

**ENCICLOPEDIA  
DEGLI  
ENTI LOCALI**

Direttore  
VITTORIO ITALIA



**AMBIENTE  
INQUINAMENTO  
RESPONSABILITÀ**



GIUFFRÈ EDITORE

## **33. INQUINAMENTO ATMOSFERICO**

di *Antonio Borzi*

### **NORME RILEVANTI E CIRCOLARI**

#### **Normativa comunitaria**

direttiva 2004/107/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente

direttiva 2002/3/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2002, relativa all'ozono nell'aria

direttiva 2001/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici

direttiva 2000/69/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2000, concernente i valori limite per il benzene ed il monossido di carbonio nell'aria ambiente

direttiva 1999/30/CE del Consiglio concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo

direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente

#### **Normativa nazionale**

d.lgs. 3 agosto 2007, n. 152, *Attuazione della direttiva 2004/107/CE concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nichel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente*

d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale (Parte V)*

d.p.r. 15 febbraio 2006, n. 147, *Regolamento concernente modalità per il controllo ed il recupero delle fughe di sostanze lesive della fascia di ozono stratosferico da apparecchiature di refrigerazione e di condizionamento d'aria e pompe di calore, di cui al regolamento (CE) n. 2037/2000*

d.lgs. 11 maggio 2005, n. 133, *Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti*

d.lgs. 21 marzo 2005, n. 66, *Attuazione della direttiva 2003/17/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel*

d.lgs. 21 maggio 2004, n. 183, *Attuazione della direttiva 2002/3/CE relativa all'ozono nell'aria*

d.lgs. 21 maggio 2004, n. 171, *Attuazione della direttiva 2001/81/CE relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici*

d.m. 1 ottobre 2002, n. 261, *Regolamento recante le direttive tecniche per la valutazione preliminare della qualità dell'aria ambiente, i criteri per l'elaborazione del piano e dei programmi di cui agli artt. 8 e 9 del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351*

d.m. 20 settembre 2002, *Modalità per la garanzia della qualità del sistema delle misure di inquinamento atmosferico, ai sensi del d.lgs. n. 351 del 1999*

d.m. 2 aprile 2002, n. 60, *Recepimento della direttiva 1999/30/CE del Consiglio del 22 aprile 1999 concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo e della direttiva 2000/69/CE relativa ai valori limite di qualità dell'aria ambiente per il benzene ed il monossido di carbonio*

d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351, *Attuazione della direttiva 92/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente*

d.m. 21 aprile 1999, n. 163, *Regolamento recante norme per l'individuazione dei criteri ambientali e sanitari in base ai quali i sindaci adottano le misure di limitazione della circolazione*

l. 4 novembre 1997, n. 413, *Misure urgenti per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene* (art. 3)

l. 28 dicembre 1993, n. 549, *Misure a tutela dell'ozono stratosferico e dell'ambiente*

d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, *Nuovo codice della strada* (e regolamento di attuazione; art. 674 cod. pen; art. 844 c.c.)

r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 12, *Testo unico delle leggi sanitarie*, che prevedono la disciplina delle lavorazioni insalubri, cioè di quelle attività « che producono vapori, gas o altra esalazione insalubre o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti » (artt. 216 e 217).

## ESAME DELLA DISCIPLINA

**Sommario:** 1. Aspetti generali e ambiti oggettivi di applicazione della disciplina. — 2. Le tappe principali dell'evoluzione normativa in tema di inquinamento atmosferico. — 3. Il panorama delle fonti attualmente vigenti. — 4. Le fonti di emissione. — 4.1. I limiti nazionali di emissione per taluni inquinanti. — 4.2. Gli impianti industriali. — 4.2.1. Profili generali. — 4.2.2. I valori limite di emissione. — 4.2.3. Il regime autorizzatorio. — 4.3. Gli impianti termici civili. — 4.4. I veicoli a motore. — 5. La distribuzione delle competenze tra i livelli territoriali di governo.

### 1. Aspetti generali e ambiti oggettivi di applicazione della disciplina.

L'art. 268 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" definisce l'inquinamento atmosferico come "ogni modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o di 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" (comma 1, lett. a).

Rispetto alla formulazione previgente ("ogni modificazione della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica, dovuta alla presenza nella stessa di uno o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria; da costituire pericolo ovvero pregiudizio diretto o indiretto per la salute dell'uomo; da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente; alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi ed i beni materiali pubblici e privati", art. 2, comma 1, d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203) scompare il riferimento alla "normale composizione" dell'atmosfera, aspetto di non semplice determinazione sia in termini giuridici che tecnici<sup>1</sup>, e si pone in modo più marcato l'accento sulla idoneità lesiva dell'emissione, sia in termini di danno che di pericolo, eliminando il richiamo al più vasto concetto di "alterazione" della matrice<sup>2</sup>.

In questa sede non è possibile illustrare tutti gli ambiti oggettivi di intervento in cui tradizionalmente si è mosso il legislatore ambientale per contrastare i fenomeni di inquinamento atmosferico, che ricomprendono anche i capitoli dedicati alla qualità dell'aria e ai combustibili (per i quali si rinvia alle specifiche voci di questo volume)<sup>3</sup>; si preferisce soffermare l'attenzione sull'inquadramento generale delle norme che regolano la materia, sulla disciplina delle principali fonti di emissione (anche al di là dell'ambito di applicazione del c.d. T.U. ambientale) e sul riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo.

## 2. Le tappe principali dell'evoluzione normativa in tema di inquinamento atmosferico.

Il contenimento dei fenomeni di inquinamento atmosferico, prima dell'emanazione di una specifica disciplina, è stato perseguito piegando ad esigenze ambientali alcune fattispecie nate per tutelare beni giuridici diversi.

<sup>1</sup> Sul punto M. LASTRAIOLI, *Art. 268*, in AA.VV., *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 2215.

<sup>2</sup> In senso analogo, il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351 (« *Attuazione della direttiva 92/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente* ») definisce "inquinante", « qualsiasi sostanza immessa direttamente o indirettamente dall'uomo nell'aria ambiente che può avere effetti dannosi sulla salute umana o sull'ambiente nel suo complesso » (art. 2, comma 1, lett. b); sul punto si veda A. MONTAGNA, *Inquinamento atmosferico, questioni superate e problematiche aperte dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006*, in *Riv. giur. ambiente*, 2007, 3-4, 458.

<sup>3</sup> Sia inoltre consentito il rinvio a A. BORZI, *La disciplina nazionale dell'inquinamento atmosferico*, in M. CARLI-G. CARPANI-M. CECCHETTI-T. GROPPI-A. SINISALCHI, *Governance ambientale e politiche normative. L'attuazione del Protocollo di Kyoto*, Bologna, 2008, 209 ss.

quali la proprietà nonché la salute e l'incolumità pubblica. Tali norme continuano ad essere utilizzate anche negli anni più recenti come norme generali di chiusura, in grado di coprire i vuoti lasciati dalla disciplina propriamente "ambientale".

Si tratta, in particolare:

— dell'art. 674 c.p. « *Getto pericoloso di cose* », che prevede un reato contravvenzionale in base al quale è punito chiunque, nei casi non consentiti dalla legge, provochi emissioni di gas, di vapori o di fumo capaci di offendere o molestare persone <sup>4</sup>;

— degli artt. 216 e 217 del Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 « *Testo unico delle leggi sanitarie* », che prevedono la disciplina delle lavorazioni insalubri, cioè di quelle attività « *che producono vapori, gas o altra esalazione insalubre o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti* » <sup>5</sup>. In relazione a queste attività, è riconosciuto al sindaco, al fine di salvaguardare la salute pubblica, il potere di emanare specifiche ordinanze cautelari <sup>6</sup>;

— dell'art. 844 c.c. « *Immissioni* », in base al quale è riconosciuta una tutela al proprietario di un fondo contro le immissioni provenienti da fondi vicini che superino la normale tollerabilità <sup>7</sup>.

Con la l. 12 luglio 1966, n. 615, recante « *Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico* », vengono introdotte nell'ordinamento le prime disposizioni rivolte direttamente a contenere i fenomeni di inquinamento dell'aria,

<sup>4</sup> Di recente vedi Cass. pen., 12 novembre 2007 (ud. 9 ottobre 2007), sez. III, n. 41582; Cass. pen., 19 giugno 2007 (ud. 16 giugno 2007), sez. III, n. 23796; Cass. pen., 9 marzo 2007 (ud. 26 gennaio 2007), sez. III, n. 10269, reperibili sul sito [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it); Cass. pen., 21 giugno 2006, sez. III, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2007, 328, con nota di PINNA; Cass. pen., 1 febbraio 2006, sez. III, in *Giur. it.*, 2007, 715.

<sup>5</sup> Con d.m. 5 settembre 1994 è stato individuato l'elenco delle industrie insalubri di cui all'art. 216, cit.

<sup>6</sup> Su cui vedi Cons. Stato, 19 aprile 2005, sez. V, n. 1794, in *Foro amm. CDS*, 2005, 1140 (m); Cons. Stato, 15 febbraio 2001, sez. V, n. 766, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 815, con nota di FONDERICO nonché in *Riv. giur. ambiente*, 2001, 627, con nota di GIULIANI MARZARI; di recente T.A.R. Veneto, 6 luglio 2007, n. 2290, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>7</sup> Su cui vedi Cass., 11 aprile 2006, sez. III, n. 8420, in *Resp. civ.*, 2006, 1460, n. GRASSIELLI. Sull'ambito di applicazione della previsione codicistica con riferimento ad esigenze di tutela ambientale, uno spartiacque è rappresentato dalle sentenze della Corte costituzionale 23 luglio 1974, n. 247, in cui si afferma che « *la norma è... destinata a risolvere il conflitto tra proprietari di fondi vicini per le influenze negative derivanti da attività svolte nei rispettivi fondi. Si comprende quindi che il criterio della normale tollerabilità in essa accolto vada riferito esclusivamente al contenuto del diritto di proprietà e non possa essere utilizzato per giudicare della liceità di immissioni che rechino pregiudizio anche alla salute umana o all'integrità dell'ambiente naturale* » (p. 5 del considerato in diritto).

bbrica. Tali norme  
centi come norme  
ati dalla disciplina

e prevede un reato  
casi non consentiti  
capaci di offendere

34, n. 1265 « *Testo*  
a delle lavorazioni  
*is o altra esalazione*  
*se alla salute degli*  
il sindaco, al fine di  
tecniche ordinanze

è riconosciuta una  
rovenienti da fondi

*enti contro l'inqui-*  
nto le prime dispo-  
inamento dell'aria.

