



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

MASTER IN DIRITTO DELL'AMBIENTE E GESTIONE DEL TERRITORIO

---

Fabrizio Papa

I piani di qualità dell'aria.  
Focus sull'applicazione del documento redatto  
da ARPA Sicilia nelle zone industriali.

PROJECT WORK

TUTOR DIDATTICO:  
Chiar.ma Prof.ssa Marisa Meli

---

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

## Sommario

1. Cenni introduttivi sull'evoluzione normativa dell'inquinamento atmosferico con particolare riferimento alle attività industriali.  
3
  
2. I piani di qualità dell'aria, l'evoluzione della disciplina.  
13
  - 2.1. segue... la disciplina attualmente vigente.  
19
  
3. Note critiche al sistema dei piani di qualità dell'aria.  
23
  - 3.1. segue... effetti del d.lgs. 155/2010 e spazi di concreta attuazione.  
28
  
4. L'applicazione di misure più rigorose delle BAT.  
33
  
5. Il piano di qualità dell'aria vigente in Sicilia.  
37
  
6. Critiche al piano di qualità dell'aria vigente in Sicilia con riferimento alle aree industriali.  
41
  
7. Prospettive evolutive.  
44

## Bibliografia

48

## **1. Cenni introduttivi sull'evoluzione normativa dell'inquinamento atmosferico con particolare riferimento alle attività industriali.**

Il tema della qualità dell'aria — entrato con forza fra gli argomenti principali del dibattito pubblico corrente<sup>1</sup> anche a seguito delle numerose manifestazioni di piazza con cui, nel corso dell'ultimo anno, i partecipanti hanno chiesto ai governi nazionali misure più incisive in un'ottica di contrasto al fenomeno del cambiamento climatico — non è nuovo alle politiche italiane ed europee<sup>2</sup>.

Il primo atto italiano specificamente volto a regolare in modo organico le emissioni in atmosfera ed a ridurre l'impatto negativo sulla salute umana si rinviene nella legge 13 luglio 1966, n. 615, recante “*provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico*”<sup>3</sup>, con cui il legislatore ha inteso sottoporre l'esercizio di impianti termici od industriali, nonché i mezzi motorizzati, a specifici requisiti tecnici onde garantire il rispetto dei limiti individuati in seno ai successivi regolamenti d'attuazione. Con specifico interesse agli impianti industriali, il decreto con cui sono state introdotte le regole esecutive, varato ben cinque anni più tardi, imponeva in qualunque punto *esterno* ai perimetri degli impianti che gli inquinanti presi in esame non superassero una certa soglia<sup>4</sup>.

L'argomento delle conseguenze dell'inquinamento in atmosfera, specie causato dal settore industriale, sul nostro pianeta, ha continuato ad acquistare

---

<sup>1</sup> Segno del maggior peso della materia nell'agenda politica è confermato, altresì, dall'esito delle ultime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, conclusesi il 26 maggio 2019, che hanno visto la coalizione ecologista *GREENSEFA - The Greens-European Free Alliance* ottenere 75 seggi, con una variazione positiva del 44,24% rispetto ai 52 deputati iscritti al gruppo al termine della VIII legislatura, affermandosi come quarto raggruppamento all'interno dell'Europarlamento.

<sup>2</sup> A. MARZANATI fornisce la ricostruzione della disciplina, Ambiente. Articolazioni di settore e normativa di riferimento, cap. II, § 1, in (a cura di) M. P. CHITI e G. GRECO, trattato di diritto amministrativo europeo, I, 2007, Milano, p. 273. Si veda, anche F. GRANDI, L'inquinamento atmosferico, in (a cura di) B. CARAVITA, Diritto dell'ambiente, 2016, Bologna, p. 135 e ss.

<sup>3</sup> Sino a quel momento, infatti, l'ordinamento poteva contare esclusivamente su strumenti di carattere generale, si pensi all'art. 844 c.c. in materia di immissioni; all'art. 674 c.p. che puniva il “getto pericoloso di cose”. Altre disposizioni possono essere rinvenute nel testo unico delle leggi sanitarie, R.d. 27 luglio 1934, n. 1265, artt. 216 e 217; nel regolamento sanitario di cui al R.d. 3 febbraio 1901, n. 45, artt. 93-96 e 101-105; così come nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e nel testo unico delle leggi sulla sicurezza del lavoro.

<sup>4</sup> D.P.R. 15 aprile 1971, n. 322, art. 8.

crescente importanza<sup>5</sup>, sino a giungere all'attenzione della (allora) Comunità economica europea, che, con un incedere per cicli, ha introdotto nell'ordinamento importanti novità<sup>6</sup>.

Al maggiore interesse dei paesi europei per lo stato dell'aria il legislatore comunitario ha risposto con un primo gruppo di direttive del Consiglio: 80/779/CEE; 82/884/CEE; 85/203/CEE rispettivamente relative all'anidride solforosa ed alle particelle in sospensione; al piombo; al biossido di azoto. A queste si è, successivamente, aggiunta la direttiva 84/360/CEE sulla lotta all'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali.

