

Capitolo 8 - LE EMISSIONI IN ATMOSFERA NEL NUOVO T.U. AMBIENTALE

A cura di Alessio Scarcella, magistrato

§ 1. Introduzione: la disciplina previgente.

Il D.P.R. n. 203/1988 oggi abrogato e sostituito come fonte regolatrice dal nuovo T.U. ambientale (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, entrato in vigore - quanto alla Parte V che reca la disciplina in materia di inquinamento atmosferico da sorgenti industriali, impianti termici civili e di combustione – in data 29 aprile 2006), si occupava esclusivamente, come il T.U. ambientale, della disciplina delle sorgenti (industriali e civili) fisse di inquinamento atmosferico, cosicché le fonti mobili rappresentate dai veicoli a motore o da altri mezzi semoventi (macchine agricole, operatrici stradali, impianti mobili, aeroplani, natanti a motore) sono ed erano oggetto di separate ed autonome disposizioni.

L'analisi delle nuove disposizioni introdotte dal T.U.A., dunque, è limitata solo alla disciplina in materia di inquinamento atmosferico da sorgenti industriali, impianti termici civili e di combustione.

La normativa generale in tema di inquinamento atmosferico prima dell'intervento legislativo attuato con il c.d. Testo Unico Ambientale era contenuta nel D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203¹, che assumeva quale sua finalità generale la tutela della qualità dell'aria, con l'obiettivo della protezione della salute umana e dell'ambiente. Tale decreto era stato adottato per il recepimento delle direttive comunitarie nn. 80/779, 82/884, 84/360, 85/203, in materia di qualità dell'aria e di inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali, in virtù della delega disposta con la legge 16 aprile 1987, n. 183, art. 15. Le prime due direttive erano state parzialmente anticipate con il D.P.C.M. 28 marzo 1983, le cui disposizioni venivano fatte salve in via transitoria dall'art. 3, comma 3, D.P.R. n. 203/1988².

Con il successivo Decreto Legislativo 4 agosto 1999, n. 351³ il legislatore nazionale recepisce la direttiva quadro n. 96/62/CE del 27 settembre 1996 sulla qualità dell'aria ambiente, definendo i principi di base di una strategia per la qualità dell'aria imperniata su alcuni principi fondamentali precisando il contesto generale di applicazione ed individuando gli inquinanti sui quali intervenire con priorità. Tale decreto modificava, in attuazione dei principi della direttiva n. 96/62/CE, la legislazione all'epoca in vigore in Italia sulla qualità dell'aria, prevedendo la progressiva abrogazione, in particolare, della disciplina dettata dal D.P.R. n. 203/1988 e dai suoi decreti attuativi. Rimanevano comunque in vigore, in via transitoria fino all'emanazione dei decreti attuativi delle direttive figlie, i valori limite, i valori guida, i livelli di attenzione e di allarme, gli obiettivi di qualità, i livelli per la protezione della salute e della vegetazione previsti dalla normativa attuale.

¹ 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 legge 16 aprile 1987, n. 183 (G.U. 16 giugno 1988, n. 140, suppl. ord.).

² Tale D.P.C.M. era stato peraltro espressamente abrogato dall'art. 10, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 21 maggio 2004, n. 183.

³ Attuazione della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (G.U. 13 ottobre 1999, n. 241).

Nella definizione legislativa di inquinamento atmosferico ⁴ veniva introdotta per la prima volta la nozione della "alterazione delle risorse biologiche e degli ecosistemi", che si aggiungeva a quelle più tradizionali della modifica delle "normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria", del pericolo o pregiudizio per la salute dell'uomo, della compromissione degli usi legittimi dell'ambiente e dei beni materiali pubblici e privati (art. 2, n. 1, D.P.R. n. 203/1988): si passava così da una disciplina orientata in modo prevalente alla protezione della salute umana, ad un intervento onnicomprensivo, che prendeva in considerazione anche la tutela delle risorse naturali e dell'equilibrio ecologico.

