. 447; Cassazione Penale, Sez. III, 23 ottobre 2002, n. 42924. In <http://www.giuristiambientali.it/notas.asp?idn=787>

La permanenza va ravvisata quando le illegittime emissioni siano connesse all'esercizio di attività economiche e legate al ciclo produttivo. Può, pertanto, assumere la figura di reato permanente quando la materia atta ad offendere, imbrattare o molestare venga versata ininterrottamente in maniera meccanica, ovvero si tratti di emissione continuativa di gas, vapori, fumo, ecc. (Cassazione Penale, Sez. I, 10 febbraio 1995, n. 1360; Cassazione Penale, Sez. III, 18 marzo 2004, n. 13204)¹¹⁵.

Un reato, quindi, non necessariamente ma solo eventualmente permanente, in dipendenza cioè della durata, istantanea o continuativa, della condotta che provoca le emissioni stesse.

Una conferma della oggettiva versatilità della fattispecie in oggetto può essere desunta dal numero e dalla tipologia di situazioni che alla medesima sono state ricondotte: oltre alle emissioni derivanti da impianti, anche a quelle provenienti da caldaie a metano per il riscaldamento (Cassazione Penale, Sez. III, 28 settembre 2007, n. 35730)¹¹⁶, così come quelle derivanti da deiezioni animali (Cassazione Penale, sez. III, 13 maggio 2008, n. 19206)¹¹⁷.

3.1.2 L'ELEMENTO SOGGETTIVO DEL REATO

Come ritenuto dai giudici della Cassazione, la contravvenzione di cui all'art. 674 c.p. ha ad oggetto la polizia di sicurezza, in quanto concerne

¹¹⁴ Cassazione Penale, Sez. I, 5 giugno 1985, n. 9356. In <http://lexambiente.it/aria/170-dottrina170/8713-ariaart-674-cod-pen-e-sezioni-unite-della-cassazione.html>

¹¹⁵ Cassazione Penale, Sez. I, 10 febbraio 1995, n. 1360; Cassazione Penale, Sez. III, 18 marzo 2004, n. 13204. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2004/Cassazione/Cassazione%202004%20n.13204.htm>

¹¹⁶ Cassazione Penale, Sez. III, 28 settembre 2007, n. 35730. In <http://www.reatiambientali.net/2012/06/articoli-emissioni-in-atmosfera-art-674.html>

l'interesse di prevenire pericoli più o meno gravi alle persone, dipendenti dal getto o versamento di cose atte ad offendere, imbrattare o molestare o dalla emissione di gas, di vapori o di fumo, idonea a cagionare gli effetti suddetti (Cassazione Penale, Sez. I, 13 marzo 1986, n. 9458)¹¹⁸.

L'art. 674 c.p. contempla due ipotesi contravvenzionali: si tratta di fattispecie previste a titolo indifferentemente di dolo o di colpa.

Tuttavia, è necessario che sia ravvisabile un addebito, quanto meno a titolo di colpa, a carico del soggetto responsabile dell'attività dalla quale i comportamenti descritti dalla norma traggono origine. I Giudici di legittimità hanno ritenuto che la previsione di ipotesi colpose renda più semplice l'accertamento dell'elemento soggettivo del reato: per integrare l'elemento psicologico della contravvenzione in oggetto non hanno infatti rilevanza alcuna i motivi e il fine perseguiti dall'autore della condotta, essendo solo necessario che quest'ultima sia attribuibile all'agente, quantomeno sotto il profilo del comportamento colposo (Cassazione Penale, Sez. I, 30 agosto 1996, n. 8148)¹¹⁹.

In questo senso, la Suprema Corte ha comunque sottolineato la necessità, ai fini dell'affermazione della responsabilità penale, non solo della sussistenza del rapporto di causalità tra la condotta dell'agente e l'evento, quanto anche della colpevolezza della condotta stessa (Cassazione Penale, Sez. III, 8 aprile 2004, n. 16728)¹²⁰.

Secondo la Suprema Corte, ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo del reato, non sarebbe configurabile la colpa nei confronti

¹¹⁷ Cassazione Penale, sez. III, 13 maggio 2008, n. 19206. In <http://www.altalex.com/index.php?idnot=41701>

¹¹⁸ Cassazione Penale, Sez. I, 13 marzo 1986, n. 9458). In <http://www.ambientediritto.it/Giurisprudenza/2003/rassegna%20674%20c.p..htm#1986>

¹¹⁹ Cassazione Penale, Sez. I, 30 agosto 1996, n. 8148. In <http://www.ambientediritto.it/Giurisprudenza/2003/rassegna%20674%20c.p..htm#1996>

¹²⁰ Cassazione Penale, Sez. III, 8 aprile 2004, n. 16728. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2004/Cassazione/Cassazione%202004%20n.16728.htm>

del titolare dello stabilimento industriale che abbia adottato, anche con notevole anticipo rispetto alle ditte concorrenti e con considerevole dispendio di risorse in termini economici, tecnologie di intervento altamente qualificate per prevenire le immissioni. Colpa che sarebbe al contrario rilevabile in conseguenza della gestione di un impianto di depurazione di fumi che, in conseguenza di una carenza progettuale *ab origine*, risulti idoneo a provocare emissioni di fumi e di vapori nell'atmosfera, atti a molestare le persone (Cassazione Penale, Sez. III, 11 novembre 2005, n. 40954)¹²¹.

Sul tema della colpa è stato osservato dalla Suprema Corte che, mentre nessun problema si pone nel caso in cui le emissioni superino gli standard fissati dalla legge, nel qual caso il reato di cui all'art. 674 c.p. concorrerà con quelli fissati dalla Parte V del d.lgs. 152/2006, diversamente, quando pur essendo contenute nei limiti di legge, le emissioni abbiano arrecato e arrechino concretamente fastidio alle persone, superando la normale tollerabilità, non si potrà fare a meno di valutare nel merito l'avvenuta adozione di misure offerte dalla migliore tecnologia disponibile.

In caso di risposta negativa non potrà escludersi la responsabilità per violazione dell'art. 674 c.p.; diversamente, in caso di avvenuta predisposizione di tecniche aggiornate, la stessa resterà esclusa in quanto, nella valutazione della responsabilità, l'elemento dell'oggettivo disturbo recato a terzi non potrà prescindere dal dato dell'assenza di un sia pur minimo coefficiente di colpevolezza (Cassazione Penale, sez, III, 9 marzo 2006, n. 8399)¹²².

Un tema di grande rilievo riguarda la compatibilità della condotta prevista per la prima ipotesi di reato, ossia per il versamento di polveri

¹²¹ Cassazione Penale, Sez. III, 11 novembre 2005, n. 40954. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2005/Cassazione/Cassazione%202005%20n.40954.HTM>

¹²² Cassazione Penale, sez, III, 9 marzo 2006, n. 8399. In <http://lexambiente.it/aria/170/8204-aria-emissioni-in-atmosfera-art-674-cp-e-giurisprudenza-di-legittimita.html>

ed in generale per il getto o il versamento di cose, con la disposizione dell'art. 40 c.p. in base alla quale non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo. Disposizione che non sarebbe estensibile ai reati di condotta attiva ma solo ai reati di evento, nei quali il disvalore penale è concentrato nell'evento, essendo invece indifferenti le modalità comportamentali che lo cagionano.

Come osservato dalla dottrina, l'ipotesi contravvenzionale in oggetto, così come quella di cui all'art. 279, comma 2, del d.lgs. 152/06, deve essere considerata quale reato di evento pericoloso, dove l'evento può essere cagionato da una condotta attiva od omissiva, dolosa o colposa: nel caso della contravvenzione codicistica si tratta di un evento di pericolo concreto, consistente nell'attitudine delle cose o delle emissioni a imbrattare, offendere o molestare le persone, che deve essere concretamente accertata dal giudice; nelle contravvenzioni previste dalle leggi speciali si tratta di un evento di pericolo astratto o presunto, che il legislatore collega tipicamente a ogni superamento dei limiti tabellari. Logico corollario di tale assunto è costituito dal fatto che il reato *de quo* può anche atteggiarsi come reato commissivo mediante omissione (c.d. reato omissivo improprio) ogni qualvolta il pericolo concreto per la pubblica incolumità derivi anche dalla omissione (dolosa o colposa) del soggetto che aveva l'obbligo giuridico di evitarlo¹²³.

Come ha chiarito la Cassazione in una sentenza del 2009, deve ritenersi pacificamente configurabile una responsabilità a titolo omissivo nei casi nei quali l'ordinamento attribuisce una posizione di garanzia nei confronti dell'interesse collettivo alla salute e alla incolumità; in questo senso il titolare di una impresa potenzialmente pericolosa deve evitare di mettere a repentaglio quell'interesse,

¹²³ Così: L. Ramacci, *Articolo 674 cod. pen. e inquinamento atmosferico nella giurisprudenza della Cassazione*. In <http://www.lexambiente.org/acrobat/ramacci072009.pdf>

overossia ha l'obbligo di evitare ogni evento di pericolo (Cassazione Penale, Sez. III, 17 aprile 2009, n. 16286)¹²⁴.

In particolare, dal caso oggetto della pronuncia risultava che durante lo scarico del "clinker" (una sostanza sabbiosa utilizzata per la produzione del cemento) dalle navi trasportatrici ai silos della Cementir, e dai silos alle autocisterne utilizzate per il trasporto successivo, venivano immesse nell'atmosfera sottilissime polveri, che si depositavano all'esterno e all'interno delle abitazioni limitrofe e cagionavano agli occupanti fastidi fisici tali da compromettere significativamente l'esercizio delle normali attività quotidiane.

Successivamente una nube di polveri cementizie era fuoruscita dai silos, provocando l'effetto meteorologico c.d. della "lupa", una fitta nebbia tipica dello Stretto di Messina seguita, un anno dopo, da un'altra fuoruscita di polveri provocata dalla rottura di una flangia della tubazione di collegamento tra la nave e i silos. In quella occasione lo scarico del clinker non era avvenuto attraverso l'apposita tubazione interrata, perché la motonave della Cementir "Mar Grande", usualmente utilizzata per la bisogna con la tubazione interrata, era in cantiere per lavori di ordinaria manutenzione. La nave appositamente noleggiata in sostituzione, la "Cem Cutter", aveva utilizzato per lo scarico una tubazione esterna posizionata sulla banchina del porto; ma, asseritamente a causa della eccessiva pressione, una flangia della tubazione si era staccata, provocando la fuoruscita di polveri nell'atmosfera. A prescindere dalla impossibilità di verificare l'esatta eziologia dell'incidente, era indubbia la responsabilità della Cementir, e per essa del suo legale rappresentante, in considerazione della scelta metodologica del sistema di scarico, della nave e dello stato di manutenzione dei filtri, il cui dedotto intasamento non poteva non

¹²⁴ Cassazione Penale, Sez. III, 17 aprile 2009, n. 16286. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2009/Cassazione/Cassazione_2009_n._16286.htm

ricondersi all'attività dell'impianto in discussione; nel frattempo altre emissioni di polveri in atmosfera erano state provocate dalla periodica attività di pulitura dei filtri.

