

L'ultima sostanziale modifica alla Parte V del D.Lgs. n. 152/2006 con il D.Lgs. n. 46/2014

Emissioni in atmosfera: stato dell'arte tra legislazione e giurisprudenza

di Attilio Balestreri, B&P Avvocati

Alla luce delle recenti modifiche apportate dal D.Lgs. n. 46/2014, che ha recepito la direttiva 2010/75/UE (cosiddetta "IED") in Italia, la Parte V del D.Lgs. n. 152/2006 «*tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera*» è strutturata in tre Titoli e dieci Allegati. Necessario, quindi, effettuare un riepilogo delle principali disposizioni, dalle definizioni all'apparato sanzionatorio, anche alla luce delle recenti interpretazioni giurisprudenziali della Corte di Cassazione.

ARIA - TUTELA - EMISSIONI - QUADRO LEGISLATIVO - NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI

La Parte V del D.Lgs. n. 152/2006, contiene le disposizioni in materia di «*tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera*». Attualmente, a esito delle modifiche da ultimo apportate con il D.Lgs. n. 46/2014^[1] (recepimento della direttiva 2010/75/UE – cosiddetta "IED" – in Italia), la Parte V del D.Lgs. n. 152/2006, consta di tre titoli e dieci Allegati, nello specifico:

- il Titolo I, rubricato «*Prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti e attività*», contiene le disposizioni di carattere generale, la disciplina delle autorizzazioni, le modalità di individuazione dei limiti emissivi e i procedimenti sanzionatori;
- i Titoli II e III, rubricati «*Impianti termici civili*» e «*Combustibili*», contengono, rispettivamente, una disciplina puntuale per alcune tipologie di impianti termici civili e indicazioni specifiche con riferimento ai combu-

stibili da utilizzare e alle relative modalità di utilizzo. Per entrambi i Titoli - e nei relativi ambiti di applicazione - sono poi previsti specifici apparati sanzionatori;

- le prescrizioni tecniche necessarie alla attuazione delle disposizioni della Parte V sono poi contenute negli Allegati tecnici^[2].

Obiettivo della disciplina, come si legge al comma 1 dell'art. 267 che apre la Parte V del D.Lgs. n. 152/2006, è la «*prevenzione e limitazione dell'inquinamento atmosferico*» prevedendo «*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*». In materia di emissioni in atmosfera, come ricorda lo stesso articolo, giocano un ruolo fondamentale gli obiettivi derivanti dal Protocollo di Kyoto e la promozione dell'uti-

[1] Si vedano gli approfondimenti pubblicati sui nn. 9/2014, 12/2014 e 3/2015 di Ambiente&Sicurezza.

[2] Gli Allegati alla Parte V del D.Lgs. n. 152/2006 riguardano: «Valori di emissione e prescrizioni» (Allegato I); «Grandi impianti di combustione» (Allegato II); «Emissioni di composti organici volatili» (Allegato III); «Impianti e attività in deroga» (Allegato IV); «Polveri e sostanze organiche liquide» (Allegato V); «Criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite di emissione» (Allegato VI); «Operazioni di deposito della benzina e sua distribuzione dai terminali agli impianti di distribuzione» (Allegato VII); «Impianti di distribuzione di benzina» (Allegato VIII); «Impianti termici civili» (Allegato IX); «Disciplina dei combustibili» (Allegato X).

lizzo di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili.

Le disposizioni del codice dell'ambiente in materia di emissioni in atmosfera si applicano «agli impianti, inclusi gli impianti termici civili non disciplinati dal Titolo II, ed alle attività che producono emissioni in atmosfera». Per quanto concerne impianti di incenerimento e coincenerimento, impianti di trattamento termico di rifiuti e impianti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (nel seguito, AIA), le disposizioni in materia di emissioni in atmosfera rientreranno, invece, all'interno delle specifiche autorizzazioni (art 208 e segg. e art. 29 e *bis* e segg. in tema di AIA), pur nel rispetto dei criteri della Parte V.