Gli strumenti amministrativi previsti dal D.P.R. n. 203/1988 si basavano in primo luogo sulla fissazione di standard di qualità dell'aria e di limiti di emissione alla sorgente inquinante, sulla pianificazione della prevenzione e del risanamento dell'aria, sulla previsione di procedimenti autorizzatori differenziati per tipologie di impianti e di sostanze inquinanti, sulla disciplina delle caratteristiche merceologiche dei combustibili, nonché sull'applicazione di sanzioni amministrative per le violazioni di tale sistema normativo. Un dettagliato corredo di sanzioni penali completava la disciplina del settore. Il D.P.R. n. 203/1988 disponeva anche un regime transitorio, comprendente termini e modalità differenziati per l'adeguamento progressivo degli impianti già esistenti ai nuovi criteri normativi, la cui efficacia era ormai da tempo superata.

Il quadro istituzionale registrava una ripartizione delle competenze tra Stato, regioni ed Enti locali, che riservava, sotto la vigenza esclusiva del D.P.R. n. 203/1988, al primo i compiti di rilevanza nazionale a garanzia della uniformità ed organicità degli interventi, mentre affidava alle regioni le funzioni amministrative di attuazione delle finalità della legge. In tale prospettiva, infatti il D.Lgs. n. 351/1999 prevedeva l'abrogazione espressa con efficacia immediata dalla data di entrata in vigore del decreto (ossia in data 28 ottobre 1999) delle disposizioni di cui all'art. 3, commi 1 e 4, lett. a), b) e d) del D.P.R. n. 203/1988 "limitatamente alla predisposizione dei criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria" (art. 13, comma 1, D.Lgs. n. 351/1999).

Il decreto legislativo prevedeva che le regioni e le province autonome, laddove non fossero disponibili misure rappresentative dei livelli degli inquinanti, provvedessero ad effettuare una valutazione della qualità dell'aria in modo da individuare le zone in cui i livelli sono più alti dei valori limite. Lo scopo di tale valutazione preliminare era quello di pervenire ad una suddivisione dell'intero territorio nazionale in zone che, a secondo del livello di inquinamento rilevato, avrebbero dovuto servirsi di una rete di monitoraggio per la valutazione della qualità dell'aria oppure avrebbero potuto avvalersi di diversi metodi di stima. Il decreto prevedeva per i nuovi valori limite (da introdursi successivamente), un margine di superamento che doveva essere ridotto progressivamente entro una data stabilita per ciascun inquinante, dopo la quale, però, il valore limite avrebbe dovuto essere rispettato.

Lo Stato esercitava le funzioni di sorveglianza e di monitoraggio, fissava i valori limite ed i valori guida di qualità dell'aria validi per tutto il territorio nazionale, stabiliva i valori minimi e massimi di emissione, indicava i criteri per l'applicazione della migliore tecnologia disponibile, predisponendo i criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria (da effettuare con sistemi di rilevamento regionale), redigeva la relazione annuale sullo stato della qualità dell'aria, sulla base delle relazioni e dei dati forniti dalle regioni, formava, infine, l'inventario nazionale delle fonti di emissione (art. 3, D.P.R. n. 203/1988).

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ⁵, che provvedeva quindi al riordino delle competenze in materia ambientale, disponendo una incisiva, ulteriore devoluzione di

⁴ Definizione, si noti, che peraltro ricalcava quella già formulata nell'art. 1 della vecchia Legge 13 luglio 1966, n. 615, recante "Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico" (G.U. 13 agosto 1966, n. 201), abrogata dall'art. 289, comma 1, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

⁵ Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (G.U. 21 aprile 1998, n. 92, suppl. ord.).

competenze già statali alle regioni ed agli enti locali, nel confermare sostanzialmente i criteri organizzativi e le scelte adottate dal D.P.R. n. 203/1988, aveva tuttavia soppresso il piano nazionale di tutela della qualità dell'aria, previsto dall'art. 3, comma 4, lett. b), D.P.R. n. 203/1988 (art. 82, D.Lgs. n. 112/1998 cit.).

Allo svolgimento delle suddette funzioni concorrevano le regioni, che adottavano i piani di prevenzione e di risanamento dell'aria, fissavano i valori di emissione degli impianti industriali, adottavano valori di qualità dell'aria e valori di emissione più restrittivi per le zone di speciale protezione, esercitavano i compiti di indirizzo e coordinamento dei sistemi locali di controllo e di rilevazione degli inquinanti atmosferici ed organizzano l'inventario regionale delle emissioni (art. 4, D.P.R. n. 203/1988).