Per la Corte, dunque, il legale rappresentante di una azienda è gravato dell'obbligo di evitare il versamento di polveri o l'emissione di gas, vapori e fumi, in quanto pericolosi per la salute pubblica. In sostanza, argomenta la Corte, il disposto dell'art. 674 c.p., così integrato dall'art. 40 c.p., mette a carico di tale soggetto non solo ogni condotta attiva (generalmente dolosa), ma anche ogni condotta omissiva (generalmente colposa) che provochi l'evento pericoloso. La Corte ha stabilito che ciò che conta, secondo la *ratio* dell'istituto, è il evitare il risultato, non la condotta, sicché il legislatore si occupa di imporre al titolare della posizione di garanzia soltanto un obbligo di risultato, indipendentemente da ogni vincolo di comportamento. La norma incriminatrice tende pertanto ad evitare l'evento pericoloso per la salute pubblica, indipendentemente dalle modalità comportamentali con cui si realizza il versamento o l'emissione.

La Corte conclude sostenendo che la condotta sanzionata dalla contravvenzione in oggetto potrà pertanto assumere la forma di reato commissivo mediante omissione ogni qualvolta il pericolo concreto per la pubblica incolumità possa derivare anche da omissioni (dolose o colpose) del soggetto che aveva l'obbligo giuridico di evitarlo. Un obbligo che, ovviamente, dovrà essere individuato sulla base della disciplina complessiva di settore, ed in particolare delle norme di cautela specificamente poste ovvero, quantomeno, della violazione di indicazioni e prescrizioni tecniche, individuabili in relazione allo stato dell'arte, funzionali a fronteggiare il verificarsi dell'evento descritto dalla norma.

Come osserva Parodi, vi è un passaggio delle argomentazioni della Suprema Corte che deve essere sottolineato: in materia ambientale, per il reato di cui all'art. 674 c.p., il profilo omissivo rileva non tanto in

ordine al rapporto di causalità, quanto piuttosto sotto il profilo della colpa. La Corte, infatti, stabilisce che il versamento di polveri in atmosfera non è reato necessariamente doloso, ma può essere imputato anche a titolo di colpa, e questa ovviamente può consistere anche nella omissione di cautele doverose; si tratterebbe di un reato a condotta mista, in cui l'evento pericoloso del versamento delle polveri in atmosfera è provocato sia da una condotta positiva (lo scarico, il trasporto, lo stoccaggio del clinker) sia da una condotta omissiva (la mancata adozione di cautele doverose). In questo senso il profilo della colpa interferisce in qualche modo col rapporto causale, anche se non vi è ragione di escludere l'applicabilità del principio di causalità omissiva nella fattispecie penale di cui si discute. Quello che la disposizione di cui all'art. 40 c.p. presuppone è soltanto che vi sia un evento che l'imputato ha l'obbligo di evitare; ma questo evento può essere sia di danno, sia di pericolo¹²⁵.

3.2 LE IPOTESI DI REATO PREVISTE DAL D.LGS. 152/2006: L'ART. 279, 1° COMMA

Il Codice dell'ambiente prevede ipotesi di reato "settoriali", in particolare, esso si suddivide in tre sottosistemi tematici.

Vi è una parte dedicata alla tutela delle acque, che ha un'unica norma deputata a raccogliere fattispecie penalmente rilevanti, di natura esclusivamente contravvenzionale (l'art. 137 e i suoi 13 commi), che completa un articolato quadro di tutela dall'inquinamento idrico, composto anche dall'insieme delle violazioni amministrative contenute nell'art. 133 e dal sistema di regolamentazione delle risorse idriche predisposto attraverso le definizioni e le procedure. Vi è poi una parte

¹²⁵ Così C. Parodi in P. D'Agostino, R. Salomone, *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, Ed. Cedam, 2011, p. 651 ss.

(Parte IV) dedicata alla disciplina dei rifiuti, la quale è costituita da un insieme di disposizioni di carattere eterogeneo, e in cui le norme incriminatrici vanno dall'art. 254 all'art. 263; infine, vi è la Parte V, a tutela dell'aria, il cui apparato sanzionatorio si concentra nell'art. 279.

Analizzando il Codice Ambientale, possiamo rinvenire quattro tipologie di reati che si ripetono per ogni disciplina affrontata.

Un primo modello è incentrato sull'esercizio di una determinata attività in assenza di autorizzazione o con autorizzazione sospesa o revocata. Si rifanno a questo modello le fattispecie di illecito sia in materia di acqua, sia in materia di rifiuti e di aria, avendo ovviamente ad oggetto attività completamente diverse tra loro: dall'effettuazione di nuovi scarichi nell'acqua, allo smaltimento di rifiuti, all'apertura di un nuovo impianto industriale.

Un secondo tipo strutturale è quello in cui la condotta illecita consiste nell'omessa segnalazione alla pubblica Autorità di dati rilevanti. Questo obbligo si rinviene negli artt. 137, comma 7, del d.lgs. 152/06 sulla tutela delle acque e 279, comma 3, sulla tutela dell'aria.

Un altro schema è quello che si incentra sul superamento di valori limite di emissione e/o immissione di sostanze nocive per l'ambiente, i quali sono generalmente ubicati in allegati o in tabelle la cui compilazione e aggiornamento spettano il più delle volte a organi amministrativi di vario rango (per esempio il Ministro dell'ambiente) e che vengono richiamati dalle fattispecie penali incriminatrici. Rientrano in questo modello gli artt. 137, comma 5, e 279, comma 2, del d.lgs. 152/06.

Fatta questa premessa, possiamo focalizzare l'attenzione su l'oggetto di questo paragrafo: l'art. 279, comma 1, del d.lgs. 152/06.

L'ipotesi di reato che apre al comma 1 la serie contemplata dall'art. 279 del d.lgs. 152/06 indica condotte che descrivono momenti autonomi e precisi dell'attività disciplinata dalla norma.

L'obbligo di richiedere e di ottenere il rilascio dell'autorizzazione, per installare un impianto nuovo o trasferire un impianto, sorge in capo al gestore ai sensi dell'art. 269, comma 1, del d.lgs. 152/06; ovviamente, il d.lgs. 128/10 ha adeguato la fattispecie con il riferimento allo "stabilimento" al posto dell'impianto. Ai sensi del comma 1 dell'art. 279, pertanto, chi inizia a installare o esercisce uno stabilimento in assenza della prescritta autorizzazione ovvero continua l'esercizio con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata è punito con la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 258 euro a 1032 euro.

La fattispecie prende atto che l'autorizzazione deve essere rilasciata con riferimento allo stabilimento e che i singoli impianti e le singole attività presenti nel suddetto non devono essere oggetto di autorizzazione.

La prima parte del comma 1 dell'art. 279 menzionato sanziona con la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 258 euro a 1032 euro le seguenti condotte:

- a) installazione o esercizio di uno stabilimento in assenza della prescritta autorizzazione;
- b) prosecuzione dell'esercizio dello stabilimento a fronte di una autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa, revocata o dopo l'ordine di chiusura dell'impianto o di cessazione dell'attività.

Sul piano definitorio si osserva che se l'indicazione dell'"esercizio" dello stabilimento non presenta particolari problemi, non altrettanto si può ritenere per la formula "inizio dell'installazione". Il dubbio che si pone è: quando si può ritenere sia "iniziata" un'attività prodromica all'installazione?

Secondo Parodi, possono ritenersi applicabili al caso di specie i principi generali in tema di tentativo, ex art. 56 del codice penale; tentativo che non è logicamente compatibile con il reato contravvenzionale, ma che può essere tipizzato. Occorre, quindi, che la

predisposizione dell'impianto abbia assunto natura esecutiva tale da apparire come univocamente finalizzato alla realizzazione operativa dell'impianto stesso¹²⁶.

La fattispecie in oggetto si pone in situazione di continuità con quelle già previste per gli impianti nuovi e quelli esistenti disciplinati dal DPR 203/88, agli artt. 24, comma 1, e 25, commi 1 e 5. In giurisprudenza si è riscontrata la continuità normativa dell'art. 279 del d.lgs. 152/06 con gli artt. 24, comma 1, e 25, commi 1 e 5 del previgente DPR 203/88. In tema di tutela delle emissioni nell'atmosfera, l'installazione in un impianto preesistente di apparecchiature che aumentano le emissioni richiede un'ulteriore, preventiva autorizzazione, atteso che devono essere autorizzate tutte le emissioni, anche di modeste dimensioni, che abbiano concreta attitudine a causare un inquinamento dell'aria (Cassazione Penale, Sez. III, 9 gennaio 2008, n. 573)¹²⁷.

Con riguardo alla successione delle leggi nel tempo, la giurisprudenza ha chiarito che, laddove la condotta di esercizio di impianto di emissione in atmosfera senza autorizzazione, già iniziato nella vigenza dell'art. 25 del DPR 203/88, abbia a protrarsi nel vigore del nuovo art. 279 del d.lgs. 152/06, deve essere applicata quest'ultima disciplina, per essersi la consumazione di detto reato, di natura permanente, esaurita sotto l'impero della legge successiva (Cassazione Penale, Sez. III, 5 febbraio 2008, n. 13225)¹²⁸.

Secondo la giurisprudenza tale reato si configura come reato non di danno ma formale, mirando l'art. 279 a garantire un controllo preventivo da parte della pubblica amministrazione sul piano della

¹²⁶ Così C. Parodi in P. D'agostino, R. Salomone, *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, Ed. Cedam, 2011, p. 586.

¹²⁷ Cassazione Penale, Sez. III, 9 gennaio 2008, n. 573. Aria. Vecchia e nuova disciplina e ampliamento impianto preesistente. In <http://lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/3670-Aria.%20Vecchia%20e%20nuova%20disciplina%20e%20ampliamento%20impianto%20preesistente.html>

funzionalità e della potenzialità inquinante di un impianto industriale. Il reato è configurabile indipendentemente dalla circostanza che le emissioni superino i valori limite stabiliti, dovendosi fare invece riferimento alla presenza di emissioni comunque moleste ed inquinanti *ex se*, connaturate, quindi, alla natura formale del reato (Cassazione Penale, Sez. III, 28 dicembre 2011, n. 48474)¹²⁹.

Anche di recente, la Corte ha affermato che tale reato si configura come reato di pericolo a natura permanente. Il che significa che l'ipotesi incriminatrice viene integrata dalla sola sottrazione delle attività al controllo preventivo degli organi di tutela, avendo il legislatore inteso anticipare l'intervento a tutela dei beni collettivi in tutti i casi in cui un impianto di produzione è destinato a produrre fisiologicamente o anche solo potenzialmente emissioni in atmosfera (Cassazione penale, Sez. III, 7 gennaio 2013, n. 192)¹³⁰.

Già in precedenza, peraltro, la giurisprudenza aveva ritenuto che il reato consistente nell'esercizio di un impianto non autorizzato alle emissioni in atmosfera fosse reato di pericolo, che presupponeva necessariamente che la condotta fosse contemplata tra quelle disciplinate dalla legge e quindi il presupposto per l'insorgenza dell'obbligo di autorizzazione era che si trattasse di impianti che provocassero emissioni all'esterno. Qualora si fosse accertato, dunque, che le emissioni rimanevano all'interno dello stabilimento, la fattispecie non rientrava nel campo applicativo della normativa in tema di emissioni industriali, per cui non era neppure astrattamente

¹²⁸ Cassazione Penale, Sez. III, 5 febbraio 2008, n. 13225. In <http://lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/3955-Aria.%20D.Lv.%20152-06%20e%20dpr%20203-1988.html>

¹²⁹ Cassazione Penale, Sez. III, 28 dicembre 2011, n. 48474. In <http://www.reteambiente.it/normativa/16043/>

¹³⁰ Cassazione Penale, Sez. III, 7 gennaio 2013, n. 192. *Aria. Realizzazione di impianto in difetto di autorizzazione*. In <http://lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/8930-aria-realizzazione-di-impianto-in-difetto-di-autorizzazione.html>

configurabile il reato (Cassazione Penale, Sez. III, 15 dicembre 2006, n. 40964)¹³¹.