Definizioni

Prendendo le mosse dalle principali definizioni contenute nell'art. 268 D.Lgs. n. 152/2006, le principali definizioni sono:

- **«inquinamento atmosferico»**, inteso come modificazione dell'aria tale da ledere o costituire un pericolo per la salute, l'ambiente o i beni materiali. Si tratta di un concetto da tenere distinto rispetto alla successiva definizione di **«emissione in atmosfera»**, che, invece, riguarda ogni sostanza immessa nell'ambiente, indipendentemente dal grado di pericolosità;
- **«emissione convogliata»** ed **«emissione diffusa»**, rispettivamente quelle effettuate per il tramite di punti emissivi specifici e quelle che non rispettano questo criterio. La somma di queste emissioni costituisce l'**«emissione totale»**;
- **«stabilimento»**, come complesso unitario e stabile che si configuri come ciclo produttivo, sottoposto al controllo di un **«gestore»** con adeguato potere decisionale. La normativa differenzia gli stabilimenti in funzione della data di realizzazione e attivazione e chiarisce che le disposizioni in materia di emissioni debbono riguardare lo stabilimento nel suo complesso, anche se comprensivo di numerosi impianti emissivi;
- **«modifiche dello stabilimento»**, distinte

tra **«sostanziali»** e **«non»**. In particolare, è prevista una puntuale definizione di modifica sostanziale che considera tale ogni intervento produttivo di un **«aumento o variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse e che possa produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente»**. Come è noto, le modifiche sostanziali comportano, in estrema sintesi, la necessità di un nuovo procedimento autorizzativo;

- **valore limite di emissione**, come fattore di emissione, concentrazione, percentuale o flusso di massa di sostanze inquinanti nelle emissioni che non deve essere superato;

Le autorizzazioni

L'art. 269, comma 1, dispone che – fatte salve le esclusioni specifiche^[3] – tutti gli stabilimenti che producono emissioni **devono essere preventivamente autorizzati**, avendo come base di valutazione l'intero stabilimento, non il singolo impianto.

L'autorizzazione, il cui procedimento passa attraverso l'obbligatoria convocazione di una conferenza di servizi tra gli enti, deve almeno contenere:

- per le emissioni che risultano tecnicamente convogliabili, le modalità di captazione e di convogliamento;
- per le emissioni convogliate o di cui è stato disposto il convogliamento – e per ciascuna sostanza – i valori limite di emissione, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi, la periodicità dei controlli e le relative modalità;
- per le emissioni diffuse, apposite prescrizioni finalizzate ad assicurarne il contenimento;
- le modalità di gestione della messa a regime e dell'avvio dell'impianto.

Le disposizioni autorizzative devono essere sostenibili e adeguate alla specifica tipologia di impianto e alle condizioni tecnico/economiche di esercizio dello stesso.

Ai sensi di legge la domanda di autorizzazione delle emissioni, è presentata alla regione

[3] In estrema sintesi, impianti di incenerimento e coincenerimento; impianti di trattamento rifiuti; impianti soggetti ad AIA; depositi di olii minerali e le ulteriori esclusioni previste all'art. 272 di cui si dirà nel prosieguo dell'articolo.

o alla provincia autonoma, fatta salva diversa disciplina regionale (nella pratica, in molti casi la competenza è provinciale).

È onere del gestore comunicare qualsivoglia modifica dello stabilimento fermo restando che, laddove la stessa sia sostanziale, andrà presentata una nuova domanda di autorizzazione che confluirà in un'istruttoria focalizzata sulle modifiche presentate.

Diversi, invece, gli esiti del rinnovo – che il gestore è tenuto a chiedere «*almeno un anno prima della scadenza*» oppure che può effettuarsi laddove le modifiche interessino l'intero stabilimento^[4] – che comporta una vera e propria diversa autorizzazione, con il nuovo decorso dell'intero termine di validità della stessa.

Quest'ultimo era fissato in **quindici anni** già prima dell'entrata in vigore delle disposizioni in materia di autorizzazione unica ambientale, che, attualmente, hanno esteso il medesimo termine di scadenza per tutte le autorizzazioni sostituite.

Infatti, oggi, per attività non soggette ad AIA e VIA che abbiano necessità di ottenere almeno uno dei sette titoli abilitativi sostituiti dal nuovo provvedimento^[5], troverà applicazione il «*Regolamento sull'autorizzazione unica ambientale*» (AUA), D.P.R. 13 marzo 2013, n. 59. Le domande di autorizzazione dovranno essere inviate telematicamente allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) che le inoltrerà, in via telematica, all'autorità competente per l'avvio della relativa istruttoria.