007), sez. III, n. 41582;  
ss. pen., 9 marzo 2007  
*ntediritto.it*; Cass. pen.,  
in nota di PINNA; Cass.

industrie insalubri di cui

*amm. CDS*, 2005, 1140  
n., 2001, 815, con nota  
GIULIANI, MARZARI; di  
o.it.

o *cur.*, 2006, 1460, n.  
iferimento ad esigenze  
lla Corte costituzionale  
*risolvere il conflitto tra*  
*olte nei rispettivi fondi.*  
*a accolto vada riferito*  
*utilizzato per giudicare*  
*umana o all'integrità*

allora definito come « *emissione in atmosfera di fumi, polveri, gas e odori di qualsiasi tipo atti ad alterare le normali condizioni di salubrità dell'aria e di costituire pertanto pregiudizio diretto o indiretto alla salute dei cittadini e danno ai beni pubblici o privati* » (art. 1).

Com'è agevole notare, la tutela degli inquinamenti è strettamente era collegata alla protezione della salute pubblica e alla difesa della proprietà pubblica e privata, mentre la legge non contemplava gli effetti dannosi per l'ambiente nel suo complesso, inteso quale equilibrio ecologico, nozione che troverà ingresso nell'ordinamento solo col d.p.r. n. 203 del 1988<sup>8</sup>.

La c.d. legge antismog presentava un approccio tradizionale, basato sul controllo delle emissioni prodotte dalle fonti di maggior rilievo: impianti termici civili e relativi combustibili (artt. 8-19); impianti industriali (artt. 20 e 21) e veicoli a motore (artt. 22-24) ed è rimasta in vigore, limitatamente alla parte sugli impianti termici civili, sino all'emanazione del d.lgs. n. 152 del 2006<sup>9</sup>.

Per un approccio diverso e più moderno occorre attendere il d.p.c.m. 28 marzo 1983, emanato in attuazione della legge di riforma del sistema sanitario, che introduce per la prima volta una disciplina della qualità dell'aria fondata sull'individuazione di limiti massimi per le concentrazioni delle diverse sostanze inquinanti nell'atmosfera e di limiti di esposizione per gli esseri viventi. Il decreto imponeva alle Regioni, in caso di superamento dei limiti, di predisporre appositi piani di risanamento per il miglioramento progressivo della qualità dell'aria (art. 3).

La disciplina del decreto del 1983, relativa alla qualità dell'aria, e quella della legge del 1966, per la parte concernente il controllo delle emissioni degli impianti industriali, è stata modificata ed integrata dal più volte richiamato d.p.r. 24 maggio 1998, n. 203, recante « *Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della l. 16 aprile 1987, n. 183* ».

In generale, il d.p.r. n. 203 del 1988, è intervenuto a disciplinare: a) il regime autorizzatorio delle emissioni degli impianti industriali, distinguendo tra impianti nuovi, impianti esistenti, modifiche sostanziali degli impianti,

<sup>8</sup> La nozione di ambiente quale equilibrio ecologico complessivo e insieme dei singoli fattori è stata ribadita da Corte cost. sent. n. 378 del 2007.

<sup>9</sup> La legge ha trovato attuazione mediante tre regolamenti: il d.p.r. n. 1391 del 1970; il d.p.r. n. 322 del 1971 e il d.p.r. n. 323 del 1971, rispettivamente in tema di impianti termici civili, di industrie nonché di veicoli con motore diesel.

centrali termoelettriche e raffinerie di olii minerali; *b*) i limiti delle emissioni inquinanti ed i relativi metodi di campionamento analisi e valutazione, attribuendo allo Stato il potere di stabilire i valori minimi e massimi (art. 3, comma 2, lett. *a*) e alle Regioni quello di fissare i valori di emissione degli impianti, tenendo conto delle linee guida statali (art. 4, lett. *d*); *c*) i valori limite ed i valori guida per gli inquinanti dell'aria nell'ambiente esterno ed i relativi metodi di campionamento, analisi e valutazione; *d*) il regime pianificatorio in tema di tutela della qualità dell'aria articolato in un Piano nazionale e in piani regionali per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria<sup>10</sup>; *e*) le caratteristiche merceologiche dei combustibili ed il loro impiego.

Tra i numerosi interventi normativi che hanno riempito la cornice delineata dal d.p.r. n. 203 del 1998, particolare rilievo ha assunto il d.m. 12 luglio 1990, recante « *Linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione* », sebbene gran parte delle norme in esso contenute fossero rivolte unicamente al controllo delle emissioni degli impianti esistenti. Il decreto ha individuato:

- a*) le linee guida per il contenimento delle emissioni degli impianti industriali esistenti;
- b*) i valori di emissione minimi e massimi per gli impianti esistenti<sup>11</sup>;
- c*) i metodi generali di campionamento, analisi e valutazione delle emissioni<sup>12</sup>;
- d*) i criteri per l'utilizzazione di tecniche disponibili per il controllo delle emissioni;
- e*) i criteri temporali per l'adeguamento progressivo degli impianti esistenti<sup>13</sup>.

Le norme del d.p.r. n. 203 del 1988 in tema di qualità dell'aria hanno trovato attuazione con due decreti ministeriali di pari data (20 maggio 1991), il primo intitolato « *Criteri per l'elaborazione dei piani regionali per il*

<sup>10</sup> Il Piano nazionale di tutela della qualità dell'aria è stato soppresso dall'art. 82 del d.lgs. n. 112 del 1998.

<sup>11</sup> Occorre precisare che con riferimento ai grandi impianti di combustione (potenza superiore ai 50 MW e destinati alla produzione di energia) era stato già emanato il d.m. 8 maggio 1989, abrogato dal d.lgs. n. 152 del 2006. Una proroga dei termini di adeguamento ai valori limite di emissione delle polveri è stata disposta dal d.m. 4 ottobre 1999 per le imprese di produzione del vetro.

<sup>12</sup> Tali metodi sono stati aggiornati con d.m. 25 agosto 2000 (« *Aggiornamento dei metodi di campionamento, analisi e valutazione degli inquinanti, ai sensi del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203* »).

<sup>13</sup> Il decreto è stato abrogato dal d.lgs. n. 152 del 2006.

*risanamento e la tutela della qualità dell'aria* »<sup>14</sup>, il secondo recante « *Criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria* »<sup>15</sup>.

Tale disciplina, unitamente a quella del d.p.c.m. 28 marzo 1983, è stata profondamente innovata ad opera del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351, emanato in attuazione della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'« *aria ambiente* », termine con cui è definita « *l'aria esterna presente nella troposfera, ad esclusione di quella presente nei luoghi di lavoro* » (art. 2, comma 1, lett. a)<sup>16</sup>.

Negli anni '90 la legge antismog del 1966 è stata sostituita anche per la parte relativa alla disciplina dei veicoli a motore, la cui fonte principale è costituita ancora oggi dal d.lgs. n. 285 del 1992 (« *Nuovo codice della strada* ») e dal relativo regolamento di esecuzione (d.p.r. 16 febbraio 1992, n. 495).

### 3. Il panorama delle fonti attualmente vigenti.

La normativa generale in tema di lotta alle emissioni è contenuta nella Parte V del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il Titolo I attiene alla prevenzione e alla limitazione delle emissioni in atmosfera provenienti dagli impianti industriali nonché dagli impianti termici civili che non rientrano nel campo di applicazione del Titolo II (artt. 267, 269

<sup>14</sup> Il decreto è abrogato per effetto dell'art. 8 del d.m. n. 261 del 2002.

<sup>15</sup> Una norma di notevole importanza era contenuta poi nell'art. 9, che prevedeva la definizione, da parte del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità, di livelli di attenzione e di allarme da applicare nell'ambito di zone a rischio (individuate dalle Regioni) in cui, a causa di condizioni meteorologiche particolari e della presenza di un notevole numero di fonti di emissioni inquinanti, è possibile il verificarsi di episodi acuti di inquinamento atmosferico (si tratta, come è evidente, delle aree urbane a maggiore densità abitativa).

<sup>16</sup> L'attuazione del decreto — a cui si ricollega la progressiva abrogazione delle disposizioni emanate in forza del d.p.r. n. 203 del 1988 — è stata lenta poiché è stato necessario attendere la produzione di ulteriori norme sia di rango comunitario sia di livello nazionale, quali: il d.m. 20 settembre 2002, recante « *Modalità per la garanzia della qualità del sistema delle misure di inquinamento atmosferico, ai sensi del d.lgs. n. 351 del 1999* »; il d.m. 2 aprile 2002, n. 60 « *Recepimento della direttiva 1999/30/CE del Consiglio del 22 aprile 1999 concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo e della direttiva 2000/69/CE relativa ai valori limite di qualità dell'aria ambiente per il benzene ed il monossido di carbonio* »; il d.m. 1 ottobre 2002, n. 261 « *Regolamento recante le direttive tecniche per la valutazione preliminare della qualità dell'aria ambiente, i criteri per l'elaborazione del piano e dei programmi di cui agli artt. 8 e 9 del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351* ».

comma 14, 282), mentre restano esclusi gli impianti di incenerimento e coincenerimento di rifiuti, disciplinati dal d.lgs. n. 133 del 2005 (art. 267, comma 2). Sono oggetto di specifica disciplina: il regime autorizzatorio, compresi gli impianti in deroga, a ridotto inquinamento atmosferico e ad inquinamento poco significativo (artt. 269, 270, 272, all. IV) ed esclusi gli impianti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale (art. 267, comma 3 e d.lgs. n. 59 del 2005); i valori limite di emissione (art. 271, all. I, all. V, all. VI); i grandi impianti di combustione (artt. 273, 274 e all. II); le emissioni di composti organici volatili, anche con specifico riferimento agli impianti di deposito, trasporto e distribuzione di carburanti (artt. 275, 276, 277, all. III, all. VII, all. VIII); i poteri sanzionatori e di ordinanza (artt. 278, 279) nonché le abrogazioni e il regime transitorio (artt. 280 e 281).