Sempre con riferimento alla natura permanente del reato di realizzazione di un impianto in difetto di autorizzazione, la giurisprudenza ha chiarito che si tratterebbe di un reato qualificato come permanente in quanto è nel potere del relativo autore far cessare la situazione lesiva del bene giuridico protetto richiedendo l'autorizzazione; ne consegue che la prescrizione non comincia a decorrere dal termine fissato dalla legge per la presentazione della domanda, ma dalla cessazione della permanenza. Sotto il profilo soggettivo, la permanenza del reato di omessa presentazione della domanda di autorizzazione radica la responsabilità di coloro i quali hanno perseguito nell'esercizio degli impianti sapendo e comunque dovendo sapere, e controllare, che la domanda di autorizzazione non era stata presentata, a suo tempo, con le prescritte modalità, dal precedente amministratore (Cassazione Penale, Sez. III, 3 febbraio 2006, n. 4326)¹³².

I Giudici della Corte hanno sostenuto che il reato di cui all'art. 279, comma 1, si configura anche nei confronti di coloro che hanno proseguito l'esercizio dell'impianto omettendo di controllare che l'autorizzazione per le emissioni fosse stata rilasciata all'origine e non si esaurisce con il comportamento del legale rappresentante della società al momento nel quale è iniziata la costruzione dell'impianto senza la preventiva autorizzazione, ma, trattandosi di reato permanente, è integrato anche da coloro che successivamente assumono la qualità di legali rappresentanti, atteso che anche su questi grava l'obbligo di chiedere l'autorizzazione o di cessare l'attività in assenza della stessa. La permanenza del reato in oggetto perdura comunque fintanto che lo

¹³¹ Cassazione Penale, Sez. III, 15 dicembre 2006, n. 40964. In http://www.industrieambiente.it/documents/IA_00097.pdf

svolgimento dell'attività soggetta a controllo rimane ignota alla pubblica amministrazione (Cassazione Penale, Sez. III, 17 gennaio 2008, n. 2488; Cassazione Penale, Sez. III, 9 giugno 2010, n. 22018)¹³³.

Ai sensi del primo comma dell'art. 279 è, altresì, soggetta alla stessa sanzione penale dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 258 euro a 1032 euro la realizzazione di una modifica sostanziale dello stabilimento senza la prescritta autorizzazione, mentre se si tratta di modifica non sostanziale la violazione è soggetta a sanzione amministrativa pecuniaria pari a 1000 euro.

In giurisprudenza si è ritenuto che costituisce una modifica sostanziale dello stabilimento, soggetta anche essa a preventiva autorizzazione, la installazione di un impianto di verniciatura industriale con due camini di aspirazione per le emissioni in atmosfera, la cui carenza è punita con la stessa pena di quella prevista per la totale mancanza di autorizzazione; mentre se si tratta di modifica non sostanziale la violazione è soggetta a sanzione amministrativa (Cassazione Penale, Sez. III, 23 aprile 2012, n. 15500)¹³⁴.

Il TAR Emilia Romagna ha qualificato come modifica sostanziale la sostituzione dell'impianto con uno di marca differente con diverse soluzioni tecniche, con una diversa portata delle emissioni, con una diversa temperatura di emissione, e con l'inserimento di un nuovo silos di stoccaggio che, pur essendo stato richiesto nella precedente

¹³² Cassazione Penale, Sez. III, 3 febbraio 2006, n. 4326. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2006/Cassazione/Cassazione%202006%20n.4326.htm>

¹³³ Cassazione Penale, Sez. III, 17 gennaio 2008, n. 2488. *Aria*. Articolo 279 d.lgs. 152/06 (permanenza del reato). In <http://lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/3784-Aria.%20Articolo%20279%20D.Lv.%20152-06%20%28permanenza%20del%20reato%29.html>
Cassazione Penale, Sez. III, 9 giugno, 2010, n. 22018. *Aria*. Reato di costruzione di impianto senza autorizzazione. In <http://lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/7234--aria-reato-di-costruzione-di-impianto-senza-autorizzazione.html>

¹³⁴ Cassazione Penale, Sez. III, 23 aprile 2012, n. 15500. *Aria*. *Installazione impianto di verniciatura industriale*. In <http://www.lexambiente.it/aria/146-cassazione-penale146/8054-aria-installazione-impianto-di-verniciatura-industriale.html>

domanda, non era stato inserito nell'autorizzazione (TAR Emilia Romagna, Sez. II, 21 gennaio 2011, n. 49)¹³⁵.

Anche il caso di modifica dell'impianto consistente nella variazione delle modalità di convogliamento delle emissioni, nella specie modifica di un preesistente impianto di emissione finalizzato a riunire in un unico punto le emissioni scaturenti da due camini, costituisce per il Consiglio di Stato modifica sostanziale e, come tale, è sottoposta al medesimo iter autorizzativo previsto per il rilascio *ex novo* dell'autorizzazione delle emissioni in atmosfera (Consiglio di Stato, Sez. V, 29 aprile 2009, n. 2746)¹³⁶.

3.3 (SEGUE) LA VIOLAZIONE DELLE PRESCRIZIONI: ART. 279, 2° COMMA

L'individuazione delle prescrizioni in relazione all'autorizzazione alle emissioni rappresenta non solo un momento fondamentale dell'esercizio della discrezionalità amministrativa in campo ambientale, quanto anche, e soprattutto, osserva Parodi, l'espressione di un potere funzionale alla tutela effettiva dell'ambiente stesso; potere che peraltro deve essere esercitato nel pieno rispetto dei principi di trasparenza nell'applicazione dei criteri che improntano l'attività dell'ente¹³⁷.

L'art. 279, comma 2, sanziona con la pena dell'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1032 euro, chi nell'esercizio di uno stabilimento viola i valori limite di emissione o le prescrizioni stabiliti

¹³⁵ TAR Emilia Romagna, Sez. II, 21 gennaio 2011, n. 49. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2011/TAR/Tar_Emilvia_Romagna_BO_2011_n.49.htm

¹³⁶ Consiglio di Stato, Sez. V, 29 aprile 2009, n. 2746. In *Riv. Giur. Ambiente*, 5, 2009, p. 713.

¹³⁷ Così C. Parodi in P. D'agostino, R. Salomone, *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, Ed. Cedam, 2011, p. 595.

dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla Parte V del d.lgs. 152/06, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'art. 271 o le prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente. Se i valori limite o le prescrizioni violati sono contenuti nell'autorizzazione integrata ambientale si applicano le sanzioni previste dalla normativa che disciplina tale autorizzazione.

La giurisprudenza ha specificato che tra le prescrizioni la cui inosservanza dà luogo a sanzione penale ai sensi dell'art. 279, comma 2, vanno ricomprese anche le disposizioni che impongono adempimenti prodromici alla messa in esercizio dell'impianto. Ciò che assume penale rilevanza è, da un lato, il superamento dei limiti di emissione, e dall'altro lato, la violazione di specifiche prescrizioni, contenute nell'atto autorizzativo o altrimenti imposte dall'autorità competente. A tale riguardo la Suprema Corte ha ritenuto che debba farsi rientrare, tra le prescrizioni, anche quanto contenuto nel progetto relativo alla costruzione dell'impianto così come autorizzato. Ciò è infatti corrispondente alla *ratio* della norma incriminatrice, ossia consentire la tutela del bene ambiente anche attraverso un rafforzamento della sanzione per l'inosservanza dell'atto amministrativo contenente le regole per l'esercizio dell'attività soggetta a controllo ambientale.

Secondo i Giudici di legittimità, il contenuto della disposizione normativa, non contenendo alcuna specificazione in merito a cosa debba intendersi per prescrizione del provvedimento autorizzativo, può essere il più ampio, a condizione, tuttavia, che il provvedimento non risulti affetto da eccesso di potere, come sarebbe se la prescrizione non fosse in alcun modo ricollegabile a quelle esigenze di precauzione e di controllo sottese all'investitura del potere autorizzatorio in capo alla Amministrazione pubblica (Cassazione Penale, Sez. III, 27 luglio 2011, n. 29967)¹³⁸.

¹³⁸ Così, Cassazione Penale, Sez. III, 27 luglio 2011, n. 29967. In *Riv. Giur. Ambiente*, 1, 2012, p.67.

Per quanto riguarda la natura del reato, nella stessa sentenza, la Suprema Corte ritiene si tratti di un reato di pericolo, ritenendo concretizzata la violazione dell'art. 279, comma 2, anche solo in presenza della prova della circostanza che nell'impianto in questione non era stato installato il dispositivo imposto in sede di approvazione del progetto. Nel caso in cui l'osservanza delle prescrizioni imposte dall'autorità riguardi adempimenti prodromici alla messa in esercizio dell'impianto, ai fini del perfezionamento del reato occorre tuttavia che l'attivazione dell'impianto abbia effettivamente luogo.

In relazione al concetto di autorizzazione, in dottrina si è peraltro affermato che possono essere considerate prescrizioni in senso stretto solo quelle disposizioni funzionali al raggiungimento, ad esempio, del fine del controllo. Non ogni disposizione prescrittiva contenuta nell'atto autorizzatorio dovrebbe quindi essere a stretto rigore considerata prescrizione, ma soltanto quella la cui imposizione rappresenta una sorta di corollario necessario e di dettaglio rispetto ad una scelta di valore già effettuata dal legislatore. Tale conclusione muove dalla necessità di evitare una inammissibile delega in bianco all'autorità amministrativa che, definendo nel dettaglio le modalità di compimento di una certa attività, potrebbe assegnare un potere del tutto analogo a quello del legislatore. Sarebbe sufficiente, infatti, porre un qualunque ordine all'interno dell'autorizzazione, lontano da quell'interesse a beneficio del quale la stessa autorizzazione era stata ritenuta necessaria, per dare vita ad una condotta penalmente rilevante ad ogni trasgressione¹³⁹.

¹³⁹ C. Melzi d'Eril, *Reato di inosservanza delle prescrizioni: la Cassazione insiste nel suo esasperato formalismo (nota a Cass, pen. n. 6256/2011)*. In <http://lexambiente.it/acrobat/Ambi11MelzidEril.pdf>

3.4 LE IMMISSIONI E L'ART. 844 DEL CODICE CIVILE

L'art. 844 c.c. stabilisce che il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi. Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso.

La giurisprudenza ha affermato che, sebbene l'art. 844 c.c. contenga un elenco esemplificativo delle immissioni suscettibili di divieto, posto che in esso, dopo l'espressa menzione di alcune di tali immissioni, segue l'espressione "e simili propagazioni", il carattere eccezionale dei limiti posti alla estrinsecazione del diritto di proprietà fa sì che la tassatività sussiste nel *genus*, se non nella *species*. Pertanto, la norma è passibile di applicazione, per interpretazione estensiva, a ipotesi che presentino i seguenti requisiti: materialità dell'immissione, cioè che essa cada sotto i sensi dell'uomo ovvero influisca oggettivamente sul suo organismo; carattere indiretto o mediato dell'immissione, nel senso che essa non consista in un *facere in alienum*, ma costituisca ripercussione di fatti compiuti, direttamente o indirettamente dall'uomo, nel fondo da cui si propaga; attualità di una situazione di intollerabilità, non semplice pericolo di essa, derivante da una continuità, o almeno periodicità, anche se non a intervalli regolari, dell'immissione (Cassazione Civile, Sez. II, 7 settembre 1977, n. 3889)¹⁴⁰.