Venendo ai successivi articoli della Parte V del Codice Ambientale, occorre preliminarmente richiamare i contenuti dell'**art. 271**, disciplina essenziale per l'individuazione dei «**valori limite di emissione**» e per le relative prescri-

zioni unitamente agli Allegati ivi richiamati. In via generale, si prevede che «*i valori limite di emissione e le prescrizioni (...) devono essere non meno restrittivi di quelli previsti dagli Allegati I, II, III e V alla Parte Quinta*», ma l'Autorità competente può imporre in autorizzazione limiti o prescrizioni diversi o connessi a specifiche esigenze in funzione di peculiari condizioni o di piani e programmi di qualità dell'aria locali. Ciò, anche tenuto conto dell'epoca di realizzazione dello stabilimento e delle caratteristiche realizzative dello stesso.

Anche per quanto concerne gli impianti soggetti ad AIA, pur nell'ambito di un diverso provvedimento e *iter* autorizzativo, trovano, comunque, applicazione i valori limite e le prescrizioni previste nella disposizione in commento.

Importante, in ultimo, il richiamo all'Allegato VI, che disciplina i metodi di campionamento e analisi, fondamentali per la corretta interpretazione dei dati e applicazione delle disposizioni di riferimento.

Deroghe ed esclusioni

La disciplina in tema di emissioni prevede **deroghe ed esclusioni** per specifiche tipologie di impianti. Le principali sono previste all'**art. 272** (appunto rubricato «*Impianti e attività in deroga*»); ve ne sono poi altre per particolari tipologie di impianti che in questa sede non verranno trattate per esigenze di sintesi. In particolare:

- non sono sottoposti ad autorizzazione alle emissioni in atmosfera gli stabilimenti in cui sono presenti esclusivamente impianti e attività elencati nella Parte I dell'Allegato IV alla Parte V (con le precisazioni di cui al comma 1 dell'art. 272);
- non devono essere considerati nell'autorizzazione alle emissioni dello stabilimento i di-

[4] Si veda l'art. 269, comma 8 nella versione vigente ad esito delle modifiche del D.Lgs. n. 46/2014.

[5] Si tratta di:

- a) autorizzazione agli scarichi di acque reflue;
- b) comunicazione preventiva per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste;
- c) autorizzazione alle emissioni in atmosfera;
- d) autorizzazione di carattere generale alle emissioni in atmosfera;
- e) documentazione previsionale di impatto acustico;
- f) autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura;
- g) comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli articoli 215 e 216, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

positivi mobili utilizzati occasionalmente da un gestore diverso presso lo stabilimento;

- è poi dettata, nell'ambito dell'art. 272, la disciplina delle cosiddette «**autorizzazioni di carattere generale**», adottate dalle autorità competenti in forma pressochè standardizzata con riferimento a alcune categorie di stabilimento. Si tratta di autorizzazioni cui i gestori hanno facoltà di "aderire". Oggi, l'Allegato tecnico al D.P.R. n. 59/2013 ha significativamente innovato questa disciplina, nell'ottica di intervenire su una disposizione scarsamente attuata negli anni scorsi;
- è previsto che le disposizioni derogatorie non si applichino per emissioni o utilizzo di sostanze cancerogene e tossiche;
- viene poi precisato che le disposizioni in materia di emissioni non si applicano agli stabilimenti destinati alla difesa nazionale e alle emissioni provenienti da sfianti e ricambi d'aria esclusivamente adibiti alla protezione e alla sicurezza degli ambienti di lavoro.

Quanto alle ulteriori disposizioni di portata di portata settoriale contenute nella Parte V del D.Lgs. n. 152/2006, si ricordano quelle relative:

- ai **grandi impianti di combustione** e ai profili autorizzativi e connessi termini di adeguamento (artt. 273, 274);
- alle **emissioni di COV** e alle modalità di limitazione e recupero (artt. 275, 276 e 277);
- agli **impianti termici civili** (artt. da 282 a 290);
- ai **combustibili** da utilizzare negli impianti di cui ai Titoli I e II (artt. da 291 a 298).