Il Titolo II si occupa degli impianti termici civili (salvo quelli che ricadono sotto la disciplina del Titolo I), intervenendo in tema di: prescrizioni tecniche degli impianti, compresi i valori limite di emissione (artt. 285, 286, all. IX); procedimenti di abilitazione alla conduzione e di denuncia di installazione (artt. 284, 287); disciplina dei controlli e delle sanzioni (art. 288), oltre ad individuare le disposizioni espressamente abrogate (art. 289) e regolare la fase transitoria (art. 290).

Il Titolo III è dedicato ai combustibili e, più precisamente interviene: sulle caratteristiche merceologiche dei combustibili che possono essere utilizzati negli impianti di cui ai titoli I e II (artt. 291, 292, 293, all. X), sulle prescrizioni per ottimizzare il rendimento di combustione degli impianti (art. 294); sui combustibili per uso marittimo (art. 295). Anche in materia di combustibili si interviene con specifiche disposizioni in tema di controlli e sanzioni (art. 296), abrogazioni (art. 297) e regime transitorio (art. 298), così come per ogni settore di intervento vige un particolare quadro definitorio (artt. 268, 283, 292).

Il quadro riassuntivo dei contenuti del d.lgs. n. 152 del 2006 rende evidente come il decreto non esaurisca le fonti attualmente vigenti in materia di inquinamento atmosferico; sono pertanto inevitabili i rinvii a disposizioni esterne al decreto, a tutto svantaggio, ovviamente, della certezza del regime giuridico applicabile.

Più precisamente, non fanno parte dei contenuti del d.lgs. n. 152 del 2006:

a) la disciplina della qualità dell'aria (d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351 e i regolamenti di attuazione), compresa la normativa in materia di ozono (d.lgs. 21 maggio 2004, n. 183) e il d.lgs. 3 agosto 2007, n. 152 (« Attuazione della direttiva 2004/107/CE concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nichel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente »);

b) la connessa disciplina dei limiti alla circolazione veicolare (art. 7 del Codice della strada: art. 3 della l. 4 novembre 1997, n. 413; d.m. 21 aprile 1999, n. 163);

c) la disciplina delle caratteristiche costruttive dei veicoli (Codice della strada e decreti di esecuzione) e il regime dei combustibili ad essi destinati (d.lgs. 21 marzo 2005, n. 66);

d) il regime giuridico di tutela dell'ozono stratosferico (l. 28 dicembre 1993, n. 549 e decreti attuativi nonché il d.p.r. 15 febbraio 2006, n. 147);

e) la disciplina sui limiti nazionali di emissione per determinate sostanze nocive (d.lgs. 21 maggio 2004, n. 171);

f) la disciplina delle emissioni dei COV per taluni prodotti (d.lgs. 27 marzo 2006, n. 161<sup>17)</sup>;

g) la disciplina delle emissioni degli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti (d.lgs. 11 maggio 2005, n. 133<sup>18)</sup>.

Occorre inoltre rammentare che il procedimento di autorizzazione integrata ambientale, che si applica agli impianti individuati dall'all. I del d.lgs. n. 59 del 2005, sostituisce quello regolato dalla normativa di settore. L'autorizzazione integrata ambientale, com'è noto, si basa sull'applicazione delle « migliori tecniche disponibili »<sup>19</sup>, rispetto a cui i valori limite di emissione e gli standard individuati dalla normativa di settore costituiscono unicamente un minimo inderogabile *in peius*.

A queste fonti devono aggiungersi, infine, quelle relative allo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, secondo il meccanismo del Protocollo di Kyoto: il d.lgs. 4 aprile 2006, n. 216 (« *Attuazione delle direttive 2003/87 e 2004/101/CE in materia di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nella Comunità, con riferimento ai meccanismi di progetto del*

<sup>17</sup> Modificato con il d.lgs. 14 febbraio 2008, n. 33.

<sup>18</sup> Non risultano espressamente abrogati il d.m. 25 febbraio 2000, n. 124 (« Regolamento recante i valori limite di emissione e le norme tecniche riguardanti le caratteristiche e le condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti pericolosi, in attuazione della direttiva 94/67/CE del Consiglio del 16 dicembre 1994, e ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, e dell'art. 18, comma 2, lettera a), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 ») e il d.m. 19 novembre 1997, n. 503 (« Regolamento recante norme per l'attuazione delle direttive 89/369/CEE e 89/429/CEE concernenti la prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e la disciplina delle emissioni e delle condizioni di combustione degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani, di rifiuti speciali non pericolosi, nonché di taluni rifiuti sanitari »).

<sup>19</sup> La definizione è contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 59 del 2005. Sul tema vedi altresì Corte di Giustizia delle Comunità europee, sent. 7 luglio 2005, in causa C-364/03, Commissione c. Repubblica ellenica, GU C. 217 del 3 settembre 2005, 9.

*Protocollo di Kyôto* »)<sup>20</sup>, nonché il d.m. 18 dicembre 2006, con cui è stato approvato il Piano nazionale di assegnazione delle quote di CO<sub>2</sub> per il periodo 2008-2012<sup>21</sup>.

#### 4. Le fonti di emissione.

##### 4.1. I limiti nazionali di emissione per taluni inquinanti.

Il d.lgs. 21 maggio 2004, n. 171 (« *Attuazione della direttiva 2001/81/CE relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici* »), al fine di tutelare l'ambiente e la salute umana dagli effetti nocivi causati dalla acidificazione, dalla eutrofizzazione del suolo e dalla presenza di ozono al livello del suolo, fissa dei limiti nazionali di emissione annue per il biossido di zolfo, per gli ossidi di azoto, per i composti organici volatili da conseguire entro il 2010 e mantenere negli anni successivi (art. 1 e all. I).

Il raggiungimento dell'obiettivo viene assicurato attraverso tre strumenti: A) la predisposizione di un inventario delle emissioni attraverso il quale formulare le proiezioni delle emissioni per gli anni successivi; B) l'emanazione di un Programma nazionale di riduzione delle emissioni; C) l'attuazione delle misure previste dal Programma attraverso la modifica della normativa vigente.

##### 4.2. Gli impianti industriali.

###### 4.2.1. Profili generali.

Il Titolo I della Parte V del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina gli impianti, inclusi quelli termici civili non disciplinati dal Titolo II<sup>22</sup>, e le attività che

<sup>20</sup> Modificato dal d.lgs. 7 marzo 2008, n. 51.

<sup>21</sup> Su cui si veda S. DE ANGELIS, *L'attuazione del Protocollo di Kyoto nel diritto interno*, in M. CARLI-G. CARPANI-M. CECCHETTI-T. GROPPI-A. SINISCALCHI, *Governance ambientale e politiche normative*, cit., 63 ss.

<sup>22</sup> È un impianto termico civile un « impianto termico la cui produzione di calore è destinata, anche in edifici ad uso non residenziale, al riscaldamento o alla climatizzazione di ambienti o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari; l'impianto termico civile è centralizzato se serve tutte le unità dell'edificio o di più edifici ed è individuale negli altri casi » (art. 283, comma 1, lett. d).

in cui è stato  
il CO<sub>2</sub>, per il

## luni inqui-

(2001/81/CE  
«atmosferici»), al  
causati dalla  
di ozono al  
per il biossido  
da conseguire

tre strumenti:  
verso il quale  
i: B) l'emana-  
ni; C) l'attua-  
modifica della

a gli impianti,  
le attività che

nel diritto interno,  
nec ambientale e

zione di calore è  
climatizzazione di  
termico civile è  
le negli altri casi»

o, RESPONSABILITÀ

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 (art. 267, comma 1). Pertanto il riferimento agli "impianti industriali" ha perso una connotazione prettamente normativa e sopravvive, sulla base della partizione operata dalla previgente disciplina, in chiave descrittiva.

Per impianto si intende: «*il macchinario o il sistema o l'insieme di macchinari o di sistemi costituito da una struttura fissa e dotato di autonomi a 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*» (art. 268, comma 1, lett. b).

Questa definizione differisce da quella contenuta nel d.p.r. 203 del 1988 («*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*») come precisata dal d.p.c.m. 21 luglio 1989 («*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. Le linee produttive possono comprendere a loro volta più punti di emissione derivanti da una o più apparecchiature e/o da operazioni funzionali al ciclo produttivo*»). L'impianto può essere costituito da un singolo macchinario così come da un sistema di macchine e (si) connota per la struttura fissa e l'autonomia funzionale; peraltro, in uno stabilimento possono essere presenti più impianti qualora il ciclo produttivo sia particolarmente complesso<sup>23</sup>.

Nel Titolo I, inoltre, viene operata la distinzione tra:

— impianti anteriori al 1988: un impianto che, alla data del 1° luglio 1988, era in esercizio o costruito in tutte le sue parti o autorizzato ai sensi della normativa previgente;

— impianti anteriori al 2006: un impianto che non ricade nella definizione precedente e che, alla data di entrata in vigore della parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006, è autorizzato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, purché in funzione o messo in funzione entro i successivi ventiquattro mesi; si considerano anteriori al 2006 anche gli

<sup>23</sup> Per completezza va detto che l'art. 270 (convogliamento delle emissioni) tende a garantire che per ogni impianto vi sia un solo punto di emissione; ai nostri fini rileva il comma 4 per cui «*se più impianti con caratteristiche tecniche e costruttive simili, aventi emissioni con caratteristiche chimico-fisiche omogenee e localizzati nello stesso luogo 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*».

impianti anteriori al 1988 la cui autorizzazione è stata aggiornata ai sensi dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203<sup>24</sup>;

— impianti nuovi: un impianto che non ricade nelle definizioni precedenti.

Tale distinzione rileva sia per quanto attiene il regime dei limiti di emissione sia per ciò che concerne l'applicazione del regime transitorio, che riguarda:

I) i gestori degli impianti autorizzati, anche in via provvisoria o in forma tacita, ai sensi del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, che devono presentare domanda di autorizzazione entro la tempistica individuata dalle Regioni secondo quanto previsto dall'art. 281, comma 1, pena la decadenza della precedente autorizzazione;

II) i gestori degli impianti e delle attività in esercizio alla data di entrata in vigore della parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006 che ricadono nel campo di applicazione del titolo I e che non ricadevano nel campo di applicazione del d.p.r. n. 203 del 1988, che si devono adeguare alle nuove prescrizioni entro cinque anni dall'entrata in vigore del decreto e presentare domanda di autorizzazione entro 18 mesi dalla scadenza del termine per l'adeguamento<sup>25</sup>, altrimenti l'attività si considera svolta in difetto di autorizzazione (art. 281, comma 2, ma vedi la specificazione contenuta nel successivo comma 3<sup>26</sup>);

<sup>24</sup> Il citato articolo del d.p.r. n. 203 del 1988 stabiliva la possibilità di modificare le autorizzazioni in seguito all'evoluzione della migliore tecnologia disponibile, nonché alla evoluzione della situazione ambientale.