La quasi totalità delle regioni aveva delegato i poteri autorizzatori previsti dalla legge alle province, le quali esercitavano anche i poteri di vigilanza e controllo sugli impianti e sulle attività inquinanti, curando anche la tenuta dell'inventario delle emissioni atmosferiche nell'ambito del proprio territorio (art. 5, D.P.R. n. 203/1988), nonché il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici (di uso civile)⁶.

I compiti dei comuni erano disciplinati in modo differenziato a seconda delle sorgenti inquinanti: in materia di impianti industriali, essi erano attualmente limitati alla emissione di pareri sulla costruzione degli impianti ed al rilascio della concessione edilizia; viceversa, ai comuni erano attribuite ampie potestà permissive e di controllo in materia di inquinamento atmosferico provocato dagli impianti termici di uso civile; infine, in materia di veicoli a motore (auto e moto), la competenza comunale si esercitava sulla fase della circolazione, mediante incisivi poteri di prevenzione⁷, di accertamento e di repressione delle violazioni al codice della strada⁸, con specifico riferimento alle norme antinquinamento⁹.

In ogni caso, quanto sopra doveva essere coordinato con la disciplina del D.Lgs. n. 112/1998 che, in particolare, individuava (ed individua) nel comune il soggetto responsabile dello svolgimento del procedimento unificato di valutazione delle domande di nuovi insediamenti produttivi, con ampie potestà di coordinamento e di direzione dell'istruttoria (anche mediante la conferenza dei servizi), finalizzata all'esame contestuale dei profili urbanistici, sanitari, ambientali e di sicurezza. La previsione legislativa di uno "*sportello unico per le attività produttive*" (art. 25, D.Lgs. n. 112/1998 cit.) da istituirsi a livello comunale aveva determinato un riassetto delle attribuzioni amministrative nell'intero settore ambientale, i cui sviluppi erano sicuramente positivi in termini di semplificazione procedimentale¹⁰.

Per quanto concerne le funzioni tecniche di *vigilanza e controllo*, già svolte dalle unità sanitarie locali e dai presidi multizonali, all'avvenuto subentro delle province, veniva loro

⁶ Attribuzione conferita dall'art. 31, lett. c), D.Lgs. n. 112/1998.

⁷ Ad es., limitando la circolazione "*per motivi inerenti alla tutela della salute*" (art. 6, comma 1, D.Lgs. n. 285/1992), ovvero "*per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale*" (art. 7, comma 1, stesso decreto).

⁸ Adottato con D.P.R. 30 aprile 1992, n. 285, e successive modifiche (art. 71); v. anche il regolamento di esecuzione, adottato con D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, art. 227.

⁹ Tali compiti rientrano tra i servizi di polizia stradale, spettanti anche alla polizia municipale (art. 12, D.Lgs. n. 285/1992).

¹⁰ Con successivi decreti erano state dettate norme sulle emissioni dei grandi impianti di combustione (D.M. ambiente 8 maggio 1989), criteri interpretativi ed applicativi della nuova disciplina, le linee guida per il controllo delle emissioni (D.M. ambiente 12 luglio 1990), criteri per l'elaborazione dei piani regionali per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria, nonché per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria. La normativa era stata completata con l'emanazione di norme sulle caratteristiche merceologiche dei combustibili e sulla tecnologia degli impianti di combustione (D.P.C.M. 2 ottobre 1995), abrogato dal D.P.C.M. 8 marzo 2002 recante la nuova "Disciplina delle caratteristiche merceologiche dei combustibili aventi rilevanza ai fini dell'inquinamento atmosferico, nonché delle caratteristiche tecnologiche degli impianti di combustione", pubblicato sulla G.U. n. 60 del 12 marzo 2002 sui metodi di controllo delle emissioni degli impianti industriali (D.M. ambiente 21 dicembre 1995), sugli impianti di incenerimento dei rifiuti.

assegnata una competenza generale in materia, consentendo alle stesse di avvalersi delle strutture tecniche delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.).