Sempre la giurisprudenza ha stabilito che le immissioni determinate da un'attività produttiva che superino i normali limiti di tollerabilità fissati, nel pubblico interesse, da leggi o regolamenti, sono da reputarsi

¹⁴⁰ Cassazione Civile, Sez. II, 7 settembre 1977, n. 3889. In <http://www.confedilizia.it/immissioni.html>

illecite; quindi il giudice, dovendo riconoscerle come tali, può addivenire ad un contemperamento delle esigenze della produzione soltanto al fine di adottare quei rimedi tecnici che consentano l'esercizio della attività produttiva nel rispetto dei diritti dei vicini a non subire le immissioni superiori alla normale tollerabilità. Il danno *ex art.* 844 c.c. si identifica con la minore produttività del fondo (Cassazione Civile, Sez. II, 8 marzo 2010, n. 5564)¹⁴¹.

Per quanto riguarda la tutela civilistica, in giurisprudenza si è ritenuto che essa sia rinvenibile nella capacità di assicurare la cessazione della condotta immissiva che superi la soglia della normale tollerabilità nonché il risarcimento di tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti e *subendi*. È applicabile anche una forma di tutela cautelare inibitoria atipica (quella di cui all'art. 700 c.p.c.), attraverso la quale è possibile ottenere, in costanza del requisito del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, l'immediata cessazione, anche *ante causam*, delle immissioni moleste e pericolose per la salute (Tribunale di Modena, Sez. I, 6 settembre 2004, n. 1430)¹⁴².

Nella stessa sentenza la giurisprudenza ha ritenuto che l'immissione intollerabile si presta ad essere sussunta anche sotto l'egidia dell'art. 1170 c.c. ("azione di manutenzione"), venendo ad integrare una molestia di fatto incidente negativamente sul possesso di un immobile.

Nella tipologia di atti costituenti molestie di fatto che turbano materialmente il possesso altrui rientrano anche le immissioni *in alienum* che superino i limiti della normale tollerabilità. Come accade in generale in ogni caso di molestia, l'azione di manutenzione presuppone che il superamento della normale tollerabilità delle immissioni sussista nel momento in cui il giudice emette il provvedimento di inibitoria.

¹⁴¹ Cassazione Civile, Sez. II, 8 marzo 2010, n. 5564. In <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/guidaAlDiritto/documento.art.html?idDocumento=12158771&idType=16&prod=55>

¹⁴² Tribunale di Modena, Sez. I, 6 settembre 2004, n. 1430. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2004/Tribunale/Trib.Modena%202004%20n.1430.htm>

Inoltre, attraverso la generale responsabilità aquiliana *ex art.* 2043 c.c., in combinato disposto con l'art. 32 Cost., è possibile ottenere la tutela risarcitoria in relazione al danno biologico eventualmente patito. Attraverso l'art. 2059 c.c. è possibile inoltre ottenere il risarcimento del danno non patrimoniale, *sub specie* morale soggettivo.

La dottrina osserva che finché le immissioni sono valutabili con strumentazione scientifica, sarà possibile, in sede istruttoria, dimostrare il superamento della normale tollerabilità (in generale stabilita per legge o regolamento) quale presupposto delle proprie richieste nell'eventuale contenzioso civilistico instaurato. Il problema nasce quando le immissioni non sono misurabili scientificamente come nel caso di certi odori che non sono rappresentati da gas tossici o da vapori percepibili da strumenti. In questo caso, il concetto di "normale tollerabilità" assume una connotazione molto soggettiva: ciò che per qualcuno può essere un odore non tollerabile, per altri può essere invece una esalazione sopportabile se non addirittura piacevole¹⁴³.

In materia di immissioni moleste il giudice può affidarsi a nozioni di comune esperienza. In giurisprudenza, infatti, si è ritenuto che il giudizio di eccedenza rispetto alla normale tollerabilità delle immissioni risulta, altresì, corredato dal richiamo a nozioni di comune esperienza, delle quali al giudice è consentito avvalersi ai sensi dell'art. 115, comma 2, del c.p.c. (Cassazione Civile, Sez. II, 11 maggio 2005, n. 9865; Cassazione Civile, 12 aprile 2011, n. 8367)¹⁴⁴.

In ordine alle conseguenze dannose del comportamento del responsabile, la giurisprudenza ha ritenuto che il danno da immissioni sussiste *in re ipsa* e che il danno arrecato a terzi rientra nello schema generale di risarcimento danni di cui al combinato disposto degli artt.

¹⁴³ Così V. Tufariello in V. Tufariello, *La responsabilità civile. Il danno da immissioni*, UTET Giuridica, 2011, p. 85 ss.

¹⁴⁴ Cassazione Civile, Sez. II, 11 maggio 2005, n. 9865; Cassazione Civile, 12 aprile 2011, n. 8367. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2011/Cassazione/Cassazione_2011_n._8367.htm

2043 e 2059 c.c. Andrà, pertanto, dato ristoro al pregiudizio patito, per l'indebita immissione di vapori maleodoranti eccedenti la soglia della normale tollerabilità, per la perdita di godimento dei propri beni o comunque per la indebita limitazione del pieno godimento degli stessi in termini di diminuita comodità, salubrità e tranquillità. Tutto ciò anche in termini di forti limitazioni ai diritti costituzionalmente garantiti concernenti i rapporti familiari, la proprietà privata e la libertà personale. Nel caso in cui le immissioni, pur rispettando le norme speciali di settore, arrechino concreto disturbo ai proprietari dei fondi vicini, superando la normale tollerabilità, si configurerà l'illecito civile di cui all'art. 844 c.c., la cui valutazione deve essere operata contemperando le ragioni della proprietà con le esigenze della produzione (Cassazione Civile, Sez. II, 13 marzo 2007, n. 5844)¹⁴⁵.

In materia di immissioni, appare rilevante una decisione della Corte di Cassazione nella quale si stabilisce che il risarcimento del danno esistenziale, riconducibile alla lesione di valori costituzionalmente garantiti, quali i diritti fondamentali della persona, non può fondarsi su considerazioni che, sia pure basate sulla comune esperienza, si limitino ad un aspetto interiore della persona lesa, occorrendo la prova dell'incidenza, in concreto, della lesione di valori fondamentali dell'individuo sulle attività realizzatrici del soggetto danneggiato, con conseguente alterazione della personalità del soggetto, sia sotto il profilo personale che relazionale, quindi esterno, quale conseguenza del fatto illecito altrui. Anche se la lesione è *in re ipsa*, argomenta la Cassazione, non ne può discendere, quale corollario, che il danno debba essere risarcito senza che incomba sul danneggiato l'onere quantomeno di allegare circostanze concrete che ne consentano la prova, anche presuntiva, della sua esistenza, costituendo la lesione di valori costituzionali un semplice indizio, sia pure di valenza pregnante, dell'esistenza del danno che, tuttavia, dovrà essere provato facendo

¹⁴⁵ Cassazione Civile, Sez. II, 13 marzo 2007, n. 5844. In <http://www.altalex.com/index>.

ricorso ai principi generali in tema di onere della prova. È necessario, in altri termini, dice ancora la Suprema Corte, fornire la prova testimoniale, documentale o presuntiva che dimostri i concreti cambiamenti che l'illecito ha apportato, in senso peggiorativo, nella qualità di vita del danneggiato evidenziandosi la possibilità di fare ricorso, in tema di danno esistenziale, anche alla prova per presunzione, mezzo di prova non relegato dall'ordinamento in grado subordinato nella cerchia delle prove, cui il giudice può far ricorso in via esclusiva. Secondo la Corte, spetterà, pertanto, al danneggiato allegare precise circostanze, di valenza pregnante, atte a formare il convincimento, anche presuntivo, da parte del giudice, della rilevanza ai fini della lesione della sfera esistenziale, in base a presunzioni semplici, sia pure *iuris tantum*, con conseguente inversione dell'onere della prova a carico del danneggiante che deve provare, nella fattispecie, che le immissioni, ancorché illecite, non abbiano determinato conseguenze pregnanti nella sfera soggettiva dei danneggiati (Cassazione Civile, Sez. II, 12 giugno 2006, n. 13546)¹⁴⁶.

La Suprema Corte è intervenuta anche con riguardo alla tutela risarcitoria ed alla problematica relativa alla valutazione del danno, sancendo che la valutazione equitativa del danno deve essere giustificata e motivata dal giudice in sentenza, con una indicazione analitica degli elementi di fatto che l'hanno portato a liquidare una cifra piuttosto che un'altra. Il semplice turbamento della tranquillità familiare non assurge a un valore costituzionale protetto e quindi non può essere risarcito. La Corte ha affermato che, sebbene l'indagine medico legale non sia indispensabile e il giudice possa, nell'ambito della valutazione discrezionale al medesimo riservata, accertare il verificarsi della menomazione dell'integrità psico-fisica della persona facendo ricorso alle presunzioni e quantificare il danno in via equitativa, è pur

¹⁴⁶ Cassazione Civile, Sez. II, 12 giugno 2006, n. 13546. In <http://www.altalex.com/index.php?idnot=10525>

sempre necessario che la motivazione indichi gli elementi di fatto che nel caso concreto sono stati tenuti presenti e i criteri adottati nella liquidazione equitativa, perché altrimenti la valutazione si risolverebbe in un giudizio del tutto arbitrario, in quanto non è suscettibile di alcun controllo (Cassazione Civile, Sez. II, 19 agosto 2011, n. 17427)¹⁴⁷.

Partendo dalla premessa per cui il danno esistenziale va “inglobato” all’interno del danno biologico, da intendere in senso omnicomprensivo, la dottrina ritiene che la sopra citata posizione giurisprudenziale (Cassazione Civile, Sez. II, 12 giugno 2006, n. 13546) sia coerente con l’orientamento della sentenza n. 17427 del 19 agosto 2011, la quale afferma non potersi accogliere la tesi che identifica il danno con l’evento dannoso, parlando di danno-evento, ovvero che il danno sia *in re ipsa*, perché la tesi snatura la funzione del risarcimento, che verrebbe concesso non in conseguenza dell’effettivo accertamento di un danno, ma quale pena privata per un comportamento lesivo.

Emerge, secondo la dottrina, la necessità di non rendere automatica la configurazione del pregiudizio da immissioni, ma di verificare con sufficiente rigore la sussistenza del pregiudizio medesimo, al fine di diversificare la protezione quando il danno sia di intensità diversa, in relazione alle vittime delle immissioni¹⁴⁸.

Riguardo al rapporto tra l’art. 844 c.c. e l’art. 674 c.p., la giurisprudenza che si è formata fino a metà degli anni ’90 ha portato a considerare come l’art. 674 c.p. fosse praticamente il corrispondente dell’art. 844 c.c., e che nessuna differenza ci fosse dall’applicazione di entrambi gli istituti giuridici, se non per le conseguenze (risarcimento,

¹⁴⁷ Cassazione Civile, Sez. II, 19 agosto 2011, n. 17427. In <http://www.altalex.com/index.php?idnot=53841>

¹⁴⁸ Così S. Magra in *Nota a Cassazione Civile, Sez. II, 19 agosto 2011, n. 17427*. In <http://www.ildirittoamministrativo.it/allegati/NOTA%20CASSAZIONE%20CIVILE,%20SEZ.%20II,%2019%20agosto%202011,%20n.%2017427%20a%20cura%20di%20S%20alvatore%20Magra.pdf>

indennizzo nel civile; espiazione della pena, detentiva o pecuniaria nel penale) (Cassazione Penale, Sez. III, 3 giugno 1994, n. 6598)¹⁴⁹.