<sup>25</sup> Il termine è stato elevato da tre a cinque dall'art. 32 del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, recante « *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria* », c.d. decreto milleproroghe.

<sup>26</sup> Il successivo comma 3 prevede che « *per gli impianti in esercizio alla data di entrata in vigore della parte quinta del presente decreto che ricadono nel campo di applicazione del presente titolo e che ricadevano nel campo di applicazione della l. 13 luglio 1966, n. 615, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1970, n. 1391, o del titolo II del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2002, l'autorità competente adotta le autorizzazioni generali di cui all'art. 272, comma 2, entro quindici mesi da tale data. In caso di mancata adozione dell'autorizzazione generale, nel termine prescritto, la stessa è rilasciata con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e i gestori degli impianti interessati comunicano la propria adesione all'autorità competente; è fatto salvo il potere di tale autorità di adottare successivamente nuove autorizzazioni di carattere generale, ai sensi dell'art. 272, l'adesione alle quali comporta, per il soggetto interessato, la decadenza di quella adottata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio* ».

III) i gestori degli impianti e delle attività che ricadevano negli allegati I e 2 del d.p.r. del 25 luglio 1991 e che, per effetto del d.lgs. n. 152 del 2006, sono tenuti ad ottenere una specifica autorizzazione alle emissioni, che devono presentare la relativa richiesta entro quindici mesi dall'entrata in vigore del decreto (art. 281, comma 4).

Non è mancato chi ha messo in risalto l'«eccessivo appesantimento burocratico» determinato dalle disposizioni transitorie, soprattutto per gli impianti già in regola in base al d.p.r. n. 203 del 1988, i cui limiti di emissione, individuati dal d.m. 12 luglio 1990 sono identici a quelli dell'all. I del d.lgs. n. 152 del 2006<sup>27</sup>. Sebbene sulla estrema farraginosità del sistema non si possa che concordare, è opportuno evidenziare che entro i termini previsti per la presentazione delle domande i valori di emissione sono suscettibili di modifica in senso più rigoroso, sia per un intervento normativo sugli allegati, sia per effetto dei meccanismi previsti dall'art. 271 (su cui vedi *infra*). Si tratta, in definitiva, di un rinnovo dell'autorizzazione previsto anche per gli impianti autorizzati in base al d.p.r. n. 203 del 1988 che dovranno adeguarsi ai nuovi valori limite.

Oltre ad operare numerose distinzioni impiantistiche che rilevano ai fini dell'individuazione dei limiti di emissione (vedi all. I), il decreto detta norme particolari sui grandi impianti di combustione, ossia gli impianti di combustione «di potenza termica nominale non inferiore a 50MW» (art. 268, comma 1, lett. gg)<sup>28</sup>, che si applicano agli impianti destinati alla produzione di energia, ad esclusione di quelli che utilizzano direttamente i prodotti di combustione in procedimenti di fabbricazione, di cui al comma 15 dell'art. 273<sup>29</sup>.

Nell'ambito della disciplina delle emissioni di impianti industriali, qualche cenno deve essere riservato al d.lgs. 4 aprile 2006, n. 216, recante «Attuazione delle direttive 2003/87 e 2004/101/CE in materia di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, con riferimento ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto».

Il decreto impone al gestore di un impianto che rientra nelle tipologie individuate dall'all. A di ottenere un'autorizzazione per emettere gas serra.

<sup>27</sup> A. MURATORI, *La tutela dell'inquinamento atmosferico nella Parte V del «decreto unificato»: aria malamente rifritta*, in P. GIAMPIETRO (a cura di), *Commento al Testo Unico ambientale*, Milano, Ipsoa, 2006, 218.

<sup>28</sup> L'impianto di combustione è definito come «qualsiasi dispositivo tecnico in cui sono ossidati combustibili al fine di utilizzare il calore così prodotto» (art. 268, comma 1, lett. ff).

<sup>29</sup> Il d.lgs. n. 152 del 2006 detta norme anche in tema di emissioni di COV, per cui si rinvia alla specifica voce di questo volume.

L'autorizzazione viene rilasciata dall'Autorità nazionale competente individuata nel Comitato nazionale di gestione e attuazione della direttiva 2003/87/CE, istituito presso la Direzione per la ricerca ambientale e sviluppo del Ministero dell'ambiente.

Il decreto disciplina, inoltre, il sistema delle quote commerciabili di gas serra, che vengono assegnate ai singoli impianti, sulla base di un piano pluriennale di assegnazione (per il 2008-2012, vedi d.m. 18 dicembre 2006).

#### 4.2.2. I valori limite di emissione.

Il d.lgs. n. 152 del 2006, per quanto attiene agli impianti regolati dal Titolo I della Parte V, prevede limiti differenziati a seconda delle vetustà degli impianti, della loro tipologia e dell'attività effettuata, con una serie di previsioni speciali, contenute negli allegati e non nell'articolato, che rendono estremamente difficile, oltre che scarsamente utile in questa sede, una trattazione esaustiva della disciplina dei valori limite (si veda, ad esempio, il regime delle Raffinerie, di cui alla Parte IV dell'allegato I alla Parte V del decreto che introduce il c.d. effetto bolla).

Più proficuo è, invece, individuare le fonti e i procedimenti che intervengono nella determinazione dei valori limite.

In estrema sintesi i soggetti interessati sono:

I) LO STATO: i limiti di emissione sono individuati dall'allegato I alla Parte V del d.lgs. n. 152 del 2006 con l'indicazione di un valore massimo e un valore minimo (forbice). L'allegato è suscettibile di modifiche e integrazioni ai sensi dell'art. 281, comma 5 (art. 271, comma 2). Occorre precisare che l'allegato contiene prevalentemente i limiti di emissione per gli impianti precedenti al 1988, perciò l'opera di integrazione attiene essenzialmente all'individuazione dei limiti per gli impianti nuovi e per gli impianti anteriori al 2006<sup>30</sup>;

II) LA REGIONE, essenzialmente in tre modi:

a) con legge o con provvedimento generale, sulla base delle migliori tecnologie disponibili, determinando i valori limite nell'ambito della forbice individuata dallo Stato (art. 271, comma 3);

b) attraverso i piani e i programmi di risanamento (d.lgs. n. 351 del 1999), in cui possono essere stabiliti valori limite e prescrizioni costruttive più rigorose di quelle statali e di quelle individuate in via generale dalla stessa

<sup>30</sup> I valori limite di emissione e le prescrizioni stabiliti nell'Allegato I si applicano agli impianti nuovi e agli impianti anteriori al 2006 esclusivamente nei casi espressamente previsti da tale Allegato (art. 271, comma 1).

Regione (*sub a.*), « purché ciò risulti necessario al conseguimento dei valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria » (art. 271, comma 4)<sup>31</sup>. Si badi che i piani e programmi possono stabilire valori limite e prescrizioni per gli impianti nuovi o anteriori al 2006 anche prima dell'integrazione dell'allegato I da parte dello Stato (art. 271, comma 5). Sembra escluso che la Regione possa intervenire in tal senso nel modo *sub a.*)<sup>32</sup>;

c) nei casi di particolari situazioni di rischio sanitario o per zone che richiedono una particolare tutela ambientale; le Regioni e le province autonome, con provvedimento generale, previa intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e con il Ministro della salute, per quanto di competenza, possono stabilire valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio degli impianti, più severi di quelli fissati dagli allegati al presente titolo, purché ciò risulti necessario al conseguimento dei valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria (art. 281, comma 10).

### III) L'AUTORITÀ COMPETENTE:

— stabilisce i valori limite di emissione e le prescrizioni sulla base dell'allegato I, della normativa regionale generale (*sub II, a.*), e dei programmi di risanamento (*sub II, b.*). Per le sostanze per cui non sono fissati valori di emissione, l'autorizzazione stabilisce appositi valori limite con riferimento a quelli previsti per sostanze simili sotto il profilo chimico e aventi effetti analoghi sulla salute e sull'ambiente (art. 271, comma 6);

— nei casi in cui siano assenti valori limite determinati dalle Regioni (*sub II, a. e b.*), non deve comunque superare, nell'autorizzazione, il valore massimo stabilito dall'allegato I (art. 271, comma 7). *Tuttavia*;

— per gli impianti nuovi o anteriori al 2006, fino all'adozione del decreto che integra l'allegato I, stabilisce i valori limite di emissione e le prescrizioni sulla base dei valori e delle prescrizioni fissati nei piani regionali di risanamento e sulla base delle migliori tecniche disponibili. Nell'autorizzazione non devono comunque essere superati i valori minimi di emissione che l'Allegato I fissa per gli impianti anteriori al 1988 (art. 271, comma 8);

— può stabilire valori limite di emissione più severi di quelli fissati dall'allegato I, dalla normativa regionale generale e dai piani e programmi relativi alla qualità dell'aria (art. 271, comma 9):

<sup>31</sup> Fino all'emanazione di tali piani e programmi, continuano ad applicarsi i valori limite di emissione e le prescrizioni contenuti nei piani adottati ai sensi dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203.

<sup>32</sup> Vedi in tal senso anche la formulazione dell'art. 271, comma 8.

a) in sede di rinnovo, sulla base delle migliori tecniche disponibili, anche tenuto conto del rapporto tra i costi e i benefici complessivi;

b) per zone di particolare pregio naturalistico, individuate all'interno dei piani e dei programmi adottati ai sensi degli articoli 8 e 9 del d.lgs. n. 351 del 1999, o dell'art. 3 del d.lgs. n. 183 del 2004, o dell'art. 4 del d.p.r. n. 203 del 1988.

Quella appena sintetizzata costituisce la disciplina generale dei valori limite di emissione. Quanto ai grandi impianti di combustione, i valori limite sono individuati dall'all. II alla Parte V del d.lgs. n. 152 del 2006, in maniera diversificata a seconda che siano impianti nuovi ovvero precedenti al 2006 e al 1988 (art. 273, commi 1-5). Per questi impianti i valori dell'all. 2 si applicano a partire dal 1° gennaio 2008; fino a quella data si applicano i valori stabiliti dalla normativa previgente: il d.m. 8 maggio 1989 (impianti anteriori al 2006); d.m. 12 luglio 1990 (impianti anteriori al 1988).