Il D.P.R. n. 203/1988 si riferiva, peraltro - come si è accennato - all'inquinamento atmosferico prodotto dagli impianti industriali, cosicché rimanevano ferme le norme dettate dalla legge n. 615/1966 in materia di impianti termici di uso civile, mentre le emissioni prodotte dagli autoveicoli continuavano ad essere disciplinate in via generale dal codice della strada, che, come è noto, rinvia a decreti ministeriali per il recepimento dei limiti di emissione degli scarichi fissati nelle apposite direttive comunitarie.

§ 2. *L'inquinamento atmosferico nel nuovo T.U. Ambientale.*

Il quadro normativo preesistente è stato modificato dall'entrata in vigore del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. T.U. ambientale), pubblicato sulla G.U. del 14 aprile 2006 ed entrato in vigore il 29 aprile dello stesso anno.

Il nuovo T.U., infatti, dedica alla disciplina in materia di inquinamento atmosferico la Parte V recante "*Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera*", suddivisa, a sua volta, in tre titoli rispettivamente dedicati:

- Titolo I, alla "prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti ed attività";
- Titolo II, alla disciplina in materia di "Impianti termici civili";
- Titolo III, alla disciplina in materia di "Combustibili".

Completano il quadro dieci allegati alla Parte V, riguardanti la disciplina di aspetti specifici dell'inquinamento atmosferico, relativamente ai valori di emissione, ai grandi impianti di combustione, alla disciplina di alcuni inquinanti particolari (ad esempio, i COV), gli impianti in deroga, quelli di distribuzione di benzina nonché, infine, gli impianti termici ed i combustibili.

Il D.Lgs. n. 152/2006, poi, abroga espressamente - quanto alle materie disciplinate dal Titolo I - la disciplina dettata dal D.P.R. n. 203/1988, dal D.P.R. 25 luglio 1991, dall'art. 4 della legge n. 413/1997, dall'art. 12 della legge n. 387/2003 nonché una serie di decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (n. 105/1987, 8 maggio 1989, 12 luglio 1990, 21 dicembre 1995, 16 maggio 1996, n. 76/1999, n. 107/2000 e n. 44/2004), ed un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (21 luglio 1989) susseguiti nel corso degli anni e dettanti la specifica disciplina di dettaglio in materia di inquinamento dell'aria prodotto dagli impianti industriali, di grandi impianti di combustione e di composti organici volatili.

Quanto, poi, alle materie disciplinate dal Titolo II, di rilievo è l'abrogazione espressa delle disposizioni dettate dalla legge n. 615/1966 in materia di impianti termici civili nonché dal D.P.R. n. 1391/1970.

Infine, in ordine alle materie disciplinate dal Titolo III, particolarmente incidente sull'assetto normativo esistente in materia di combustibili è l'abrogazione espressa delle disposizioni dettate dall'art. 2, comma 2 della legge n. 349/1986, seguita dall'abrogazione dell'art. 2 del D.L. n. 22/2002 (conv. con modif. in legge n. 82/2002) e dei DD.PP.CC.MM. n. 395/2001 e 8 marzo 2002.

Di fondamentale importanza è, poi, la disciplina transitoria dettata dalla Parte V del T.U. ambientale, in quanto destinata ad avere un forte impatto sulle procedure da seguirsi nelle more della piena efficacia delle innovative disposizioni dettate nella materia dell'inquinamento atmosferico, disposizioni dettate (quanto ai contenuti, si rinvia ai singoli paragrafi che seguono in questa e nelle altre sezioni della parte "Atmosferico") dagli artt. 298 (quanto al Titolo III), 290 (quanto al Titolo II) e 281 (quanto al Titolo I).

In sintesi, rinviando oltre per gli approfondimenti, il legislatore delegato ha previsto una graduale entrata a regime delle nuove disposizioni, prevedendo in particolare l'ultrattività, per un certo periodo, di alcune delle disposizioni oggetto di abrogazione espressa sino all'emanazione di appositi decreti attuativi ovvero sino alla scadenza del regime transitorio previsto dalla nuova normativa per determinate categorie di impianti.

