amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 7-8/2013

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato di redazione

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Masimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Il diniego dell'autorizzazione integrata in caso di emissioni odorigene

di Maurizio Asprone e Laura Magliuolo

La tutela ambientale trova il proprio fondamento giuridico nella Carta costituzionale che, attraverso il combinato disposto degli articoli 2, 9, 41 e 42, eleva il bene ambiente a interesse pubblico fondamentale, primario e assoluto. Il pieno riconoscimento costituzionale, tuttavia, non sempre ha condotto il legislatore ordinario ad occuparsi del bene in questione con la dovuta attenzione.

Va rilevato, infatti, che la variabile ambientale è stata, nel corso dei decenni passati, considerata quale elemento di secondo piano e, solo alla fine degli anni '60, le leggi ambientali hanno cominciato a occupare uno spazio crescente in Italia e negli altri paesi europei[1].

La consapevolezza che la salvaguardia ambientale rappresenti un obiettivo cardine, che deve guidare il nostro legislatore, si è delineata con maggior rigore nell'ultimo trentennio[2]. È a proprio partire da questo periodo, infatti, che assume un ruolo sempre più centrale il bene ambiente, considerato come un valido mezzo per ottenere vantaggi competitivi tra le diverse aziende: la gestione ambientale di un'attività industriale, oltre a garantire una buona immagine dell'impresa dal punto di vista dei consumatori, comporta un'ottimizzazione delle tecniche produttive in grado di garantire notevoli risparmi anche dal punto di vista economico[3]. Pertanto, le aziende si trovano nella condizione di dover inserire il fattore ambiente tra le variabili strategiche di gestione d'impresa.

Sulla base di simili premesse, è possibile cogliere lo spirito innovatore che ha caratterizzato i più recenti interventi legislativi in materia.

In particolare, si fa riferimento al d.lgs. 59/2005 e al successivo d.lgs. 152/2006 – integrato dal d.lgs. 128/2010 che ha provveduto ad abrogare il previgente d.lgs. 59/2005 e ad "accorpare" la disciplina ivi contenuta nel T.U.A. – con cui è stata introdotta una nuova figura autorizzatoria: l'autorizzazione integrata ambientale (AIA).

Com'è noto, ai sensi dell'art. 4, lett. *c*), d.lgs. 152/2006[4], l'autorizzazione integrata ambientale ha ad oggetto "la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato VIII e prevede misure intese ad evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente, salve disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale".

---

[1] In Italia, pur in presenza di una serie di principi di tutela, quali quelli riconducibili alle norme su caccia e pesca o sulle bellezze naturali, si deve giungere al 1966 per trovare, con la legge n. 615 del 13 luglio 1966, la prima fonte di tutela organica in campo atmosferico.

[2] G. ROTA, G. RUSCONI, *Codice tecnico ambiente*, Milano, 2011, p. 450.

[3] L. ANDRIOLA, L. CELLETTI, *Gestione ambientale e adempimenti legislativi per le imprese*, Roma, ENEA-Centro Ricerche Casaccia, 2001.

[4] La lett. *c*) all'art. 4, d.lgs. 152/2006, è stata introdotta dall'art. 2, comma 1, d.lgs. 128/2010.

In particolare, secondo il nuovo art. 5, lett. o-*bis*), l'autorizzazione integrata ambientale è "il provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto rientrante tra quelli di cui all'art. 4, comma 4, lett. *c*), o di parte di esso a determinate condizioni che devono garantire che l'impianto sia conforme ai requisiti di cui al titolo III-*bis* del presente decreto ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 4, comma 4, lett. *c*)".

Il d.lgs. 152/2006, come integrato dal d.lgs. 128/2010, precisa (art. 13, comma 13) che l'autorizzazione integrata ambientale "è necessaria per: a) i progetti di cui all'allegato VIII del presente decreto; b) le modifiche sostanziali degli impianti di cui alla lettera a) del presente comma".

Ciò significa, in altri termini, che l'AIA è prevista come obbligatoria per alcune categorie di impianti relativi alle attività industriali di cui all'Allegato VIII, soggetti ad autorizzazione integrata ambientale. Accanto alle categorie di impianti indicate dal suddetto Allegato, ai sensi dell'art. 6, comma 13, d.lgs. 152/2006, l'AIA è altresì necessaria per "le modifiche sostanziali degli impianti di cui alla lett. *a*) del presente comma"[5].