Occorre tuttavia tener conto della circostanza che i grandi impianti di combustione con potenza termica maggiore di 50MW sono sottoposti al regime dell'autorizzazione integrata ambientale (d.lgs. n. 59 del 2005). Le prescrizioni contenute nell'A.I.A., compresi i valori limite di emissione, sono il frutto dell'applicazione delle migliori tecniche disponibili rispetto a cui i valori individuati dalla normativa di settore si pongono come misure non derogabili *in peius* (art. 7, comma 3, d.lgs. n. 59 del 2005). L'art. 271 comma 16 del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che « *per gli impianti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale i valori limite e le prescrizioni di cui al presente articolo si applicano ai fini del rilascio di tale autorizzazione, fermo restando il potere dell'autorità competente di stabilire valori limite e prescrizioni più severi* ». Questo vale anche per i grandi impianti ovvero i limiti di cui all'art. 273 e all. II debbono essere considerati inderogabili?

La tesi della derogabilità in senso più rigoroso dei limiti è da preferire sulla base dei seguenti elementi:

a) l'art. 271, al comma 15 stabilisce che « *per i grandi impianti di combustione di cui all'articolo 273 e per gli impianti di cui all'art. 275, il presente articolo — e quindi anche il citato comma 16 — si applica con riferimento ai valori limite di emissione ivi previsti* »;

b) il considerando n. 8 della direttiva 2001/80/CE prevede espressamente che « *la conformità ai valori limite di emissione stabiliti dalla presente direttiva, deve essere considerata una condizione necessaria ma non sufficiente per l'osservanza dei requisiti della direttiva 96/61/CE sull'uso delle migliori tecniche disponibili. Tale osservanza può comportare valori limite di emissione più severi, valori limite di emissione per altre sostanze ed elementi, nonché altre opportune condizioni* ». Inoltre in molte disposizioni la direttiva fa salve

Es  
le  
Ca  
la  
rin  
e  
ra:  
P:  
risp  
di  
isti  
atti  
s.m  
em  
Mir  
Mir  
attiv  
non  
salv  
col  
part  
pun  
inte,  
dire,  
di ci  
spen  
—  
Minis  
l'ener  
del C  
riman  
AMBIE

le previsioni in materia di IPPC. In base alla giurisprudenza *Marleasing* della Corte di giustizia delle Comunità europee l'interprete è tenuto a prediligere la soluzione ermeneutica conforme all'ordinamento comunitario.

Occorre precisare, infine, che i valori limite per gli impianti di incenerimento e coincenerimento di rifiuti sono previsti dal d.lgs. n. 133 del 2005 e che, nel caso di impianto sottoposto ad A.I.A., valgono le stesse considerazioni appena svolte per i grandi impianti di combustione<sup>33</sup>.

#### 4.2.3. Il regime autorizzatorio.

Com'è noto, il modulo autorizzatorio classico, inteso quale assenso della P.A. all'esercizio di un'attività a seguito del controllo preventivo circa il rispetto di tutti i requisiti di legge, è uno strumento irrinunciabile in materia di tutela dell'ambiente. È bene ricordare, inoltre, che su un piano generale istituti di semplificazione quali il silenzio assenso e la denuncia di inizio attività sono esclusi in questa materia (artt. 19 e 20 della l. n. 241 del 1990 e s.m.i.).

Il d.lgs. n. 216 del 2006 prevede l'obbligo di munirsi di autorizzazione ad emettere gas serra per gli impianti individuati nell'allegato.

L'autorizzazione è rilasciata da un Comitato nazionale, istituito presso il Ministero dell'ambiente, composto da sei membri, di cui tre nominati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e tre dal Ministro delle attività produttive<sup>34</sup>.

Per ciò che qui interessa, occorre sottolineare che il decreto legislativo non contiene norme di coordinamento con altri procedimenti autorizzatori, salvo prevederne l'adozione da parte del Ministro dell'ambiente (di concerto col Ministro delle attività produttive e sentita la conferenza unificata), in particolare col procedimento di autorizzazione integrata (vedi art. 9). Sul punto, il d.lgs. n. 59 del 2005 si limita a prevedere che « *l'autorizzazione integrata ambientale di attività regolamentate dalle norme di attuazione della direttiva 2003/87/CE contiene valori limite per le emissioni dirette di gas serra, di cui all'allegato I della direttiva 2003/87/CE, solo quando ciò risulti indispensabile per evitare un rilevante inquinamento locale* ».

<sup>33</sup> Vedi considerando n. 13 della direttiva 2000/76/CE.

<sup>34</sup> Il direttore generale della Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed il direttore generale della Direzione per l'energia e le risorse minerarie del Ministero delle attività produttive sono membri permanenti del Comitato. I rimanenti membri sono scelti tra i funzionari delle due amministrazioni, e rimangono in carica per quattro anni.

La necessità di provvedere al coordinamento tra le normative (A.I.A. e gas serra) è evidente, tenendo conto che il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale può spettare allo Stato, per gli impianti di cui all'all. V del d.lgs. n. 59 del 2005, ovvero all'autorità individuata dalla Regione.

Allo stesso modo, il coordinamento è auspicabile tra le previsioni del d.lgs. n. 216 del 2006 (gas serra) e quelle del d.lgs. n. 152 del 2006 giacché non tutti gli impianti che emettono gas serra sono sottoposti ad A.I.A., ma alcuni, come ad esempio gli impianti di combustione con potenza tra i 20 e i 50 MW, ricadono sotto le previsioni degli artt. 269 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006. A ciò si aggiunga che alcuni impianti sono sottoposti alla disciplina della Valutazione di impatto ambientale regolata dalla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006<sup>35</sup>.

Il regime autorizzatorio degli "impianti industriali", di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, contempla: A) la disciplina ordinaria di autorizzazione; B) le ipotesi di esclusione dall'obbligo di munirsi dell'autorizzazione; C) i casi di autorizzazione c.d. in deroga.

A) la procedura ordinaria, di cui all'art. 269, può essere schematizzata nei termini che seguono.

— La domanda di autorizzazione, corredata dalla documentazione prevista dal comma 2, è necessaria in caso di installazione di un nuovo impianto, di trasferimento di un impianto da un luogo ad un altro e di modifica sostanziale all'impianto, con ciò intendendosi « quella che comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse » (commi 2 e 8)<sup>36</sup>.

— L'autorità competente è, salvo eccezioni, la Regione o la diversa autorità individuata con legge dalla Regione (art. 268, comma 1, lett. o).

— Il procedimento prevede l'indizione di una conferenza di servizi (artt. 14 e ss. l. n. 241 del 1990) per la valutazione contestuale di interessi coinvolti in altri procedimenti amministrativi e, in particolare, nei procedimenti svolti dal Comune, in materia edilizia (d.p.r. n. 380 del 2001) e di industrie insalubri (r.d. n. 1265 del 1934).

— È prevista una durata dell'iter procedimentale pari a 120 o 150 giorni (se vi è stata richiesta di integrazione documentale).

— Qualora il procedimento non si concluda nei termini, il gestore può, nei successivi 60 giorni, rivolgersi al Ministero dell'ambiente per il rilascio

<sup>35</sup> Circa il coordinamento tra VIA e AIA vedi l'art. 34 del d.lgs. n. 152 del 2006.

<sup>36</sup> Sulla completezza della domanda si veda la giurisprudenza riportata nella sezione "Massime".

dell'autorizzazione in via sostitutiva (notificando anche all'autorità competente).

— Se il Ministero non provvede (è previsto che debba essere sentito il Comune interessato) nei termini stabiliti (90 o 150 gg), è possibile esperire ricorso avverso il silenzio senza diffida all'autorità competente<sup>37</sup>.

— Il contenuto dell'autorizzazione è individuato dall'art. 269, commi 4 e 5 e comprende l'indicazione dei valori limite di emissione e le altre prescrizioni di costruzione ed esercizio dell'impianto.

— L'autorizzazione ha una durata di 15 anni (il d.p.r. n. 203 del 1988 non prevedeva una scadenza). La domanda di rinnovo deve essere presentata almeno un anno prima della scadenza ed è possibile continuare le emissioni anche « dopo la scadenza dell'autorizzazione in caso di mancata pronuncia in termini del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio a cui sia stato richiesto di provvedere in via sostitutiva ». Ciò sta a significare che la richiesta di intervento in via sostitutiva al Ministero è necessaria per poter continuare ad emettere lecitamente sulla base del precedente titolo autorizzatorio.

— Il comma 8 disciplina il regime delle modifiche all'impianto. Per "modifica" si intende qualsiasi variazione rispetto all'autorizzazione e agli allegati tecnici del progetto, anche relativa alle modalità di esercizio o a combustibile impiegato<sup>38</sup>. In caso di (qualsiasi) modifica il gestore è tenuto a dare comunicazione all'autorità competente. Se lo stesso gestore ritiene che la modifica è "sostanziale" (vedi *supra*), presenta direttamente domanda di aggiornamento dell'autorizzazione.

— Ricevuta la comunicazione di modifica: *a*) se la modifica per cui è stata data comunicazione è sostanziale, l'autorità competente ordina al gestore di presentare una domanda di aggiornamento dell'autorizzazione; *b*) se la modifica non è sostanziale, l'autorità competente provvede, ove necessario, ad aggiornare l'autorizzazione in atto<sup>39</sup>.

— Il comma 8 prevede, altresì che « se l'autorità competente non si esprime entro sessanta giorni, il gestore può procedere all'esecuzione della modifica non sostanziale comunicata, fatto salvo il potere dell'autorità compe-

<sup>37</sup> Sulla necessità di devolvere la questione al Ministero con notifica all'autorità competente perché si formi il silenzio vedi T.A.R. Sicilia, Palermo, 18 luglio 2007, sez. I, n. 1824, in *www.ambientediritto.it*.

<sup>38</sup> Sull'importanza del combustibile nell'ambito dell'autorizzazione vedi T.A.R. Sicilia-Palermo, 19 aprile 2007, sez. I, n. 1156, in *www.ambientediritto.it*.