Nel caso delle emissioni in atmosfera, del resto, la normativa vigente era oltremodo confusa ed in gran parte superata, per cui era auspicabile un aggiornamento ed una sua riorganizzazione, ma ciò che è compreso nella parte quinta del decreto è in gran parte un "taglia ed incolla" dell'esistente, con limitazioni e contraddizioni.

Gli articoli (da 267 a 298) ed i relativi allegati sono di difficile lettura, con riferimenti a norme non esplicitate nel titolo ed una articolazione dei temi non sempre "razionale"; è pressoché impossibile un confronto in parallelo tra la normativa previgente ed il contenuto del nuovo decreto, anche perché i successivi recepimenti di disposizioni comunitarie avevano portato alla promulgazione di norme a volte sovrapposte alle norme previgenti, ma almeno ripartite per classi omogenee.

Nel decreto 152 norme e regolamenti diversi (nel sistema previgente) sono spesso accumulati in uno o due articoli comprensivi di tutto e quasi illeggibili, inoltre manca ogni indicazione delle norme e regolamenti citati (confermati o abrogati) per cui si è spesso costretti a rileggere la norma esistente per comprendere a cosa si riferisce il nuovo decreto.

Il nuovo testo appare, dunque, un assemblaggio confuso, caotico e assolutamente illeggibile di norme vecchie e nuove con diverso valore (leggi, decreti ministeriali): in particolare una parte dei decreti ministeriali abrogati sono stati trasfusi negli allegati tecnici senza alcuna logica evidente e con una carenza assoluta di riferimenti dal testo di legge agli allegati¹¹.

Il testo dovrebbe avere ad oggetto, in base al disposto della legge-delega "*la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera*", ma in realtà non dispone nulla in materia di tutela dell'aria in quanto non viene richiamata ed inglobata o coordinata in tale testo la fondamentale disposizione di cui al Decreto Legislativo 4 agosto 1999, n. 351 "*Attuazione della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente*". Essendo carente di puntuali riferimenti a tale norma-quadro sulla qualità dell'aria il nuovo testo ha ad oggetto solo le emissioni in atmosfera prodotte da impianti produttivi e civili. Si è persa dunque l'occasione di coordinare i principi generali in materia di qualità dell'aria con le più puntuali prescrizioni relative alle emissioni in atmosfera prodotte dagli impianti, il che renderà ovviamente assai difficile l'esercizio dell'azione di pianificazione regionale.

Si deve inoltre osservare che il Decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 171 (Gazzetta ufficiale 16 luglio 2004 n. 165) "*Attuazione della direttiva 2001/81/CE relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici*" non viene abrogato e trasfuso nel nuovo testo, e nemmeno viene predisposto alcun coordinamento normativo con il piano nazionale di riduzione di cui all'art. 1 comma 1 del D.Lgs. 171. Tale coordinamento sarebbe stato invece assolutamente necessario perché tale piano insiste sulle stesse materie che il legislatore delegato era chiamato a riordinare.

¹¹ Si noti, del resto, che né il primo né il secondo decreto correttivo al T.U. Ambientale (ovvero, rispettivamente, il D.Lgs. 8 novembre 2006, n. 284 "*Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*" (G.U. 24 novembre 2006, n. 274) ed il più recente D.Lgs. 16 gennaio 2008, n.4 "*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*" (GU n. 24 del 29-1-2008- Suppl. Ordinario n.24), hanno preso in considerazione la normativa in tema di inquinamento atmosferico, restando quindi sostanzialmente immutati i problemi di coordinamento che la disciplina in materia aveva posto già all'epoca dell'entrata in vigore del testo originario del D.Lgs. n. 152/2006.

Il nuovo testo, infine, non contiene alcun riferimento al Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 128 “Attuazione della direttiva 2003/30/Ce relativa alla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti” (Gazzetta ufficiale 12 luglio 2005 n. 160) e dunque non si coordina in alcun modo con esso.

§ 3. Il sistema autorizzatorio per le emissioni in atmosfera di impianti e attività.

A differenza di quanto definito nel solo D.P.R. n. 203/88 (norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di **inquinamento prodotto dagli impianti industriali**), ai sensi dell'articolo 267 (Campo di applicazione) il titolo I si applica (comma 1) agli impianti, inclusi gli impianti termici civili non disciplinati dal titolo II, ed alle attività che producono emissioni in atmosfera, senza però precisare se si tratta di attività industriali o di tutte le attività antropiche, comprese quelle civili ¹²: ciò è giustificato da quanto indicato nell'art. 1, comma 1, punto d), del nuovo decreto, ma presume che tutti siano in grado di evincere dal testo quanto loro compete ¹³.