Il legislatore, nel disciplinare in maniera puntuale la fisionomia del titolo abilitativo in esame, tuttavia, non si sofferma sulla necessità o meno di richiedere il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale in caso di cicliche emissioni olfattive moleste.

A tal proposito, giova evidenziare che l'art. 269 del citato d.lgs. 152/2006 stabilisce che per tutti gli stabilimenti che producono emissioni in atmosfera deve essere richiesta l'autorizzazione all'autorità competente coincidente con la Regione o la Provincia autonoma o la diversa autorità indicata dalla Legge Regionale. Tale richiesta deve essere accompagnata da un progetto dello stabilimento, illustrante le specifiche attività cui l'impatto è destinato, e da una relazione tecnica che descrive il complessivo ciclo produttivo in cui si inserisce l'attività cui l'impatto è destinato. L'autorizzazione, rilasciata dall'autorità competente, regolamenta a 360 gradi le emissioni (modalità di convogliamento e captazione, valori limite, metodi di campionamento ed analisi) ed ha durata di quindici anni, al termine dei quali dovrà essere rinnovata[6].

La disposizione appena menzionata va letta in combinato disposto con quanto previsto dal d.lgs. n. 155/2010, che rappresenta la norma quadro in materia di controllo dell'inquinamento atmosferico. Tale decreto, che recepisce la direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, definisce i valori limite, i valori obiettivo, le soglie di informazione e di allarme, i livelli critici degli inquinanti in atmosfera, nonché gli obiettivi a lungo termine da raggiungere per la salvaguardia della salute umana e dell'ambiente.

In particolare, viene individuato l'elenco delle sostanze per le quali è obbligatorio il monitoraggio (NO_2, NO_x, SO_2, CO, O_3, PM_{10}, $PM_{2.5}$, Benzene, Benzo(a)pirene, Piombo, Arsenico, Cadmio, Nichel, Mercurio, precursori dell'ozono), stabilendo, altresì, le modalità con cui le regioni e le province autonome devono trasmettere le informazioni sullo stato della qualità dell'aria al Ministero dell'Ambiente.

La disamina della normativa vigente in Italia consente di ritenere che, mentre risulta alquanto dettagliata la disciplina della materia relativa alle emissioni convogliate degli inquinanti in atmosfera, in termini di flussi di massa e concentrazioni limite da rispettare, non avviene altrettanto per ciò che concerne l'inquinamento olfattivo che, tuttavia, può essere causa di proteste molto più numerose da parte della popo-

[5] G. ROTA, G. RUSCONI, *Codice tecnico ambiente*, cit., p. 180.

[6] L. ROMANO, *L'inquinamento atmosferico*, in *Manuale Ambiente*, Milano, 2012, p. 410.

lazione residente nelle zone limitrofe[7]. In base alla normativa vigente, dunque, non è prevista per le emissioni odorigene la fissazione di limiti di emissione né di metodi o di parametri idonei a misurarne la portata, perché manca allo stato la possibilità di elaborare indicatori sufficientemente validi dal punto di vista tecnico - scientifico[8].

La questione *de qua*, sebbene sembri essere trascurata dal nostro legislatore, appare, tuttavia, al centro dei più recenti dibattiti giurisprudenziali volti a conferire maggiore chiarezza sul punto.

Al riguardo, giova menzionare la sentenza del TAR Friuli Venezia Giulia, n. 2 del 2 gennaio 2013, con cui i Giudici, aderendo all'indirizzo ermeneutico già delineato in seno alla giurisprudenza penale e applicando il principio comunitario di precauzione, hanno affermato che, nel caso di emissioni odorigene ripetute e che superano la normale tollerabilità, si possono applicare i limiti previsti dalla normativa USA predisposti dall'Agenzia statunitense per i controlli ambientali (EPA), anche se non previsti dalla normativa italiana.

Con la suindicata sentenza il Tar ha rigettato le doglianze del ricorrente che aveva impugnato il diniego dell'Aia per un allevamento avicolo, dal quale derivavano emissioni moleste esorbitanti i limiti della tollerabilità sanciti dall'Agenzia americana di protezione ambientale.