<sup>39</sup> Non passa inosservato l'uso ambiguo del termine "aggiornamento" che andrebbe riferito solo alle modifiche sostanziali.

tente di provvedere anche successivamente, nel termine di sei mesi dalla ricezione della comunicazione». Dalla lettera della legge si ricava che il silenzio della P.A. abiliterebbe a compiere solamente modifiche non sostanziali, di talché in caso di modifiche effettuate in seguito a silenzio, che fossero ritenute dall'autorità giudiziaria "sostanziali", il gestore potrebbe essere perseguito per la fattispecie di cui all'art. 279 comma 1 (è punito «chi sottopone un impianto a modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista dall'art. 269, comma 8»). Si noti che la definizione di modifica sostanziale di cui all'art. 269 a differenza di quella prevista in tema di A.I.A. non contiene alcun riferimento al "parere dell'autorità competente".

— Sono previste disposizioni speciali: *a)* per chi intende effettuare, in modo non occasionale, attività di verniciatura in un luogo a ciò adibito ovvero, *b)* per chi intende effettuare, in modo non occasionale ed in un luogo a ciò adibito, in assenza di un impianto, attività di lavorazione, trasformazione o conservazione di materiali agricoli, le quali producano emissioni, o attività di produzione, manipolazione, trasporto, carico, scarico o stoccaggio di materiali polverulenti (commi 10-13).

*B)* L'art. 269 esonera dall'autorizzazione una serie di impianti: quelli elencati al comma 14 nonché gli impianti di deposito di oli minerali, compresi i gas liquefatti (comma 16)<sup>40</sup>.

*C)* Alla procedura autorizzatoria ordinaria si affianca quella "in deroga", prevista per gli impianti di cui all'art. 272 che, secondo la terminologia mutuata dalla legislazione previgente, sono da considerare a ridotto inquinamento atmosferico o ad inquinamento atmosferico poco significativo<sup>41</sup>.

Il comma 1 dell'art. 272 fa riferimento ad attività, individuate nella Parte I dell'allegato IV, le cui emissioni sono scarsamente rilevanti e che, pertanto, sono di regola sottratte all'applicazione del d.lgs. n. 152 del 2006 (vedi art. 272, comma 5). Tuttavia, per queste attività l'autorità competente (ad emanare l'autorizzazione in via ordinaria) può prevedere, con proprio provvedimento generale, che i gestori degli impianti o delle attività comunichino

<sup>40</sup> L'autorità competente può prevedere, con proprio provvedimento generale, che i gestori degli impianti di cui al comma 14 comunichino alla stessa, in via preventiva, la data di messa in esercizio dell'impianto o di avvio dell'attività. I gestori degli impianti di cui al comma 16 sono comunque tenuti ad adottare apposite misure per contenere le emissioni diffuse ed a rispettare le ulteriori prescrizioni eventualmente disposte, per le medesime finalità, con apposito provvedimento dall'autorità competente. Per altri impianti esclusi dall'autorizzazione vedi il comma 5 dell'art. 272.

<sup>41</sup> Vedi A. MURATORI, *Le deroghe alla disciplina sulle emissioni tra vecchio e nuovo regime di tutela dall'inquinamento atmosferico*, in *Commento al Testo unico*, cit., 223 ss.

di ricadere nel menzionato elenco nonché, in via preventiva, la data di messa in esercizio dell'impianto o di avvio dell'attività<sup>42</sup>.

L'art. 272, comma 2, attribuisce, altresì, all'autorità competente la potestà di emanare, per specifiche categorie di impianti, individuate in relazione al tipo e alle modalità di produzione, apposite autorizzazioni di carattere generale, relative a ciascuna singola categoria di impianti, nelle quali sono stabiliti i valori limite di emissione, le prescrizioni, 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 all'art. 271, commi 6 e 8.

L'adozione delle autorizzazioni generali è invece obbligatoria per le attività elencate nella Parte II dell'allegato IV. L'autorità competente deve procedervi, entro due anni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006; in difetto interviene il Ministero dell'ambiente in via sostitutiva. Giacché le Regioni hanno delegato le Province al rilascio dell'autorizzazione, in base alle nuove norme tale ente, e non più la Regione, è competente anche per le autorizzazioni generali (che sono rinnovate ogni 15 anni).

Il gestore degli impianti o delle attività sottoposte ad autorizzazione generale presenta all'autorità competente, almeno quarantacinque giorni prima dell'installazione dell'impianto o dell'avvio dell'attività, una domanda di adesione all'autorizzazione generale. L'autorità competente può, con proprio provvedimento, negare l'adesione nel caso in cui non siano rispettati i requisiti previsti dall'autorizzazione generale o in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedono una particolare tutela ambientale. Il gestore può sempre optare per il procedimento ordinario di cui all'art. 269.

Il d.lgs. n. 152 del 2006, rispetto alla disciplina previgente, ha ampliato il ricorso allo schema semplificativo della autorizzazione generale<sup>43</sup>, che è suscettibile di applicazione ampia e non limitata ad un numero chiuso di attività.

<sup>42</sup> Il suddetto elenco può essere aggiornato ed integrato secondo quanto disposto dall'art. 281, comma 5, anche su proposta delle Regioni, delle province autonome e delle associazioni rappresentative di categorie produttive.

<sup>43</sup> Che rimane escluso nei seguenti casi:

a) 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 quinta del presente decreto, o

b) utilizzo, nell'impianto o nell'attività, delle sostanze o dei preparati classificati dal d.lgs. 3 febbraio 1997, n. 52, 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, R 61.

**impianti termici civili.**

La Parte V del d.lgs. n. 152 del 2006, disciplina « ai fini della limitazione dell'inquinamento atmosferico, gli impianti aventi potenza termica nominale inferiore alle pertinenti soglie stabilite dall'art. 269, comma 14 », mentre « sono sottoposti alle disposizioni del titolo I gli impianti termici civili aventi potenza termica nominale uguale o superiore a tali soglie e gli impianti termici civili che utilizzano carbone da vapore, coke metallurgico, coke da gas, antracite, prodotti antracitosi o miscele di antracite e prodotti antracitosi, aventi potenza termica nominale superiore a 3 MW » (art. 282).

L'utilizzo della tecnica del rinvio, specie nella delimitazione dell'ambito applicativo di un complesso di norme non contribuisce certamente alla sua intelligibilità, specie quando il riferimento è ad una disposizione (art. 269, comma 14) che contempla delle categorie impiantistiche che non sono in alcun modo riconducibili alla nozione di « impianto termico civile » di cui all'art. 283, comma 1, lett. d).

La confusione è alimentata dall'equivoco terminologico che può determinarsi dal riferimento « alle pertinenti soglie » stabilite art. 269, comma 14 e dalla definizione di « valore di soglia » di cui all'art. 283, comma 1, lett. g), stabilito nella « potenza termica nominale dell'impianto pari a 0.035MW ».

In realtà, l'ambito di applicazione della maggior parte delle disposizioni del titolo II (artt. 284, 285, 286) è delimitato agli a) impianti termici civili; b) la cui potenza è situata nell'intervallo compreso tra il valore di soglia minimo di 0,035MW e i valori di soglia massimi di cui al comma 14 dell'art. 269.

Gli elementi fondamentali della disciplina degli impianti termici civili possono essere così riassunti:

A) previsione dell'obbligo di denuncia di installazione o di modifica dell'impianto. La denuncia è redatta dall'installatore e inviata all'autorità competente <sup>44</sup> dal responsabile dell'impianto <sup>45</sup>. La denuncia è accompagnata dalla documentazione attestante la verifica del rispetto dei valori limite di emissione (artt. 284 e 286, comma 4);

B) individuazione di limiti di emissione e prescrizioni costruttive per gli impianti fissati dalla all. IX (artt. 285 e 286);

<sup>44</sup> L'autorità competente è individuata nei comuni aventi una popolazione superiore ai quarantamila abitanti e, nella restante parte del territorio, nelle province (art. 283, comma 1, lett. d).

<sup>45</sup> Il responsabile dell'impianto è individuato per rinvio all'art. 11 del d.p.r. n. 412 del 1993.

C) previsione di un controllo annuale delle emissioni (la cui mancanza è autonomamente sanzionata *ex art.* 288, comma 4) il cui esito deve essere annotato nel libretto di centrale (di cui al d.p.r. n. 412 del 1993);

D) previsione del "patentino di abilitazione" per il personale addetto alla conduzione. Il patentino è previsto per la conduzione di impianti di potenza superiore a 0,232MW (art. 287).

E) previsione di un sistema sanzionatorio che coinvolge sia l'installatore sia il responsabile dell'impianto nonché di un regime di controlli almeno biennali effettuati dalla pubblica autorità (art. 288).

Oltre alla scarsa chiarezza nella definizione dell'ambito applicativo della disciplina, mediante l'utilizzo poco accorto della tecnica del rinvio e con il ricorso ad una terminologia equivoca, colpisce l'assenza del coordinamento con la normativa in tema di risparmio energetico degli edifici (d.p.r. n. 412 del 1993 e d.p.r. n. 551 del 1999), rendimento energetico nell'edilizia (d.lgs. n. 192 del 2005 e s.m.i.) e sicurezza degli impianti (l. n. 46 del 1990).

#### 4.4. I veicoli a motore.

Un'altra fonte classica di emissione è costituita dai veicoli a motore.

Come già messo in evidenza, la fonte normativa principale è costituita dal d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, "Nuovo codice della strada" (e dal regolamento di attuazione). L'art. 75 prevede che tutti i veicoli a motore, per essere ammessi a circolare, devono ottenere la omologazione del tipo, che consiste nell'accertamento — effettuato su un prototipo — del rispetto delle prescrizioni tecniche e delle caratteristiche costruttive e funzionali previste da appositi decreti ministeriali (art. 71). Inoltre, per garantire il rispetto effettivo di queste prescrizioni da parte di tutti i veicoli messi in circolazione, si prevedono dei controlli di conformità del singolo veicolo al modello omologato, da effettuare presso lo stabilimento di produzione (art. 77). Infine, è imposto l'obbligo di mantenere i veicoli in circolazione in condizione di massima efficienza in modo da garantire la sicurezza e contenere l'inquinamento (art. 79)<sup>46</sup>.