Il decreto n. 203/1988 sottoponeva le imprese che intendevano realizzare un impianto industriale o avviare un'attività produttiva, dalle quali originasse inquinamento atmosferico, all'obbligo di ottenere una preventiva *autorizzazione*.

La disciplina "autorizzatoria" si incentrava sulla nozione di impianto industriale, il quale era definito come lo stabilimento (costituito da uno o più impianti fissi) che poteva provocare inquinamento atmosferico (significativo) (art. 2, n. 9, D.P.R. n. 203/1988) ¹⁴.

Il singolo impianto era definito come "*l'insieme delle linee produttive finalizzate ad una specifica produzione*", dalla quale potevano presentarsi uno o più punti di emissione (D.P.C.M. 21 luglio 1989, atto di indirizzo e coordinamento) ¹⁵.

¹² Dispone infatti il comma 1: “*Il presente titolo, ai fini della prevenzione e della limitazione dell'inquinamento atmosferico, si applica agli impianti, inclusi gli impianti termici civili non disciplinati dal titolo II, ed alle attività che producono emissioni in atmosfera e stabilisce i valori di emissione, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi delle emissioni ed i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite.*”

¹³ Portando alle estreme conseguenze il ragionamento, si potrebbe ad esempio ritenere che in questa ottica anche l'inquinamento casalingo derivante dalla attività civile quotidiana dovrebbe essere valutato per eventuali autorizzazioni e controlli.

¹⁴ L'applicabilità della disciplina dettata dal D.P.R. n. 203/1988 ed, in particolare, sulla elencazione tassativa delle attività ad inquinamento atmosferico poco significativo elencate nell'Allegato 1 (per le quali era esclusa l'autorizzazione) e di quelle a ridotto inquinamento atmosferico (assoggettate ad un regime autorizzatorio più blando), era stata ribadita dalla giurisprudenza di legittimità per le cc.dd. industrie insalubri di prima classe di cui al D.M. 5 settembre 1994 (cfr., ex multis: Cass. Pen., Sez. III, 13 dicembre 2000, n. 5920, Gullotta P., in *C.E.D. Cass.* n. 218698; Cass. Pen., Sez. III, 4 ottobre 2002, n. 40557, Stramazzo, in *C.E.D. Cass.* n. 222702).

L'obbligo di autorizzazione era stato, poi, escluso anche per gli impianti installati solo per esigenze di igiene e sicurezza degli ambienti di lavoro (sfati e ricambi d'aria) e ciò non soltanto per quelli nuovi ma anche per quelli già esistenti, in quanto "*il danno dell'inquinamento atmosferico, indipendentemente da qualsiasi soglia quantitativa, è bilanciato dal vantaggio del disinquinamento degli ambienti di lavoro*" (Cass. Pen., Sez. III, 30 gennaio 2003, n. 15171, Betti, in *C.E.D. Cass.* n. 224459).

¹⁵ In merito alla nozione di "impianto" su cui si incentrava la previgente disciplina del D.P.R. n. 203/1988, la giurisprudenza di legittimità, nel delimitare il campo di applicazione del decreto, aveva precisato che lo stesso non poteva trovare applicazione quando le emissioni inquinanti non fossero prodotte da un impianto "fisso" e che non poteva essere considerato tale un impianto costituito da una benna mobile che effettuasse operazioni di carico e scarico di sabbia da un'imbarcazione a una banchina e viceversa, con la conseguenza, pertanto, che la diffusione di sabbia nelle aree circostanti tramite detto impianto mobile dovesse essere inquadrata nella disciplina dell'art. 674 cod. pen. che, nel caso concreto, prevedeva una sanzione inferiore rispetto a quella prevista dall'art. 25, comma 7, D.P.R. n. 203/1988 (Cass. Pen., Sez. III, 23 ottobre 2002, n. 42924, Lo russo, in

L'autorizzazione, pertanto, era rilasciata all'impianto, con un unico provvedimento il quale recava la specificazione delle varie sorgenti inquinanti, sia puntiformi che diffuse.