La decisione cui pervengono i Giudici amministrativi risulta da una previa disamina della vicenda penale che ha interessato la società ricorrente, di cui è opportuno ripercorrere le principali tappe.

Con sentenza del Tribunale di Pordenone n. 801 del 2009 gli amministratori della società summenzionata, sono stati condannati ai sensi dell'articolo 674 c.p. perché nella loro "*attività di conduzione di allevamento avicolo provocavano, in casi non consentiti dalla legge, emissioni di polveri ed effluenti gassosi, provenienti dai capannoni destinati ad attività d'impresa, atti ad offendere o molestare le persone dimoranti nelle vicinanze dell'impianto*" per immissioni moleste oltre la normale tollerabilità (articolo 844 c.c.).

La sentenza in questione è stata impugnata dinanzi alla Corte d'Appello di Trieste che, in linea con quanto stabilito in primo grado, ha affermato che " *per ben due mesi (otto settimane su trentacinque di rilevamento) risulta inoltre superata la soglia di 100 mc/Mc fissata come soglia di allerta dall'Agenzia Statunitense per l'ambiente (EPA) di talché è d'uopo trarne la conclusione, al contrario della valutazione che di tali relazioni fa la difesa, che per il 22% del tempo di rilevazione non solo le emissioni hanno superato il limite di salubrità dell'aria, ma esse hanno travalicato significativamente la soglia di tossicità fissata dall'EPA*."

A seguito di ulteriore ricorso, con sentenza del 26.9.2012 n. 3707, la Corte di Cassazione, Sez. III Penale, ha confermato quanto statuito dalla Corte d'appello, asserendo che, in assenza di valori limite previsti dall'ordinamento per le immissioni olfattive, è sufficiente il superamento del limite della normale tollerabilità *ex* art. 844 c.c. perché si configuri il reato di cui all'art. 647 c.p., nella specie contestato agli imputati.

Aderendo al *dictum* della Suprema Corte, il Tar Friuli Venezia Giulia, con una sentenza dalla portata innovativa, fornisce alla complessa tematica relativa alla prevenzione contro gli odori di origine industriale una valida soluzione. Va rilevato, infatti, che mentre la giurisprudenza amministrativa e penale precedente[9] aveva cercato di risolvere la questione stabilendo che, per verificare la pericolosità delle emissioni odorigene, è opportuno ricorrere alle "*dichiarazioni di testi, specie se* […] *consistano nei riferimenti a*

[7] Trasporto rifiuti speciali, *La dispersione in atmosfera di odori ed inquinanti: un fenomeno sempre più attuale*, disponibile su: http://www.trasportorifiutispeciali.it/la-dispersione-in-atmosfera-di-odori-ed-inquinanti-un-problema-sempre-piu-attuale/.

[8] TAR Veneto, Sez. III n. 741 del 3 maggio 2011.

[9] TAR Veneto, Sez. III, 3 maggio 2011, n. 741; Cass. pen., Sez. III, aprile 2011, n. 1562920.

quanto oggettivamente percepito dagli stessi dichiaranti", la posizione assunta dai Giudici, con la citata sentenza n. 2 del 2 gennaio 2013, si spinge oltre, consentendo di ovviare al silenzio del legislatore italiano mediante il ricorso al principio di precauzione. Tale principio, disciplinato dall'articolo 191 del Trattato di funzionamento delle Istituzioni della UE, fa riferimento al dovere di ridurre le emissioni inquinanti alla fonte, **anche in assenza di prove** sufficienti a dimostrare l'esistenza di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti ambientali negativi. A tal proposito, nel punto 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro si afferma che: "Al fine di proteggere l'ambiente, un approccio cautelativo dovrebbe essere ampiamente utilizzato dagli Stati in funzione delle proprie capacità. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, **l'assenza di una piena certezza scientifica non deve costituire un motivo per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive**, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale".

Sulla base di quanto sin qui esposto e aderendo all'approccio ermeneutico sposato dai Giudici del TAR Friuli Venezia Giulia, è possibile ritenere che sia legittimo il diniego dell'Autorizzazione integrata ambientale in caso di molestie olfattive, esorbitanti i parametri stabiliti dall'Agenzia ambientale americana, utilizzabili anche in Italia, in virtù della mancata previsione normativa, in tale territorio, di valori limite per le emissioni olfattive.