Le disposizioni relative alla caratteristiche costruttive dei veicoli, anche per ciò che attiene le emissioni e i dispositivi antinquinamento, sono di regola di derivazione comunitarie e vengono emanate con decreto ministeriale ai

<sup>46</sup> Vedi il d.m. 6 agosto 1998, n. 408 («Regolamento recante norme sulla revisione generale periodica dei veicoli a motore e loro rimorchi»), da ultimo modificato dal d.m. 18 luglio 2003.

sensi dell'art. 229 del Codice della strada<sup>47</sup>. La medesima fonte è utilizzata per disciplinare le caratteristiche costruttive delle macchine agricole (artt. 104 e ss.) e delle macchine operatrici (art. 114).

### 5. La distribuzione delle competenze tra i livelli territoriali di governo.

La distribuzione delle funzioni amministrative risulta non solo dalla normativa statale di settore, ma anche dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dalle leggi regionali che hanno completato la riforma Bassanini, in quanto, come già si è avuto modo di evidenziare, in più di una occasione la legge statale rinvia alla legislazione regionale<sup>48</sup>.

Il settore dei combustibili non presenta particolari problemi di distribuzione di competenze, dal momento che — per evidenti esigenze di uniformità su tutto il territorio nazionale — la disciplina delle caratteristiche merceologiche di tali prodotti e dei relativi metodi di campionamento non può che essere riservata in via esclusiva agli organi dello Stato. Il controllo spetta allo Stato (Agenzia delle dogane) per la benzina e il diesel, mentre per i combustibili di cui alla Parte V del d.lgs. n. 156 del 2006 spetta a chi esercita il controllo sugli impianti.

Più articolato risulta invece l'assetto delle competenze nell'ambito della disciplina delle fonti inquinanti.

Per quanto attiene ai veicoli a motore, le funzioni risultano ripartite tra lo Stato e i Comuni. Allo Stato spettano:

— la fissazione delle prescrizioni tecniche in ordine alle emissioni inquinanti dei veicoli a motore;

<sup>47</sup> Tra i tanti i più recenti sono il d.m. 21 ottobre 2005 («*Recepimento della direttiva 2005/21/CE del 7 marzo 2005 della Commissione che adegua al progresso tecnico la direttiva 72/306/CE del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento prodotto dai motori diesel destinati alla propulsione dei veicoli*»); d.m. 29 gennaio 2007 («*Recepimento della direttiva 2005/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 settembre 2005, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, relative ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di inquinanti gassosi e di particolato prodotti dai motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione di veicoli e contro l'emissione di inquinanti gassosi prodotti dai motori ad accensione comandata alimentati con gas naturale o con gas di petrolio liquefatto destinati alla propulsione di veicoli*»).

<sup>48</sup> In relazione ai problemi relativi al riparto della potestà legislativa in materia sia consentito il rinvio a A. BORZI, *La disciplina nazionale dell'inquinamento atmosferico*, cit., 262 ss. nonché al contributo di M. DI FOLCO contenuto nel medesimo volume.

— l'accertamento, in sede di omologazione, delle loro caratteristiche costruttive e funzionali;

— la disciplina delle revisioni periodiche, con riferimento alle emissioni inquinanti prodotte.

Ai Comuni sono invece attribuite le funzioni di controllo sulle emissioni inquinanti dei veicoli in circolazione.

Con riferimento agli impianti termici civili le competenze sono ripartite nel modo seguente:

— i Comuni (se superiori ai quarantamila abitanti) ovvero le Province sono le autorità competenti a ricevere la denuncia di installazione degli impianti e ad esse spettano le funzioni di controllo sugli impianti nonché la potestà sanzionatoria;

— la Regione con legge può modificare l'autorità competente ad irrogare le sanzioni amministrative;

— allo Stato (Ispettorato del lavoro) spettano le funzioni concernenti l'abilitazione del personale specializzato addetto alla conduzione degli impianti termici (compresa la disciplina dei corsi abilitanti). Lo Stato, inoltre, determina i requisiti degli organismi di cui può avvalersi l'autorità competente per effettuare i controlli.

Quanto alle funzioni attinenti alla disciplina degli impianti di cui al Titolo I, Parte V del d.lgs. n. 152 del 2006, la ripartizione dei compiti concerne prevalentemente i livelli statale e regionale.

Al livello statale sono riservate le seguenti funzioni:

— la fissazione dei valori minimi e massimi di emissione e delle prescrizioni per l'esercizio degli impianti;

— la determinazione di metodi di campionamento, analisi e valutazione degli inquinanti;

— l'individuazione dei criteri per l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili e dei criteri per l'adeguamento degli impianti esistenti;

— l'individuazione di aree interregionali soggette a valori limite più restrittivi;

— la definizione dei criteri generali per la redazione degli inventari delle fonti di emissione;

— l'emanazione in via sostitutiva delle autorizzazioni generali di cui all'art. 272, comma 2.

Al livello regionale sono attribuite le seguenti funzioni:

— la fissazione dei valori limite delle emissioni all'interno della forbice statale;

— la fissazione di limiti di emissioni più rigorosi di quelli statali con i

ella disciplina

è utilizzata  
ricole (artt.

## erritoriali

1 solo dalla  
e dalle leggi  
come già si  
tatale rinvia

di distribu-  
li uniformità  
che merceo-  
non può che  
o spetta allo  
entre per i  
i chi esercita

ambito della

ripartite tra

le emissioni

o della direttiva  
nico la direttiva  
abri relative alle  
alla propulsione  
del Parlamento  
le legislazioni  
quinanti gassosi  
sione di veicoli  
ndata alimentati  
icoli »).

i in materia sia  
sferico, cit., 262

RESPONSABILITÀ

AMBIENTE, INQUINAMENTO, RESPONSABILITÀ

567

programmi di risanamento della qualità dell'aria o nei modi previsti dall'art. 281, comma 10 del d.lgs. n. 152 del 2006;

— la tenuta e l'aggiornamento dell'inventario regionale delle fonti di emissione;

Alla Regione o all'autorità da essa individuata spettano le funzioni autorizzatorie, mentre l'autorità competente per il controllo è quella individuata con legge regionale.

Spetta allo Stato la competenza al rilascio dell'autorizzazione per emettere gas serra e all'approvazione del Piano di assegnazione delle quote di emissioni (d.lgs. n. 216 del 2006).

In materia di A.J.A. la competenza è distribuita tra Stato e Regione a seconda della tipologia di impianto.

Spetta allo Stato, e in particolare al CIPE, approvare il Programma di riduzione delle emissioni previsto dal d.lgs. n. 171 del 2004.

Il grado massimo di complessità nella distribuzione delle competenze ai diversi livelli di governo si raggiunge nell'ambito della disciplina rivolta direttamente alla tutela della qualità dell'aria.

Al livello statale sono riservate le seguenti funzioni:

— emanazione del Programma nazionale di riduzione delle emissioni e delle misure attuative;

— la fissazione dei valori limite e delle soglie di allarme;

— la fissazione dei valori bersaglio e dei valori obiettivo per l'ozono;

— l'individuazione di aree interregionali soggette a valori limite più restrittivi;

— le modalità per l'informazione da fornire al pubblico, sui livelli registrati di inquinamento atmosferico ed in caso di superamento delle soglie d'allarme;

— i criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria ambiente ed i criteri e le tecniche di misurazione, con particolare riferimento all'ubicazione e al numero minimo dei punti di campionamento e alle metodiche di riferimento per la misura, il campionamento e l'analisi;

— la determinazione dei criteri per l'elaborazione dei piani regionali di risanamento e di mantenimento della qualità dell'aria;

— la fissazione delle modalità e delle norme tecniche per l'approvazione, l'omologazione e la certificazione dei dispositivi di misurazione, quali metodi, apparecchi, reti, laboratori;

— l'emanazione di provvedimenti di limitazione della circolazione dei veicoli a motore fuori dai centri abitati (di competenza dei prefetti);

— la fissazione dei criteri ambientali e sanitari per i provvedimenti di limitazione della circolazione nei centri abitati di competenza dei sindaci;

- la tenuta e la ripartizione annuale di un fondo destinato agli interventi per favorire la mobilità ciclistica.
- Al livello regionale sono attribuite le seguenti funzioni:
  - l'elaborazione dei piani di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria;
  - l'effettuazione della valutazione della qualità dell'aria in vista della pianificazione;
  - l'indirizzo e il coordinamento dei sistemi di monitoraggio degli inquinanti atmosferici;
  - la responsabilità di assicurare la qualità dei dati raccolti a livello provinciale o locale;
  - l'approvazione dei piani di riparto dei finanziamenti per la mobilità ciclistica.
- Al livello provinciale sono attribuiti i seguenti compiti:
  - la predisposizione del piano del traffico per la viabilità extraurbana;
  - l'elaborazione di progetti per la mobilità ciclistica con riferimento alla viabilità provinciale e la collegamento fra centri di diversi Comuni.
- Al livello comunale, infine, sono attribuiti i seguenti compiti:
  - la predisposizione del piano urbano del traffico;
  - l'emanazione di provvedimenti di limitazione della circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli nei centri abitati;
  - l'adozione di misure adeguate finalizzate al conseguimento di una mobilità sostenibile, tra cui: accordi di programma per l'attuazione dei piani degli spostamenti casa-lavoro del personale di enti pubblici e imprese; incentivi e misure per servizi di uso collettivo e forme di multiproprietà delle autovetture;
  - l'elaborazione di progetti per la mobilità ciclistica, limitatamente alla viabilità comunale.

### PROBLEMI E CASI PRATICI

**Domanda:** *La necessità di ottenere l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera dipende dalle dimensioni dell'impianto o dalla sua complessità tecnologica?*

**Risposta:** No. Come ha chiarito la Corte di cassazione (sez. III, sent. 23 luglio 2008 n. 30863, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)), la fonte delle emissioni in atmosfera di uno stabilimento industriale può essere costituita anche da un singolo impianto o macchinario utilizzato nell'ambito di un complesso ciclo produttivo. In tema di controllo delle emissioni — precisa il giudice di legittimità — 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.

**Domanda:** *Solo gli impianti fissi necessitano di autorizzazione?*

**Risposta:** No. Sebbene la definizione di impianto faccia riferimento alla "struttura fissa" dello stesso, occorre tener conto che un impianto può essere costituito da un insieme di macchinari, alcuni fissi e altri mobili; sulla base di tali motivi, la Corte di cassazione (sez. III, con sent. 11 dicembre 2007, n. 4536, in CED Cass. pen. 2008) ha sostenuto che in tema di inquinamento atmosferico, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera è necessaria non solo nel caso di un impianto fisso, ma anche nel caso di un impianto mobile, in quanto l'oggetto dell'autorizzazione è costituito dall'impianto produttivo nella sua struttura globale e non dalle singole macchine utilizzate per l'espletamento dell'attività produttiva. (Fattispecie nella quale l'imputato, titolare di ditta esercente attività di saldatura, utilizzava una macchina saldatrice mobile).