Le *autorizzazioni*, nella normativa previgente, potevano essere provvisorie e definitive.

Mentre queste ultime attestavano la piena conformità dell'impianto al sistema normativo (limiti di emissione, tecnologia, prestazioni d'impianto, ecc.), le autorizzazioni provvisorie potevano essere rilasciate sia nel caso di continuazione dell'attività di un impianto in attesa di adeguamento (art. 13, D.P.R. n. 203/1988), sia ogni qualvolta l'autorità competente ritenesse non ancora maturo il rilascio di una autorizzazione definitiva, per esigenze di accertamento o di verifica di specifiche circostanze di funzionamento. Andava anche sottolineato che, mentre le direttive comunitarie configuravano le autorizzazioni ambientali come "a termine" e "rinnovabili", il legislatore italiano le qualificava come definitive, ma introduceva un correttivo a tale carattere di atemporalità, prevedendo la modificabilità delle prescrizioni costituenti il contenuto effettivo dell'autorizzazione (anche se definitiva), in seguito all'evoluzione della migliore tecnologia disponibile o alle modifiche della situazione ambientale (art. 11).

Come già anticipato, il T.U. ambientale prevede l'abrogazione espressa delle disposizioni dettate dal D.P.R. n. 203/1988 e dal D.P.R. 25 luglio 1991, disposizioni di legge su cui ruotava la previgente disciplina in materia di inquinamento atmosferico.

Occorre, quindi, valutare l'impatto sulla normativa esistente del nuovo T.U. ambientale, cercando di cogliere le principali novità in generale introdotte nella disciplina di settore.

La principale novità è rappresentata dalla "rivisitazione" del sistema delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera che, tuttavia, peraltro con sostanziali modifiche, conferma in linea di massima il previgente sistema dettato dal D.P.R. n. 203/1988 e dai relativi regolamenti di esecuzione, interpretazione e dagli atti di indirizzo e coordinamento finalizzati alla sua attuazione (D.P.C.M. 21 luglio 1989, D.P.R. 12 luglio 1990 e D.P.R. 25 luglio 1991).

Il sistema attuale delle autorizzazioni in materia di emissioni in atmosfera segue, quindi, la precedente tripartizione, distinguendo tra:

- 1) impianti soggetti ad autorizzazione;
- 2) impianti che possono essere oggetto di autorizzazione generale (salva conferma regionale);
- 3) impianti non soggetti al regime autorizzatorio.

Ulteriori novità, altrettanto significative, riguardano il campo di applicazione della nuova normativa (art. 267) che *"ai fini della prevenzione e della limitazione dell'inquinamento atmosferico, si applica agli impianti, inclusi gli impianti termici civili non disciplinati dal Titolo II, ed alle attività che producono emissioni in atmosfera e stabilisce i valori di emissione, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi delle emissioni ed i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite"*.

Il Titolo I trova, quindi, applicazione sia agli impianti aventi potenza termica superiore od uguale alle soglie stabilite per ciascuna tipologia di impianto dall'art. 269, comma 14 (che, in particolare, elenca gli impianti non soggetti ad autorizzazione) sia agli impianti termici civili che utilizzano carbone da vapore, coke metallurgico, coke da gas, antracite, prodotti

C.E.D. Cass. n. 223033). Per una nozione assai ampia di "impianto", invece, si era successivamente pronunciata la giurisprudenza di legittimità ritenendo obbligatorio il rilascio dell'autorizzazione regionale prevista per gli impianti che potevano provocare emissioni in atmosfera anche per un impianto non strettamente industriale (nel caso esaminato, una stampante offset: Cass. Pen., Sez. III, 23 ottobre 2002, n. 9361).

antracitosi o miscele di antracite e prodotti antracitosi, aventi potenza termica nominale superiore a 3 MW.