In seguito, un opposto orientamento è stato accolto dalla Suprema Corte, secondo la quale, ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 674 c.p., l'espressione "nei casi non consentiti dalla legge" costituisce una precisa indicazione circa la necessità che tale emissione avvenga in violazione delle norme che regolano l'inquinamento atmosferico. Perciò non basta che le emissioni stesse siano astrattamente idonee ad arrecare fastidio, ma è indispensabile la puntuale e specifica dimostrazione che esse superino gli standards fissati dalla legge (nel qual caso il reato previsto dall'art. 674 c.p. concorre con quello eventualmente previsto dalla legge speciale), mentre quando, pur essendo le emissioni contenute nei limiti di legge, abbiano arrecato e arrechino concretamente fastidio alle persone, superando la normale tollerabilità, si applicheranno le norme di carattere civilistico contenute nell'art. 844 c.c. L'inciso "nei casi non consentiti dalla legge", presente nella norma penale ma non in quella civile, dice ancora la Suprema Corte, costituisce la differenza tra le due discipline: in sede penale il confine tra lecito e illecito è costituito dai limiti fissati dal legislatore, nel civile dalla normale tollerabilità valutata caso per caso (Cassazione Penale, Sez. I, 16 giugno 2000, n. 8094)¹⁵⁰.

In tale prospettiva, la giurisprudenza ha chiarito che l'emissione di gas, vapori o fumi atta a molestare le persone deve avvenire in violazione degli standard fissati dalle normative di settore, sussistendo una presunzione di legittimità per quelle emissioni che non superino le soglie fissate dalle leggi speciali. L'espressione "nei casi non consentiti dalla legge" non potrebbe neppure ricondursi alla inosservanza degli obiettivi di qualità previsti dalla legislazione speciale, in quanto il

¹⁴⁹ Cassazione Penale, Sez. III, 3 giugno 1994, n. 6598. In <http://www.ambientediritto.it/Giurisprudenza/ARIA.htm>

¹⁵⁰ Cassazione Penale, Sez. I, 16 giugno 2000, n. 8094. In http://www.dirittoambiente.net/file-articoli_76.pdf

raggiungimento di tali obiettivi sarebbe previsto in quanto possibile e con i tempi e modalità disciplinati dalle stesse leggi di settore (Cassazione Penale, Sez. III, 29 settembre 2004, n. 38297)¹⁵¹.

La Corte ha confermato che nell'ipotesi in cui le emissioni, pur rispettando le norme speciali di settore, arrechino concreto disturbo ai proprietari dei fondi vicini, superando la normale tollerabilità, debba ritenersi integrato il solo illecito civile contemplato dall'art. 844 c.c., la cui valutazione presuppone che siano contemperate le ragioni della proprietà con le esigenze della produzione. Per ritenere integrato il reato di cui all'art. 674 c.p. sarebbe invece necessario che l'emissione avvenga in violazione delle norme che regolano l'inquinamento atmosferico, non essendo sufficiente l'affermazione che le emissioni stesse siano astrattamente idonee ad arrecare fastidio (Cassazione Penale, Sez. III, 3 maggio 2007, 16181)¹⁵².

In giurisprudenza si ritiene che, per quanto riguarda le specifiche implicazioni che si possono avere tra danno ambientale e diritto alla salute, il danno non patrimoniale, consistente nel patema d'animo e nella sofferenza interna, possa essere provato per presunzioni. Inoltre, la prova per inferenza induttiva non richiede che il fatto ignoto da dimostrare sia l'unico riflesso possibile di un fatto noto, essendo sufficiente la rilevante probabilità del determinarsi dell'uno in dipendenza del verificarsi dell'altro, secondo criteri di regolarità causale. Il soggetto al quale l'ordinamento attribuisce una posizione di garanzia nei confronti dell'interesse collettivo alla salute e alla incolumità deve evitare di mettere a repentaglio quell'interesse,

¹⁵¹ Cassazione Penale, Sez. III, 29 settembre 2004, n. 38297. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2004/Cassazione/Cassazione%202004%20n.%2038297.htm>

¹⁵² Cassazione Penale, Sez. III, 3 maggio 2007, 16181. In <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/Cassazione/Cassazione%202007%20n.16181.htm>

ovverosia ha l'obbligo di evitare ogni evento di pericolo (Cassazione Penale, Sez. III, 13 maggio 2009, n. 11059)¹⁵³.

Il diritto alla salute, sebbene rivesta un predominante valore costituzionale, nel campo della tutela dell'ambiente dall'inquinamento va realizzato e tutelato previo adeguato contemperamento con il diritto di libertà economica e di iniziativa di impresa, che, nella gerarchia dei valori costituzionali viene immediatamente dopo l'art. 32 Cost.

Secondo la giurisprudenza, tale tutela va assicurata non con una ingiustificata compromissione del diritto di impresa, bensì con l'equo contemperamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, in attenta adesione alle scelte operate dal legislatore in materia (TAR Campania, Sez. V, 26 maggio 2010, n. 9181)¹⁵⁴.

I diritti fondamentali come il diritto alla salute non possono che essere tutelati nella forma garantistica c.d. incondizionata del diritto soggettivo, anche nei confronti della pubblica amministrazione, trattandosi di diritti inviolabili della persona umana.

La progressiva individuazione di precisi standards per l'immissione nell'ambiente di sostanze nocive ha determinato l'evoluzione del concetto stesso di salubrità, ormai strettamente collegato al rispetto dei limiti legali di immissione. In questa prospettiva, la Suprema Corte ha affermato che l'art. 844, comma 2, c.c., nella parte in cui prevede la valutazione da parte del giudice del contemperamento delle esigenze della produzione con le ragioni della proprietà, considerando eventualmente la priorità di un determinato uso, deve essere letto tenendo conto che il limite della tutela della salute è da ritenersi ormai intrinseco nell'attività di produzione oltre che nei rapporti di vicinato, alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata, dovendo

¹⁵³ Cassazione Penale, Sez. III, 13 maggio 2009, n. 11059. In <http://www.giuristiambientali.it/documenti/Cass09-11059mass.pdf>

¹⁵⁴ TAR Campania, Sez. V, 26 maggio 2010, n. 9181. *Ambiente in genere. Tutela dell'ambiente e della salute*. In <http://lexambiente.it/ambiente-in-genere/92-giurisprudenza-amministrativa-tar92/6333-ambiente-in-genere-tutela-dellambiente-e-della-salute.html>

considerarsi prevalente rispetto alle esigenze della produzione il soddisfacimento ad una normale qualità della vita. Ne consegue che le immissioni determinate da un'attività produttiva che superino i normali limiti di tollerabilità fissati, nel pubblico interesse, da leggi o regolamenti, e da verificarsi in riferimento alle condizioni del fondo che le subisce, sono da reputarsi illecite, sicché il giudice, dovendo riconoscerle come tali, può addivenire ad un contemperamento delle esigenze della produzione soltanto al fine di adottare quei rimedi tecnici che consentano l'esercizio dell'attività produttiva nel rispetto del diritto dei vicini a non subire le immissioni superiori alla normale tollerabilità (Cassazione Civile, Sez. II, 8 marzo 2010, n. 5564)¹⁵⁵.

Ancora, la Corte ha ricordato che nel conflitto tra le esigenze della produzione, pur contemplate dall'art. 844 c.c., ed il diritto alla salute, un'interpretazione costituzionalmente orientata dalla norma civilistica deve attribuire necessaria prevalenza al secondo, dovendo il limite della relativa tutela ritenersi intrinseco all'attività produttiva. La valutazione sulla tollerabilità delle immissioni richiede una specifica ed approfondita indagine, volta a stabilire se, in concreto, avuto riguardo alla particolare situazione dei luoghi, le stesse siano compatibili con lo svolgimento delle ordinarie e quotidiane attività di vita professionale e domestica del proprietario (Cassazione Civile, Sez. II, 17 gennaio 2011, n. 939)¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Cassazione Civile, Sez. II, 8 marzo 2010, n. 5564. In <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/guidaAlDiritto/documento.art.html?idDocumento=12158771&idType=16&prod=55>

¹⁵⁶ Cassazione Civile, Sez. II, 17 gennaio 2011, n. 939. In http://www.ambientediritto.it/sentenze/2011/Cassazione/Cassazione_2011_n_939.htm

3.4.1 GLI EFFETTI DELL'INQUINAMENTO ATMOSFERICO SULLA SALUTE

L'inquinamento atmosferico comporta spesso numerose conseguenze a carico della salute, soprattutto nei casi in cui si verifichi un brusco innalzamento delle concentrazioni dei contaminanti dell'aria.

Secondo uno studio dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) del 2013 l'aumentata esposizione a vari irritanti atmosferici può provocare patologie quali la riduzione della funzionalità polmonare, l'arteriosclerosi, disturbi alla nascita, l'aumento delle malattie respiratorie nei bambini, gli attacchi acuti di bronchite e l'aggravamento dei quadri di asma.

L'effetto dell'inquinamento a bassi livelli e per lungo tempo risulta invece più subdolo e difficile da individuare. Si presume che provochi a breve termine disagio, irritazione, tossicità specifica, affezioni respiratorie acute e, in rari casi, mortalità.

Gli effetti a lungo termine causati da un'esposizione ad inquinanti presenti a concentrazioni relativamente basse non sono ancora completamente chiari; in ogni caso, si ritiene che fra i vari effetti vi sia la comparsa di malattie polmonari croniche aspecifiche (come la bronchite cronica, l'asma e l'enfisema), la formazione di varie neoplasie maligne (cancro polmonare, leucemie) ed un aumento della mortalità per malattie cardiovascolari e respiratorie¹⁵⁷.

Le polveri, sulla base dei più recenti studi epistemologici, tra i quali quelli dell'ARPA, sembrano essere l'inquinante atmosferico maggiormente correlato con effetti sanitari sia a breve che a lungo termine. In particolare, minori sono le dimensioni delle polveri e maggiori sono gli effetti sulla salute. Per questo motivo le polveri fini

¹⁵⁷ Reperibile tramite il seguente link:
http://www.greenreport.it/_archivio2011/?page=default&id=20172

(PM10), ed ancor più le finissime (PM2,5), presentano un interesse sanitario maggiore rispetto alle polveri totali:

- a) le polveri PM10 sono denominate anche polveri inalabili, in quanto sono in grado di penetrare nel tratto superiore dell'apparato respiratorio (dal naso alla laringe);
- b) le polveri PM2,5 sono denominate anche polveri respirabili, in quanto sono in grado di penetrare nel tratto inferiore della trachea sino agli alveoli polmonari;
- c) le polveri PM0,1 sono del particolato ultrafine con diametro uguale o minore a 0,1, in grado di penetrare profondamente nei polmoni fino agli alveoli¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Reperibile tramite il seguente link:
http://www.arpa.emr.it/pubblicazioni/liberiamo/avvisi_14asp?idlivello=834

CAPITOLO 4

CONCLUSIONI

Lo scopo di questa tesi, oltre a quello di esporre dal punto di vista giuridico la disciplina dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, con tutte le implicazioni che comporta, è di comprendere l'importanza di tutelare l'ambiente, in particolare l'aria.

Una cattiva qualità dell'aria può avere effetti immediati sulla nostra salute e sul nostro benessere, nonché sull'ambiente. L'inquinamento atmosferico può provocare e aggravare malattie respiratorie, danneggiare foreste, acidificare suoli ed acque. Oltre a questo, molti inquinanti atmosferici contribuiscono a provocare il cambiamento climatico, il quale sappiamo quanto possa influire sulla qualità dell'aria in futuro.