### MASSIMARIO

Corte di Giustizia delle Comunità europee, sent. 7 luglio 2005, in causa C-364/03, Commissione c. Repubblica ellenica, GU C-217 del 3 settembre 2005, 9

L'obbligo di applicare le migliori tecniche disponibili non dipende da un particolare inquinamento ambientale. (Ad avviso della Corte non può essere accolto l'argomento secondo cui l'utilizzazione di nafta o di gasolio contenenti un minor tenore di zolfo non sarebbe giustificata dalla qualità dell'ambiente nella regione in cui è situata la centrale).

Cass. pen., sez. III, sent. 27 febbraio 2008, n. 15653, in CED Cass. pen. 2008

L'espressione "nei casi non consentiti dalla legge", contenuta nella formulazione dell'art. 674 cod. pen., si collega alla necessità che l'emissione di gas, vapori o fumi, atta a molestare le persone avvenga in violazione delle norme che regolano l'inquinamento atmosferico, sicché, ai fini della configurabilità del relativo reato, nell'ipotesi di attività industriali che trovano la loro regolamentazione in una specifica normativa di settore, 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. (Fattispecie relativa ad emissione di vapori di acido acetico). (Vedi anche: Cass. pen. n. 2475 del 2008, Cass. pen. n. 41582 del 2007, Cass. pen. n. 35489 del 2007, Cass. pen. n. 23796 del 2007; in senso conforme: Cass. pen. n. 40191 del 2007, Cass. pen. n. 21814 del 2007, Cass. pen. n. 42213 del 2006, Cass. pen. n. 33971 del 2006, Cass. pen. n. 33971 del 2006; in senso difforme: Cass. pen., sez. III, 28 settembre 2005 n. 38936, Cass. pen. n. 11295 del 1999, Cass. pen., sez. I, 11 aprile 1997 n. 3919).

Cass. pen., sez. III, sent. 13 novembre 2007, n. 44298, in *CED Cass. pen.* 2008

In tema di inquinamento atmosferico, la presentazione di una domanda di autorizzazione incompleta, perché priva delle indicazioni relative alle caratteristiche tecniche dell'impianto nonché dei valori di emissione, integra il reato di esercizio di impianto in assenza della prescritta autorizzazione (art. 25, d.p.r. 24 maggio 1988 n. 205, oggi sostituito dall'art. 279, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152), in quanto l'incompletezza della domanda è equiparabile all'omessa presentazione della medesima.

Cass. pen., sez. III, sent. 9 ottobre 2007, n. 2475, in *Riv. pen.*, 2008, 7-8, 762

È configurabile il reato di cui all'art. 674 cod. pen. (emissione di gas, vapori o fumi atti ad offendere o molestare le persone) in presenza di "molestie olfattive" promananti da impianto munito di autorizzazione per le emissioni in atmosfera, in quanto non esiste una normativa statale che prevede disposizioni specifiche e valori limite in materia di odori, con conseguente individuazione del criterio della "stretta tollerabilità" quale parametro di legalità dell'emissione, attesa l'ineditezza ad approntare una protezione adeguata all'ambiente ed alla salute umana di quello della "normale tollerabilità", previsto dall'art. 844 c.c. (In motivazione la Corte ha ulteriormente precisato che non può trovare applicazione in questi casi la disciplina in materia di inquinamento atmosferico dettata dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

Cass. pen., sez. III, sent. 9 ottobre 2007, n. 41582, in *Riv. giur. amb.*, n. Frigerio

In tema di inquinamento atmosferico, gli effluenti gassosi destinati ad essere immessi nell'atmosfera al termine di attività produttive, direttamente o previa combustione, non costituiscono rifiuto e ad essi si applica la disciplina prevista dalla parte V d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, salvo che si tratti di sostanze gassose che, ai fini dello smaltimento, siano immesse, da sole o insieme ad altra sostanza, in contenitori ovvero si tratti di effluenti gassosi che vengono stoccati e smaltiti a mezzo di impianto indipendente rispetto a quello ove sono stati generati nel corso dell'attività produttiva.

Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2007, n. 1917, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

In materia di autorizzazione alle emissioni in atmosfera, la volontà della Provincia si forma sulla base dell'autonoma determinazione del competente organo dell'amministrazione provinciale, con il fondamentale contributo dell'ARPA. L'eventuale intervento del comune nel procedimento si sostanzia in un mero parere, non vincolante.

- T.A.R. Veneto, sez. III, 25 febbraio 2008, n. 443, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

In materia di autorizzazione all'immissione in atmosfera ex art. 272 del d.lgs. n. 152/2006, è illegittimo il provvedimento di diniego fondato sulla non conformità urbanistica dell'impianto, atteso che gli interessi urbanistici, di cui è ente esponenziale il comune, sono estranei alla competenza provinciale. Pres. De Zotti, Est. Gabricci-L.V. (avv.ti Rottin e Cacciavillani) c. Provincia di Treviso (avv.ti Botteon e Sartori) e altro (n.c.)

- T.A.R. Marche, sez. I, 1 febbraio 2008, n. 16, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

In materia di autorizzazione alle immissioni in atmosfera ex artt. 269 e 275 del d.lgs. n. 152/2006, la sospensione del provvedimento abilitativo che trovi la sua ragion d'essere non già in è accertata violazione di una prescrizione dell'autorizzazione, bensì nella dubbia legittimità di un presupposto originario del titolo rilasciato, non può essere ricondotta alla previsione di cui all'art. 278, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 152 citato, quanto piuttosto allo schema delle misure cautelari ex art. 7 della l. n. 241/90, funzionali al contestuale avvio di un procedimento "di merito" diretto all'adozione di misure definitive. Ne deriva la necessità della preventiva comunicazione di avvio del procedimento (nella specie: sospensione dell'autorizzazione già efficace, in attesa della verifica circa la rispondenza dell'impianto alle prescrizioni del PRG, con specifico riferimento all'insediamento sul territorio di industrie insalubri).

- T.A.R. Sicilia-Palermo, sez. I, 18 luglio 2007, n. 1824, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

In materia di autorizzazione alle emissioni in atmosfera, il terzo comma dell'art. 269 del d.lgs. n. 152/2006 prevede un meccanismo devolutivo, per cui in caso di inadempimento dell'autorità competente oltre il termine di 120 o di 150 (nel caso in cui sia stata richiesta integrazione documentale) giorni, il gestore deve attivare l'ulteriore procedura di competenza del Ministro dell'ambiente (notificando la richiesta anche all'autorità competente), il quale dovrà provvedere nel termine di novanta giorni. Ne deriva che potrà farsi ricorso al rimedio giurisdizionale del silenzio di cui all'art. 2, comma 5° della l. n. 241/1990 solo in caso di perdurante inerzia.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.Vv., *Speciale 20 anni. Quaderni delle Rivista giuridica dell'ambiente*, Milano, 2006.  
 BORRACCETTI M., *Qualità dell'aria. Nota a CGCE 12 gennaio 2006 (causa C-139/04)*, in *Rivista e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2006, 269 ss.

BORZI A.  
 CARI  
*tiche*  
 CARAVITA  
 CECCHET  
*Inte*  
 Klu  
 DELL'AN  
*e sv,*  
 GARZIA C  
*e pr*  
 871  
 GASPARIN  
*dua*  
 351  
 GRILLO C  
 LASTRAIO  
 221'  
 MEZZETT  
 MONTAGI  
*dope*  
 3-4,  
 MURATOF  
*unif*  
*Test*  
 MURATOF  
*amb*  
 RAPISARD  
 200:

- BORZI A., *La disciplina nazionale dell'inquinamento atmosferico*, in M. CARLI-G. CARPANI-M. CECCHIETTI-T. GROPPI-A. SINISCALCHI, *Governance ambientale e politiche normative, l'attuazione del Protocollo di Kyoto*, Bologna, 2008, 209 ss.
- CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2006.
- CECCHIETTI M., *Air pollution*, in GRASSI S., ANDRONIO A., CECCHIETTI M., CONTI G.L., *International Encyclopedia of Law, Environmental Law, Italy*, Suppl. n. 29, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 2000.
- DELL'ANNO P., *Gli strumenti normativi per la protezione dell'atmosfera*, in *Ambiente e sviluppo*, 2005, 437 ss.
- GARZIA G., *Il recepimento delle direttive emission trading e linking: d.lgs. n. 216/2006 e problemi di attuazione nell'ordinamento interno*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006, 871 ss.
- GASPARINETTI M., *Inquinamento atmosferico. legislazione comunitaria e diritti individuali. Verso un diritto soggettivo alla qualità dell'aria*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 351 ss.
- GRILLO C.M., *Immissioni in atmosfera*, in *Enc. Giuridica Treccani*, Roma, vol. XV.
- LASTRAIOLI M., *Art. 268 (e seguenti)*, in AA.VV., *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 2215 ss.
- MEZZETTI L., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001.
- MONTAGNA A., *Inquinamento atmosferico. questioni superate e problematiche aperte dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006*, in *Riv. giur. ambiente*, 2007, 3-4, 458.
- MURATORI A., *La tutela dell'inquinamento atmosferico nella Parte V del « decreto unificato »: aria malamente rifritta*, in F. GIAMPIETRO (a cura di), *Commento al Testo Unico ambientale*, Milano, 2006.
- MURATORI A.-VANDELLI M.C., *Il controllo delle emissioni in atmosfera dopo il T.U. ambiente*, Milano, 2007.
- RAPISARDA SASSOON C. (a cura di), *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, Giuffrè, 2002.

v. giustizia-

del d.lgs. n.  
conformità  
te esponen-  
Zotti, Est.  
ti Botteon e

v. giustizia-

59 e 275 del  
trovi la sua  
dell'autorizza-  
do rilasciato,  
b) del d.lgs.  
7 della l. n.  
rito" diretto  
a comunica-  
zzazione già  
scrizioni del  
ie insalubri).

1824, in

oma dell'art.  
i in caso di  
) (nel caso in  
leve attivare  
ustificando la  
l termine di  
lizzionale del  
i perdurante

nte, Milano,

a C-139/04),

RESPONSABILITÀ