Quanto, invece, alle esclusioni, il nuovo Titolo I prevede espressamente la sottrazione dal campo di applicazione della nuova disciplina per gli impianti di incenerimento rifiuti (disciplinati dal D.Lgs. n. 133/2005: art. 267, comma 2), mentre per gli impianti soggetti alla direttiva IPPC (attuata dal D.Lgs. n. 59/2006) è la stessa legge a prevedere l'applicazione della normativa dettata dal testo legislativo di recepimento della relativa direttiva comunitaria, aggiungendo peraltro che l'autorizzazione integrata ambientale sostituirà per gli impianti soggetti alla direttiva IPPC anche l'autorizzazione alle emissioni prevista dal Titolo I (comma 3)¹⁶.

Il legislatore delegato, muovendosi nel dichiarato intento di raggiungere gli obiettivi dettati dal Protocollo di Kyoto e di favorire comunque la riduzione delle emissioni in atmosfera di sostanze inquinanti, affida alla nuova normativa in materia di inquinamento atmosferico introdotto dal T.U. ambientale, il compito di determinare l'attuazione delle azioni ritenute opportune per promuovere l'impiego dell'energia elettrica prodotta da impianti di produzione alimentati da fonti rinnovabili disciplinati da direttive comunitarie e dalla legislazione nazionale vigente, determinandone il "*dispacciamento prioritario*". In tal senso, il comma 4 dell'art. 267 fissa le modalità attraverso le quali tali obiettivi dovranno essere raggiunti, coinvolgendo la società di gestione del sistema elettrico (Terna S.p.a.), il Ministero dell'ambiente, il gestore della rete (attraverso la emissione di "*certificati verdi*" non riferiti ad alcuno specifico impianto, certificati verdi utilizzabili per l'adempimento degli obblighi di cui all'art. 11 D.Lgs. n. 79/1999 solo dopo l'annullamento dei certificati verdi maturati dai produttori di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili), l'autorità per l'energia elettrica ed il gas (fissando le modalità per la determinazione del prezzo di cessione dell'energia elettrica). Ma è sotto il profilo definitorio che il nuovo T.U. ambientale introduce alcune tra le più significative differenze (art. 268).

Si segnalano, tra le più rilevanti e significative, la nuova definizione di "inquinamento atmosferico", introdotta dal comma 1, lett. a) e che definisce tale *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*. Tale definizione, a differenza di quella dettata dal D.P.R. n. 203/1988 (v. sopra) riduce in maniera significativa il campo di applicazione della nuova disciplina, in quanto era precedentemente sufficiente la mera presenza nell'aria di un inquinante idoneo anche soltanto ad alterare le risorse ecologiche, gli ecosistemi o la salubrità ambientale.

Ulteriori definizioni di interesse, ancora, che si discostano dalla precedente disciplina, sono poi quella di "impianto"¹⁷ od, ancora, quella di "migliori tecniche disponibili"¹⁸.

¹⁶ Occorrerà, però, tenere ora presente l'impatto che sui rapporti tra A.I.A. e autorizzazioni "settoriali" avrà la nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. n. 4/2008 (c.d. secondo decreto correttivo al T.U.A.) in tema di V.I.A. ed I.P.P.C. In base al nuovo art. 26 del D.Lgs. n. 152/2006, infatti, il provvedimento di VIA «*sostituisce o coordina* tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o intervento inclusa, nel caso di impianti che ricadono nel campo di applicazione del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, l'autorizzazione integrata ambientale di cui al medesimo decreto».

¹⁷ Definito dal comma 1, lett. h) come *il macchinario o il sistema o l'insieme di macchinari o di sistemi costituito da una struttura fissa e dotato di autonomia funzionale in quanto destinato ad una specifica attività* (precisando la norma che *la specifica attività a cui è destinato l'impianto può costituire la fase di un ciclo produttivo più ampio*).

¹⁸ Operando un raffronto tra il nuovo testo del comma 1, lett. aa) e la definizione dettata dal D.Lgs. n. 59/2006 in materia di I.P.P.C., la prima appare sostanzialmente della stessa sostanzialmente riprodotto: *la più efficiente ed avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate*

tecniche ad evitare ovvero, se ciò risulti impossibile, a ridurre le emissioni, con approfondimento specifico e analitico dei concetti di migliori (le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso), di tecniche (sia le tecniche impiegate, sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto) e di disponibili (le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purchè il gestore possa avervi accesso a condizioni ragionevoli).