Partendo dal presupposto che l'ambiente ha assunto progressivamente il ruolo di importante fattore di selezione delle tecnologie di processo e dei prodotti nei cicli produttivi, accanto alla necessità di proteggere le risorse fondamentali che la natura ci propone, vi è quella di assicurare uno sviluppo economico responsabile e allo stesso tempo stabile a vantaggio delle future generazioni.

Oggigiorno il fattore ambientale, in tutte le sue implicazioni di spesa e di tutela dei lavoratori, è entrato a pieno titolo nelle strategie di impresa, in uno scenario di politica dedicato appositamente che punta su una responsabilità condivisa tra i vari attori coinvolti nel sistema.

Ciò ha portato ad una mutazione del rapporto ambiente-industria, il quale è passato da un'impostazione astrattamente normativa, in cui i criteri di accettabilità del grado di inquinamento vengono fissati in maniera abbastanza statica in funzione di valutazioni teoriche, in molti casi insufficientemente calate nella dinamicità sia del sistema ambientale che di quello aziendale, ad una impostazione imperniata maggiormente sugli aspetti evolutivi della tecnologia e sensibile alla dinamica dei criteri di valutazione ambientale.

La tendenza di tale processo è quella di portare il legislatore a perseguire maggiormente l'obiettivo di conciliare gli aspetti di crescita e di competitività con quelli di compatibilità ambientale e sicurezza dei processi e dei prodotti, nonché di tutela della salute delle persone e dell'ecosistema di riferimento.

In tale contesto è stato sviluppato il concetto di sviluppo sostenibile, con un ruolo particolare delle strutture tecniche ed amministrative della pubblica amministrazione che dovranno accompagnare ai tradizionali compiti di controllo, quelli di prevenzione dell'inquinamento e di promozione ed assistenza all'attività industriale, basata sullo sviluppo di tecnologie avanzate per la protezione dell'ambiente.

Considerando la materia dal punto di vista storico, la prima tappa rilevante è il 1934, anno in cui viene emanato il Testo Unico delle leggi sanitarie con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265. È questo il periodo in cui si pone per la prima volta il problema della compatibilità tra certe tipologie di attività produttive e la salubrità dell'ambiente (e quindi della salute dell'uomo), attraverso l'individuazione delle "lavorazioni insalubri" definite come manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti.

Gli articoli rilevanti del Testo Unico citato sono gli articoli 216 e 217, vigenti ancora oggi. Essi suddividono in due categorie gli stabilimenti

industriali, con riferimento al rapporto tra l'attività esercitata e la salute dei cittadini. Nella prima sono ricomprese le industrie dalla cui attività possa scaturire maggior danno o pericolo di danno per la salute, da isolare nelle campagne e tenere lontano dalle abitazioni. Nella seconda trovano collocazione quegli stabilimenti per il cui esercizio si richiedono speciali cautele, al fine di salvaguardare la incolumità del vicinato.

Negli anni Cinquanta del secolo scorso, in concomitanza con il forte sviluppo delle attività umane e di quelle industriali, (sono gli anni del c.d. "boom"), emergono nuove problematiche che richiedono l'emanazione di una legge avente il fine di regolamentare le emissioni in atmosfera. La tutela dell'aria trova la sua disciplina di base nella legge n. 615 del 1966 recante "Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico", conosciuta come "legge antismog". Tale legge regola le maggiori fonti di inquinamento dell'aria (industria, impianti termici, veicoli a motore) allo scopo di limitare i danni alla salute pubblica arrecati da fumi, gas, polveri ed esalazioni. Essa, inoltre, è la prima a definire l'inquinamento atmosferico come l'emissione in atmosfera di fumi, polveri, gas e odori di qualsiasi tipo atti ad alterare le condizioni di salubrità dell'aria e a costituire pertanto pregiudizio diretto o indiretto alla salute dei cittadini e danno ai beni pubblici o privati.

Come si vede, si ha fin da subito una visione antropocentrica dell'ambiente: la tutela delle risorse naturali è funzionale alla tutela del benessere e della vita dell'uomo. È la salute che viene tutelata, non l'ambiente in sé; il legislatore quindi considera l'inquinamento dal punto di vista della tutela della salute.

Si dovrà attendere fino agli anni Ottanta del XX secolo per assistere ad una trasformazione del quadro legislativo. La spinta operata dalla legislazione comunitaria, assieme ad una maturata coscienza ambientale diffusa nella società, induce il legislatore italiano ad occuparsi con maggiore profondità dell'argomento, con l'emanazione

del DPR 203/1988, il quale introduce per la prima volta il concetto di protezione dell'ambiente accanto a quello di tutela della salute umana, rappresentando quindi un punto di svolta assai significativo (per non dire epocale).

Il DPR 203/1988 mira a disciplinare tutti gli impianti che possono dar luogo ad emissione nell'atmosfera, le caratteristiche merceologiche dei combustibili ed il loro impiego, i valori limite ed i valori guida per gli inquinanti dell'aria nell'ambiente esterno ed i relativi metodi di campionamento, analisi e valutazione.

La definizione giuridica di inquinamento atmosferico di cui all'art. 2 del DPR 203/1988 si pone come obiettivi tanto la salute umana, quanto l'ambiente, inteso sia come ecosistema naturale, sia come habitat nel quale si svolgono attività umane legittime e sono dislocati beni materiali: ogni modificazione della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica, dovuta alla presenza nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria; da costituire pericolo ovvero pregiudizio diretto o indiretto per la salute dell'uomo; da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente; alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi ed i beni pubblici e privati.

Si tratta, come si vede, di una definizione ispirata alla protezione della risorsa naturale in sé, nella sua specificità naturale, attraverso la prevenzione, che tende ad evitare non solo il danno rilevante, ma anche la semplice modificazione o alterazione del normale stato fisico naturale, per il pericolo di effetti negativi sull'uomo e sulla natura.

In effetti, il DPR 203/1988 delineava un concetto ampio di inquinamento atmosferico, con la conseguenza della sottoposizione alla disciplina normativa di tutte le attività degli impianti destinati alla produzione, al commercio, all'artigianato, ai servizi da cui derivasse

anche soltanto uno degli effetti contemplati nella definizione appena citata.

Nella logica del DPR 203/1988, secondo la giurisprudenza, non sarebbe stato pertanto necessario, per aversi inquinamento atmosferico, il pericolo di danno alla salute dell'uomo, per la presenza di sostanze inquinanti o tossiche o nocive, ma avrebbe dovuto ritenersi sufficiente un'alterazione dell'atmosfera tale da incidere negativamente sui beni naturali o anche semplicemente sull'uso di essi.

Con l'introduzione di nuove norme e il delinearsi di un quadro normativo più complesso ed omnicomprensivo delle reali esigenze del mondo produttivo connaturato alla tutela della salute ed alle esigenze primarie della popolazione, si è passati a una normativa ispirata al concetto di prevenzione dell'inquinamento atmosferico, del risanamento e del mantenimento della qualità dell'aria.

Come si è visto, il d.lgs. 152/2006 è intervenuto in termini significativi sulla tematica delle emissioni. Con il d.lgs. 128/2010 è stato poi definito nuovamente il campo di applicazione della disciplina, attraverso la introduzione della definizione di "stabilimento" e la conseguente riorganizzazione del regime autorizzatorio delle emissioni in atmosfera.

Nell'ambito del sistema definitorio già previsto dal DPR 203/1988, ripreso, modificato e fortemente implementato dal d.lgs. 152/2006, modificato a sua volta dal d.lgs. 128/2010, ha assunto un particolare significato la previsione di una definizione di inquinamento atmosferico.

L'art. 268, lett. a), definisce l'inquinamento atmosferico come ogni modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente.

Condizione perché si verifichi inquinamento atmosferico è che l'introduzione di certe sostanze sia tale da: costituire un pericolo per la salute umana; costituire un pericolo per la qualità dell'ambiente; ledere i beni materiali; compromettere gli usi legittimi dell'ambiente.

Rispetto al DPR 203/88 sparisce il più ampio concetto di alterazione delle risorse biologiche e degli ecosistemi; l'elenco contenuto nel DPR 203/88 è dettagliato ed esaustivo e tale esaustività può comportare il rischio di non considerare altri possibili effetti sull'ambiente che potrebbero essere legati all'inquinamento atmosferico. A mio avviso, sarebbe più efficace una definizione generica, come quella contenuta nel Codice dell'Ambiente che si riferisce in generale al "pericolo per la qualità dell'ambiente", in tal modo essa risulta applicabile ad un numero maggiore di casi.

Come si è visto, il d.lgs. 128/2010 introduce poi alcune correzioni e integrazioni alle definizioni di cui all'art. 268, tra le quali la distinzione tra la nozione di impianto e la nozione di stabilimento.

In particolare, l'art. 268, comma 1, lett. h), definisce lo "stabilimento" come un complesso unitario e stabile, che si configura come un complessivo ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o sono effettuate una o più attività che producono emissioni attraverso, ad esempio, dispositivi mobili, operazioni manuali, dispositivi e movimentazioni.

In questo modo, abbiamo visto, vengono ricondotti all'interno di un'unica struttura tutti gli impianti e le attività che sono in grado di produrre emissioni in atmosfera.

Mentre il previgente art. 269 stabiliva, fatte salve specifiche eccezioni, la necessità dell'autorizzazione per tutti gli impianti che producono emissioni, la nuova versione della norma ha correlato, al contrario, l'autorizzazione per tutti gli stabilimenti che producono emissioni; autorizzazione rilasciata con riferimento allo stabilimento e

non ai singoli impianti e le singole attività presenti nello stabilimento che non sono oggetto di distinte autorizzazioni.

La nozione di “impianto” continua peraltro ad essere ancora presente nel Codice dell’Ambiente. L’art. 268, lett. l), lo definisce infatti come il dispositivo o il sistema o l’insieme di dispositivi o sistemi fisso e destinato a svolgere in modo autonomo una specifica attività.

Le considerazioni svolte fino a questo punto inducono ad una riflessione: se l’oggetto dell’autorizzazione è ora l’intero stabilimento e non più solo il singolo impianto, da un lato il gestore avrà sicuramente una semplificazione delle procedure per ottenere il rilascio dell’autorizzazione, dall’altro lato è auspicabile che questa semplificazione diminuisca le probabilità di violazione, anche incolpevole, delle procedure di autorizzazione, probabilità che rischierebbero di aumentare in presenza di un iter burocratico molto più complesso e contorto. Inoltre, dal momento che l’autorizzazione ha ad oggetto l’intero stabilimento, all’interno del quale possono essere presenti uno o più impianti e svolgersi una o più attività, è possibile avere una conoscenza più completa dell’impatto ambientale dell’intero stabilimento.

Si può dire, quindi, che l’introduzione del concetto di “stabilimento”, da parte del d.lgs. 128/10, ha rivoluzionato il sistema autorizzatorio per le emissioni in atmosfera.

Si è anche detto come l’autorizzazione svolga non solo una funzione abilitativa, ossia di rimozione di un ostacolo all’esercizio di alcune facoltà, ma assuma anche un ruolo di controllo del rispetto della normativa e dei correlati standard, sicché la mancanza di detto provvedimento integra una vera e propria responsabilità di tipo penale.