Si segnala poi che il recepimento della direttiva IED in Italia (D.Lgs. n. 46/2014) ha introdotto nel codice ambientale la nuova Parte V-bis, destinata a disciplinare le «**attività di produzione di biossido di titanio**».

Sanzioni

Venendo all'apparato sanzionatorio di carattere generale, in caso di **inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera**, l'art. 278, ricorda la possibilità di procedere a seconda della gravità dell'infrazione:

- alla **diffida** con assegnazione di un termine per intervenire rimuovendo le irregolarità;
- alla **diffida e contestuale sospensione** dell'autorizzazione per un tempo determinato in caso di situazioni di pericolo per la salute o per l'ambiente;
- in ultima istanza – in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o in caso di reiterate violazioni che comportino un pericolo per la salute pubblica e l'ambiente – alla **revoca dell'autorizzazione**.

A ciò si accostano le sanzioni previste dall'art. 279, D.Lgs. n. 152/2006, e le eventuali misure cautelari disposte dall'autorità giudiziaria.

Fuori dai casi sanzionati dall'art. 29-*quattordices* (violazioni in materia di AIA), che presentano una disciplina peculiare la cui trattazione esula dai limiti di questa analisi, le violazioni in materia di emissioni in atmosfera comportano, infatti, ai sensi dell'**art. 279**, D.Lgs. n. 152/2006^[6], **sanzioni penali** (di na-

[6] Per completezza, si riporta il testo integrale dell'art. 279 D.Lgs. n. 152/2006 aggiornato con le ultime modifiche apportate dal D.Lgs. n. 46/2014: «1. Fuori dai casi per cui trova applicazione l'articolo 6, comma 13, cui eventuali sanzioni sono applicate ai sensi dell'articolo 29-*quattordices*, chi inizia a installare o esercisce uno stabilimento in assenza della prescritta autorizzazione ovvero continua l'esercizio con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata è punito con la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 258 euro a 1.032 euro. Con la stessa pena è punito chi sottopone uno stabilimento ad una modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista dall'articolo 269, comma 8. Chi sottopone uno stabilimento ad una modifica non sostanziale senza effettuare la comunicazione prevista dall'articolo 269, comma 8, è assoggettato ad una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 1.000 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità competente.

2. Chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione o le prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271 o le prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente ai sensi del presente titolo è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1.032 euro. Se i valori limite o le prescrizioni violati sono contenuti nell'autorizzazione integrata ambientale si applicano le sanzioni previste dalla normativa che disciplina tale autorizzazione.

3. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-*quattordices*, comma 7, chi mette in esercizio un impianto o inizia ad esercitare un'attività senza averne dato la preventiva comunicazione prescritta ai sensi dell'articolo 269, comma 6, o ai sensi dell'articolo 272, comma 1, è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1.032 euro.

4. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-*quattordices*, comma 8, chi non comunica all'autorità competente i

- segue -

tura contravvenzionale), salvo limitati casi in cui è prevista la sola sanzione amministrativa. Conclusivamente, un accenno merita l'art. 281, D.Lgs. n. 152/2006, che, nel prevedere **disposizioni finali di carattere generale**, indica, in particolare, termini di adeguamento degli impianti esistenti alla nuova disciplina introdotta con il codice ambientale. Tra le numerose previsioni della disposizione in commento, cui si rimanda per esigenze di sinteticità, si richiama soltanto il termine – attualmente pendente – per l'**adeguamento degli stabilimenti anteriori al 2006 che siano stati autorizzati in data successiva al 31 dicembre 1999**. Ai sensi di legge, questi impianti – se non ancora adeguati alle disposizioni della Parte V – dovranno presentare istanza di autorizzazione entro il **31 dicembre 2015**.

La giurisprudenza più recente

In ultimo, per concludere l'analisi sulla disciplina generale in materia di emissioni in atmosfera, è opportuno dare uno sguardo alla più recente giurisprudenza. Tra le numerose sentenze che nel 2014 hanno trattato – sotto diversi profili – il tema delle emissioni in atmosfera, si ricordano le seguenti intervenute su temi di particolare rilevanza:

- con riferimento alla **tipologia di violazioni sanzionate con le contravvenzioni di cui all'art. 279**, in due occasioni la Suprema Corte ha chiarito come anche violazioni in apparenza formali possono integrare le previsioni sanzionatorie. Secondo i Giudici di legittimità, le disposizioni dell'art. 279 c.p., costituiscono reati di pericolo che si perfezionano attraverso la mera condotta; pertanto, è punibile tanto la mancata tenuta del registro di autocontrollo delle emissioni (Cassazione penale, sez. III, 17 genna-

io 2014, n. 1768) quanto la mancata tenuta di un registro di annotazione dei consumi di prodotto (Cassazione penale, sez. III, 10 giugno 2014 n. 24334) indipendentemente dalla prova di un effettivo danno;

- quanto, invece, alla **effettività della violazione** per la configurazione della fattispecie di esercizio di attività in assenza di autorizzazione prevista dall'art. 279, i Giudici di legittimità hanno chiarito che è imprescindibile l'effettiva valutazione della portata emissiva dell'impianto e della necessità di autorizzazione. È, dunque, necessaria una valutazione puntuale del caso specifico per procedere a irrogare la sanzione (Cassazione penale, sez. III, 1° agosto 2014, n. 34087);
- quanto ai **contenuti dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera**, è intervenuto il TAR Veneto (sentenza 5 maggio 2014, n. 573) indicando che l'art. 268 fa riferimento a un concetto ampio di «*inquinamento atmosferico*», nel quale rientrano anche le emissioni odorigene che – per questa ragione – possono, dunque, essere valutate nell'ambito dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera. Sempre con riferimento ai contenuti dell'autorizzazione, interessanti poi le considerazioni del Consiglio di Stato (sentenza 10 settembre 2014, n. 4588) che, confermando una precedente decisione del TAR Friuli (sentenza 2 gennaio 2013, n. 2), ha ribadito la possibilità di fare riferimento anche a criteri tecnici non recepiti nelle norme nazionali ed europee (nel caso specifico, le disposizioni dell'Agenzia per la protezione ambientale americana – EPA – circa l'ammoniaca) purché necessari per una valutazione in concreto del rischio, in applicazione del principio di precauzione;

dati relativi alle emissioni ai sensi dell'articolo 269, comma 6, è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a 1.032 euro.

5. Nei casi previsti dal comma 2 si applica sempre la pena dell'arresto fino ad un anno se il superamento dei valori limite di emissione determina anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa.

6. Chi, nei casi previsti dall'articolo 281, comma 1, non adotta tutte le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo delle emissioni è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno o dell'ammenda fino a 1.032 euro.

7. Per la violazione delle prescrizioni dell'articolo 276, nel caso in cui la stessa non sia soggetta alle sanzioni previste dai commi da 1 a 6, e per la violazione delle prescrizioni dell'articolo 277 si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 15.493 euro a 154.937 euro. All'irrogazione di tale sanzione provvede, ai sensi degli articoli 17 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, la regione o la diversa autorità indicata dalla legge regionale. La sospensione delle autorizzazioni in essere è sempre disposta in caso di recidiva».

- quanto al reato di cui all'art. 674 c.p. (getto pericolo di cose) la Cassazione (sentenza 8 maggio 2014, n. 18896) ha poi confermato che il possesso dell'autorizzazione e il rispetto delle prescrizioni della stessa risultano idonei a escludere l'applicazione della disposizione incriminatrice, aderendo a un orientamento consolidato, seppur non univoco. Nella medesima decisione, i Giudici si sono poi soffermati sull'art. 844 c.c. («Immissioni»), indicando che lo stesso è fondato sul diverso criterio della "normale tollerabilità" e che il contemperamento tra il preuso dell'area e le esigenze di tutela della salute è destinato a favorire le seconde, ma ciò soltanto allorché – in caso di rispetto dei limiti autorizzati – l'intollerabilità delle emissioni sia stata puntualmente provata in giudizio;
- in ultimo, quanto al reato di costruzione e attivazione di un impianto senza autorizzazione alle emissioni (art. 279, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006), la Cassazione ha statuito che «*le condotte di inizio installazione e esercizio (...) non configurano fatti separati, ma momenti successivi di una progressione criminosa, con la conseguenza che il reato deve considerarsi unico*». Il reato può dunque dirsi consumato soltanto «*con il rilascio dell'autorizzazione o, in alternativa, con la cessazione dell'esercizio dell'impianto*», con i conseguenti effetti in termini di prescrizione. ■