Analizzando l’iter procedimentale per il rilascio dell’autorizzazione ex art. 269, abbiamo visto che il gestore che intende installare uno stabilimento o trasferire uno stabilimento da un luogo ad un altro, ovvero sottoporre a modifica sostanziale un impianto e/o un’attività,

dovrà presentare all'autorità competente una domanda di autorizzazione accompagnata da un progetto dello stabilimento e da una relazione tecnica. In particolare il progetto deve indicare gli impianti e le attività, le tecniche adottate per limitare le emissioni, la quantità e la qualità di tali emissioni, le modalità di esercizio, la quota dei punti di emissione individuata in modo da garantire l'adeguata dispersione di inquinanti, i parametri che caratterizzano l'esercizio e la quantità, il tipo e le caratteristiche merceologiche dei combustibili di cui si prevede l'utilizzo; mentre la relazione tecnica descrive il complessivo ciclo produttivo in cui si inseriscono gli impianti e le attività ed indica il periodo previsto intercorrente tra la messa in esercizio e la messa a regime degli impianti.

Dal momento in cui viene presentata la richiesta di autorizzazione, l'autorità competente ha a disposizione ben trecento giorni ovvero, nel caso in cui siano richieste integrazioni alla documentazione, trecentonovanta giorni per decidere se rilasciare o negare l'autorizzazione.

I tempi previsti per le procedure potrebbero fare riflettere: sono tempi molto lunghi che possono comprimere l'esercizio di una attività, la giustificazione può risiedere nel fatto che si tratta di un'attività che ha la peculiarità di avere un certo impatto ambientale, quindi gli interessi in gioco sono diversi e la difficoltà sta proprio nel contemperare questi interessi diversi tra loro: economia, ambiente e salute. Senza contare che l'autorizzazione, una volta rilasciata, ha una durata pari a quindici anni e può essere rinnovata a seguito di richiesta presentata almeno un anno prima della scadenza. A mio avviso, sebbene gli interessi in gioco siano molto importanti, lasciare a disposizione dell'autorità competente quasi un anno per decidere significa ostacolare l'esercizio di un diritto tutelato costituzionalmente, quale l'esercizio di una attività industriale (art. 41 Cost.). Per di più non è detto che tale attesa si risolva per il richiedente in una risposta

positiva, potendo la p.a. rigettare tale richiesta. Una soluzione potrebbe essere quella di accorciare i tempi del procedimento di decisione per il rilascio dell'autorizzazione, in modo che l'interessato sia informato tempestivamente della decisione: se la risposta è negativa, non avrà atteso comunque un termine esageratamente lungo come trecento giorni, potrà essere sempre in tempo per apportare eventualmente modifiche allo stabilimento e presentare nuovamente la richiesta, il tutto in tempi ragionevoli. Se la risposta è positiva, potrà iniziare senza ritardi l'attività, evitando costi e perdite di tempo inutili.

Un altro profilo problematico che emerge dall'analisi delle norme è quello che concerne le modifiche sostanziali. Si è detto che per queste è necessaria una autorizzazione che non viene invece richiesta in caso di modifiche non sostanziali. E qui sta il problema.

Potrebbe infatti accadere che il gestore comunichi una modifica ritenendola non sostanziale e, trascorsi sessanta giorni senza aver avuto alcuna risposta dall'autorità competente, realizzi l'intervento, e che, successivamente, l'autorità giudichi la modifica sostanziale. A causa di questa previsione, che riconosce all'autorità competente questo potere ingiustificato, il gestore si troverebbe in una situazione penalmente rilevante ai sensi del comma 1 dell'art. 279, in quanto privo della prevista autorizzazione. L'unica sua difesa può essere il ricorso al procedimento amministrativo contro il silenzio della p.a., per chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere, ma ciò non lo esonera dalla responsabilità di aver realizzato un intervento senza la prescritta autorizzazione.

Per evitare che accada questo, sarebbe necessario che l'autorità competente si attenesse scrupolosamente ad esaminare le comunicazioni di modifica entro sessanta giorni dal loro ricevimento.

Al fine di agevolare il compito delle imprese e rendere loro appetibile l'aderire a politiche di tutela ambientale e renderle agenti determinanti nel processo di cambiamento, in modo da rendere più

efficaci gli interventi in tal senso della pubblica amministrazione ed accrescere ulteriormente la qualità dell'ambiente, un fattore importante è costituito dalla necessità di aumentare l'efficacia di alcuni strumenti volontari di politica ambientale come, per esempio, l'Autorizzazione integrata ambientale e l'Autorizzazione unica ambientale.

Come abbiamo visto, l'Autorizzazione integrata ambientale è un provvedimento che autorizza l'esercizio di uno stabilimento prescrivendo le misure necessarie ad evitare o a ridurre le emissioni nell'acqua, nell'aria e nel suolo. Si tratta di un provvedimento molto importante dal momento che un approccio meramente settoriale non può costituire una soluzione efficace all'inquinamento atmosferico industriale, occorrendo invece un approccio integrato che sintetizzi questa esigenza, il quale si manifesta appunto nell'AIA che ha lo scopo di garantire una maggiore e più adeguata tutela dell'ambiente, nel contesto di realtà industriali complesse ad alto fattore inquinante.

Innanzitutto essa è uno strumento di semplificazione, grazie al quale ridurre i costi legati agli adempimenti burocratici, evitare duplicazioni di procedure amministrative e consentire in tempi più brevi l'avvio di attività industriali, costantemente monitorate sotto il profilo ambientale. L'AIA sostituisce ad ogni effetto, ai sensi dell'art. 29quater, comma 11, le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera, le autorizzazioni allo scarico, l'autorizzazione unica per nuovi impianti di smaltimento e recupero rifiuti e l'autorizzazione all'utilizzo dei fanghi in agricoltura.

Oltre a questo l'AIA è anche uno strumento flessibile che tiene conto delle effettive esigenze reali. Essa prende in considerazione uno specifico impianto localizzato in un determinato sito per verificare il suo impatto ambientale, di conseguenza sarà di diversa di volta in volta, per questa sua specificità. La sua durata è molto più limitata rispetto a quella delle altre autorizzazioni in materia di inquinamento

atmosferico, la stabilità dei suoi contenuti è fortemente condizionata all'evoluzione della tecnica e delle conseguenti necessità di adeguamento delle prescrizioni dell'impianto, purché a costi sostenibili e proporzionati. È vero che l'AIA ha una durata di soli cinque anni (che possono essere estesi a sei o otto anni), che le imprese devono sostenere costi maggiori, dal momento che il rinnovo è oneroso, ma se facciamo attenzione si tratta di una ragione nobile: stare al passo con l'evoluzione delle MTD per proteggere l'ambiente.

Il concetto di produzioni più pulite presuppone la messa in opera di azioni preventive piuttosto che correttive. L'obiettivo principale è allora quello di affinare i processi produttivi affinché comportino il minimo impatto ambientale eliminando nello stesso tempo le inefficienze energetiche e ottimizzando l'impiego delle risorse.

L'impiego delle migliori tecniche disponibili risulta essere una misura determinante per l'attuale stato delle conoscenze al fine di cercare di limitare le conseguenze dannose nell'ambiente scaturenti dall'immissione di sostanze tossiche e nocive; la causa di tali immissioni è da ricercare nel continuo progredire della scienza e della tecnica che provoca la necessità di dover aumentare la produzione e, a cascata, anche l'utilizzo di sostanze che, poi disperse in atmosfera, contribuiscono a causare danni.

È per frenare questo indiscriminato sfruttamento dell'ambiente che bisognerebbe ulteriormente incentivare l'utilizzo delle MTD e prevedere una sorta di beneficio, anche di natura economica, per coloro che curano tale aspetto della propria attività produttiva oppure aderiscono in maniera volontaria agli strumenti di certificazione ambientale.

L'altro strumento di agevolazione e semplificazione, che risponde alle esigenze appena viste, è l'Autorizzazione unica ambientale disciplinata dal DPR 59/2013.

Si tratta di un provvedimento destinato a semplificare gli adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad AIA.

In particolare, l'AUA sostituisce e comprende i titoli abilitativi in materia ambientale che, prima dell'entrata in vigore del DPR 59/13, l'impresa doveva chiedere ed ottenere separatamente. L'AUA è quindi obbligatoria se si tratta di attività soggetta ad almeno una delle seguenti autorizzazioni: autorizzazione agli scarichi, autorizzazione ordinaria alle emissioni in atmosfera, autorizzazione all'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura.

Si può dire che tutti gli stabilimenti sono soggetti ad Autorizzazione integrata ambientale o ad Autorizzazione unica ambientale. In questo modo si valorizzano le imprese che investono nell'inseguire standard ambientali elevati, offrendo loro l'alternativa di un percorso semplificato di autorizzazione. In tale maniera si intende innescare un meccanismo virtuoso nel quale la garanzia di una tutela sempre maggiore dell'ambiente, anziché essere di ostacolo alle imprese in termini di procedimenti lunghi e onerosi, diventi fattore "premiante" per le imprese venendone incontro alle principali esigenze; senza contare che si offre agli organi di controllo sul territorio uno strumento autorizzativo standard semplice ed efficace per le verifiche successive, rendendo il più omogenee possibile le prescrizioni per tipologia di attività.

Per quanto riguarda la legislazione penale in materia ambientale, in particolare nel caso della tutela dell'aria, abbiamo potuto notare che essa è caratterizzata da norme che prevedono illeciti che si incentrano sull'inosservanza di disposizioni di natura amministrativa: si tratta di reati contravvenzionali, come quelli previsti dall'art. 279 del d.lgs. 152/2006. Sono condotte sanzionate non in virtù di concreti danni al bene ambiente, ma in virtù della mancata osservanza di prescrizioni dettate dalla p.a., come la installazione o l'esercizio di uno stabilimento

in assenza della prescritta autorizzazione o la prosecuzione dell'esercizio dello stabilimento a fronte di una autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa, revocata o dopo l'ordine di chiusura dell'impianto o di cessazione dell'attività.

Abbiamo poi visto che gli illeciti di cui all'art. 279, come gli illeciti ambientali in generale, risultano riconducibili alla categoria dei reati di pericolo, cioè quelle fattispecie di illecito in cui il legislatore sceglie di anticipare la tutela penale: la realizzazione dell'illecito viene in essere non quando sia effettivamente leso il bene giuridico protetto, ma a seguito della mera realizzazione di condotte che il legislatore ha assunto come generalmente pericolose. È quindi sufficiente porre in essere un comportamento che non rientri negli standard di sicurezza imposti in via preventiva, perché scatti la presunzione di messa in pericolo del bene ambiente, e sia integrato il reato.

Il ricorso ai reati di pericolo in materia ambientale è irrinunciabile, dal momento che il danno all'ambiente è un evento che si manifesta solamente dopo un accumulo di condotte indipendenti tra loro, ognuna delle quali contribuisce al danneggiamento.

Il reato di cui all'art. 279, inoltre, è reato di pericolo a natura permanente. La permanenza del reato si protrae fino a quando il responsabile dello stabilimento esistente non presenti la domanda di autorizzazione per le emissioni in atmosfera prodotte. Sta nel potere del relativo autore far cessare la situazione lesiva del bene giuridico protetto richiedendo l'autorizzazione, ne consegue che la prescrizione comincia a decorrere dalla cessazione della permanenza. L'ipotesi incriminatrice viene integrata dalla sola sottrazione delle attività al controllo preventivo degli organi di tutela. Questo per anticipare l'intervento a tutela dei beni collettivi in tutti i casi in cui un impianto di produzione è destinato a produrre fisiologicamente o anche solo potenzialmente emissioni in atmosfera. È inoltre un reato non di danno ma formale, in questo modo il legislatore ha cercato con l'art. 279 di

garantire un controllo preventivo da parte della pubblica amministrazione sul piano della funzionalità e della potenzialità inquinante di un impianto industriale.

Il dubbio che sorge è questo: tale sistema è effettivamente idoneo a tutelare l'ambiente e la salute? Considerando le sanzioni previste in caso di violazione della normativa in materia la risposta è senz'altro negativa.

È giusto che il reato di cui all'art. 279 sia reato di pericolo perché l'offesa è rappresentata dalla probabilità del danno e in questo modo si ha un'anticipazione della tutela, essendo ciò peraltro in linea con il principio di prevenzione. Ma una sanzione consistente in un'ammenda che va da 258 euro a 1032 euro alternativa all'arresto da due mesi a due anni non credo che abbia la funzione di dissuadere dal commettere le violazioni previste dalla norma, dal momento che per uno stabilimento industriale l'ammontare dell'ammenda appena vista è una cifra irrisoria; si ha quindi l'impressione che il legislatore non abbia dato l'importanza che merita invece questa materia.

Come abbiamo visto, in assenza di specifiche disposizioni che tutelassero i beni di volta in volta aggrediti, i giudici hanno iniziato ad applicare norme rinvenibili nel codice penale che sono in realtà poste a tutela di altri e diversi interessi. Questa prassi persiste peraltro ancora oggi, sebbene siano intervenute, negli ultimi anni, numerose normative che hanno specifici oggetti di tutela. Il legislatore ha individuato fattispecie incriminatrici idonee a punire quelle violazioni della disciplina amministrativa che comportano un reale pericolo per il bene ambiente, per cui la giurisprudenza ricorre talvolta alla contestazione in concorso formale con le disposizioni codicistiche ritenute reati ambientali, la cui ratio non è affatto la tutela dell'ambiente.

In tale prospettiva, la giurisprudenza ha da tempo attribuito all'art. 674 c.p. un ruolo di vera e propria supplenza nella tutela dell'ambiente, soprattutto la seconda parte della norma ha rappresentato in materia

di inquinamento atmosferico l'unico strumento di difesa conservando poi, a seguito dell'introduzione delle norme di settore previste dalla Parte V del d.lgs. 152/06, una peculiare funzione parallela di tutela.

Detto questo, possiamo cogliere le lacune del sistema di tutela penale dell'ambiente nel fatto che il giudice debba ricorrere alle norme del codice penale che originariamente non hanno alcun legame con la protezione degli equilibri ecosistemici di per sé considerati. Non solo, la maggior parte delle volte in cui si ricorre ad un'interpretazione estensiva delle disposizioni del codice penale è perché non ci sono disposizioni che puniscano condotte che compromettono l'ambiente in sé. Il problema è la visione assolutamente antropocentrica dell'art. 674 c.p.: si ricorre all'art. 674 c.p. solo in vista della tutela della salute e non nel caso in cui ci sia un danno solo all'ambiente; è possibile semmai un concorso con le norme ambientali, ma il fine rimane quello di tutelare la salute. Non si può nemmeno fare affidamento alle norme del Codice dell'ambiente dal momento che esso prevede, come abbiamo visto, solo reati formali di natura amministrativa.

Un'altra norma utilizzata in questa materia è l'art. 434 c.p. "Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi", il quale disciplina l'ipotesi di disastro ambientale. In presenza di fattispecie contravvenzionali sentite come insufficienti a sanzionare condotte particolarmente offensive per il bene ambiente, come il caso di fuoriuscita di una nube tossica, la quale abbia causato moria di animali e danni enormi alla vegetazione circostante, è stata inquadrata nella previsione dell'art. 434 c.p.

Anche in questo caso il problema è che occorre una tutela preventiva e non successiva.

Occorrerebbe aggiornare il codice penale, prevedendo fattispecie di reati ambientali, questa volta non contravvenzioni ma veri e propri delitti con sanzioni più inflittive di quelle attuali, aventi il fine esclusivo della tutela preventiva dell'ambiente. I delitti sono puniti più gravemente, per questo esprimono meglio il disvalore della condotta e

hanno una maggiore efficacia dissuasiva. Mentre invece, la disciplina delle contravvenzioni si caratterizza in particolare per il fatto che non è configurabile il tentativo, i termini per la prescrizione hanno una durata decisamente breve (soli quattro anni nel minimo) e il reato può essere estinto con l'oblazione.

In particolare, viste le lungaggini dei processi penali, la maggioranza degli autori dei reati ambientali, previsti dalla disciplina di settore, non verrà punita per via della decorrenza del termine di prescrizione; questo significa che laddove il processo giunga al termine, il reo potrà vedere comunque estinto il suo reato, pagando solamente un terzo (nel caso la contravvenzione sia sanzionata con la sola ammenda) o la metà (nel caso in cui la contravvenzione sia sanzionata alternativamente con l'ammenda o con l'arresto) del massimo della pena pecuniaria prevista dalla legge.

Risulta evidente che un sistema contravvenzionale per la tutela dell'ambiente non rende giustizia all'ambiente stesso, al suo valore di bene e per la collettività degli esseri umani, essendo obiettivamente carente sia dal punto di vista dell'efficacia dissuasiva, sia da quello della proporzionalità della pena rispetto al fatto commesso e alla lesione arrecata.

L'impianto della normativa prevista dall'art. 279 del d.lgs. 152/06 fa sì che ci si ponga la seguente domanda: cosa succede se il provvedimento dell'autorità è valido ed è stato rispettato, ma dalla condotta deriva comunque una lesione all'incolumità pubblica?

Ciò che esenta da responsabilità il gestore di uno stabilimento industriale è unicamente che egli comunichi la sua attività inquinante alla p.a. o che abbia quella che di fatto è un'autorizzazione ad inquinare purché entro specifiche soglie che sono il risultato di un bilanciamento di interessi (tra bene ambiente e sviluppo economico) eseguito dall'autorità. Entro quelle soglie egli inquina comunque, ma in quantità e in modi che l'ordinamento accetta; oltre quelle soglie inquina in modo

da porre in pericolo l'ambiente. Per questi motivi, se dalla condotta autorizzata deriva un effettivo e ingente danno all'ambiente, il soggetto non sarà punito, e, per questi stessi motivi, se egli pone in essere una condotta non autorizzata priva di una anche potenziale offensività nei confronti del bene tutelato, verrà punito.

Il 7 luglio 2011 è stato emanato il d.lgs. 121, di recepimento della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente 2008/99/CE. Tale recepimento poteva essere finalmente un'occasione di riforma globale di un sistema criticato come quello del diritto penale ambientale; per introdurre un Titolo VI bis nel Libro II del Codice penale dedicato ai "Delitti contro l'ambiente" e, in particolare, per prevedere fattispecie di pericolo concreto o di danno rilevante per le matrici ambientali e per la salute e integrità fisica delle persone, concepite *ad hoc* per il settore ambientale.

Il legislatore delegato ha preferito invece mantenere quei reati che, in mancanza di fattispecie che avessero come oggetto specifico l'ambiente, sono stati nel tempo qualificati come ambientali dalla dottrina e dalla giurisprudenza (uccisione, maltrattamento e abbandono di animali; crollo di costruzioni o altri disastri dolosi e colposi; avvelenamento di acque; getto pericoloso di cose; deturpamento di bellezze naturali; danneggiamento del patrimonio archeologico, storico e artistico), rimanendo il settore del diritto penale dell'ambiente pressoché invariato.

Nel settore dell'inquinamento atmosferico, il d.lgs. 121/2011 ha inserito nel catalogo dei reati ambientali un solo reato: il superamento dei valori limite di emissione e dei valori limite di qualità dell'aria previsti dall'art. 279, comma 5, punito con sanzione pecuniaria fino a 250 quote.

A conclusione di questo lavoro, si può affermare che in mancanza di una responsabile politica preventiva in grado di fornire strumenti adeguati, efficaci ed efficienti, la tutela della salute dell'uomo e

dell'ambiente contro i fenomeni di inquinamento (non solo) atmosferico continuerà ad essere demandata ai giudici con strumenti "impropri" come appunto l'art. 674 c.p. quanto meno inadeguati, che rischiano di svuotarsi di significato, e di rendere ancora più flebile la risposta ai gravi problemi relativi all'inquinamento atmosferico, il cui incremento esponenziale impone l'adozione di una serie di misure incisive, capaci di dare una svolta alla stasi che, di fatto, continua a dominare l'attuale scenario normativo.

L'unica azione credibile, dopo anni di politiche settoriali, consiste in interventi coordinati e razionali, strutturali e strutturati, sia in campo giuridico che in campo economico: una politica dell'ambiente integrata e di ampio respiro, dinamica, che sia al tempo stesso incentivante e dissuasiva, adeguata e, soprattutto, effettivamente operativa, capace di dare, finalmente, una seria e concreta risposta all'esigenza di tutela della salute e dell'ambiente, troppo a lungo disattesa.

Occorrerebbe provvedere all'inserimento del bene ambiente nella Costituzione in una norma *ad hoc* che sancisca il suo carattere di bene collettivo e che ne chiarisca l'importanza nella realtà presente e futura, in modo da consentire un bilanciamento di interessi tra esso e altri, come quello economico, che troppo spesso nelle decisioni programmatiche assunte in Italia vede la prevalenza indiscussa degli altri.

In definitiva, appare ormai indispensabile una disciplina che esprima finalmente in modo efficace il reale disvalore delle condotte umane che mettono in pericolo gli equilibri ecosistemici del Pianeta, sia per il nostro interesse che per quello delle generazioni future.

Bibliografia

C. PASQUALINI SALSA, *Manuale di Diritto ambientale*, Maggioli Editore, 2011.

G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, 2°ed, Giappichelli Editore, Torino, 2011.

E. POMINI, *Adempimenti prodromici alla messa in esercizio di un impianto e reato ex art. 279, comma 2 del d.lgs. 152/2006*, Riv. Giur. Amb, 2012, 1, p. 68.

E. POMINI, *L'irrilevanza penale delle emissioni in atmosfera "fastidiose" ma "rispettose"*, Riv. Giur. Amb., 2012, 2, p. 252.

L. BENEDUSI, *Guida pratica alle emissioni in atmosfera e alla qualità dell'aria*, Ed. Imerio, 2011.

L. BENEDUSI, A. SILLANI, *Le novità del D.Lgs. n. 128/2010 in materia di: Via, Vas, Aia, Emissioni in atmosfera*, Maggioli Editore, 2011.

S. MAGLIA, G. GALOTTO, A. SILLANI, *Il Testo Unico Ambientale*, Ed. Imerio, 2011.

P. D'AGOSTINO, R. SALOMONE, *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, Ed. Cedam, 2011.

V. TUFARIELLO, *La responsabilità civile. Il danno da immissioni*, UTET Giuridica, 2011.

Link

<http://www.lexambiente.it>

<http://www.ambientediritto.it>

<http://www.dirittoambiente.net>

<http://www.dirosambiente.it>

<http://www.europa.eu>

<http://www.unionelombardia.it>

<http://www.ambientelegale.it>

<http://www.provincia.roma.it>

<http://www.cortecostituzionale.it>

<http://www.rqda.eu>

<http://www.minambiente.it>

<http://www.arpa.emr.it>

<http://www.eippcb.jrc.ec.europa.eu>

<http://www.arpat.toscana.it>

<http://www.filodiritto.com>

<http://www.foam.it>

<http://www.giuristiambientali.it>

<http://www.reteambiente.it>

<http://www.reatiambientali.net>

<http://www.altalex.com>

<http://www.industrieambiente.it>

<http://www.confedilizia.it>

<http://www.diritto24.ilsole24ore.com>

<http://www.ildirittoamministrativo.it>

<http://www.greenreport.it>