La direttiva sulle grandi strutture inquinanti ha costituito la base normativa per gli strumenti oggi vigenti in materia. Si deve, infatti, a tale atto l'introduzione nell'ordinamento europeo del concetto di *migliore tecnologia disponibile*. La direttiva, infatti prevedeva un doppio obbligo: il primo, nei confronti dei gestori degli impianti che avrebbero dovuto adottare tecniche e strumenti tali da non comportare costi eccessivi — rientranti pertanto entro il canone della disponibilità — ma comunque in grado di ridurre gli inquinanti immessi in atmosfera; il secondo, nei confronti degli Stati membri, ex art. 12, i quali avrebbero dovuto conformarsi all'evoluzione della scienza tecnica applicata in funzione della salvaguardia dell'ambiente, con il rischio, nel caso di mancato adempimento, di soggiacere alle conseguenze previste dall'art. 169 del trattato istitutivo della Comunità economica europea. Ulteriore novità introdotta dalla direttiva 84/360/CEE è stata l'autorizzazione, antesignana della odierna autorizzazione integrata ambientale, emessa dall'amministrazione nazionale cui era subordinato l'esercizio di un impianto industriale inquinante, da ottenersi già in fase di progettazione<sup>7</sup>

Il primo ciclo di direttive europee è stato recepito con il D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, il quale, oltre a introdurre nel nostro ordinamento una

---

<sup>5</sup> Enigmatico, in tal senso, è l'album, quinto della sua carriera, pubblicato dal cantautore Lucio Dalla nel 1975, dal titolo "Anidride solforosa", in cui, alla omonima traccia, l'autore denuncia lo stato di crescente inquinamento e depauperamento delle risorse naturali.

<sup>6</sup> Qualche cenno relativamente al contesto politico europeo in cui si è sviluppato interesse per il tema dell'inquinamento atmosferico in G. AMENDOLA, P. DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, 1992, Napoli, p. 8 e ss.

<sup>7</sup> Art. 3, comma primo, direttiva 84/360/CEE.

nozione di inquinamento atmosferico<sup>8</sup>, ha avuto il merito di integrare organicamente i quattro atti, dando altresì una compiuta definizione di migliore tecnologia disponibile<sup>9</sup> ed attribuendo alle regioni ed alle province autonome il compito di ricevere le istanze autorizzatorie e di valutare il rispetto dei limiti ivi previsti<sup>10</sup>.

Pur essendo stata recepita autonomamente, la direttiva del Consiglio n. 92/72/CEE<sup>11</sup>, in materia di inquinamento dell'aria provocato dall'ozono, deve essere ritenuta l'ultima della prima fase di interventi sul tema. La più rilevante novità registrata dall'introduzione nell'ordinamento di tale direttiva consiste — oltre nell'aver reso rilevante una diversa sostanza inquinante — nell'adozione di un sistema nuovo di limiti. Invero si passa dalla coppia formata da valori limite<sup>12</sup> e valori guida<sup>13</sup>, ad un più complesso sistema, basato sulla concentrazione dell'elemento. Vengono, così, introdotte le “*soglie per la protezione della salute*”<sup>14</sup>, “*soglie per la protezione della vegetazione*”, “*soglie per l'informazione della popolazione*”<sup>15</sup> e “*soglie di allerta della popolazione*”<sup>16</sup>.

Intermedie fra gli atti normativi sugli inquinanti del primo ciclo e quelli appartenenti al secondo sono le direttive del Consiglio del 1996, n. 61 e 62,

---

<sup>8</sup> Inteso quale “*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*”. Tale definizione ha avuto particolare fortuna, poiché è tuttora vigente all'art. 268, comma primo, lettera a) del d.lgs. 3 aprile 2006, n.152, sebbene nella più recente formulazione il legislatore abbia voluto sottolineare la natura antropica del fenomeno, sostituendo il termine “*presenza*” con “*introduzione*”.

<sup>9</sup> Art. 2, n. 7.

<sup>10</sup> Artt. 6 e ss.

<sup>11</sup> Recepita con decreto del Ministro dell'ambiente del 16 maggio 1996, n. 163.

<sup>12</sup> Intesi come le concentrazioni di inquinanti il cui superamento costruisce sicura fonte di nocimento per la salute umana.

<sup>13</sup> Ossia valori da raggiungere onde prevenire generici rischi per la salute umana e per l'ambiente ed idonei a fungere da criterio di valutazione della qualità dell'aria in determinate zone.

<sup>14</sup> Limiti che, se superati in modo prolungato, possono produrre effetti dannosi per la salute umana.

<sup>15</sup> Oltre le quali è probabile che alcuni gruppi della popolazione, più sensibili, possano subire effetti transitori sulla salute.

<sup>16</sup> Per cui, in caso di sfioramento, vi è il rischio fondato di effetti negativi sulla salute umana, anche in caso di esposizione di breve durata.

rispettivamente *sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento* ed in *materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente*. La direttiva 96/61/CE è meglio conosciuta come la prima direttiva IPPC<sup>17</sup>. Il varo di tale atto ha costituito una vera pietra miliare nel processo di sviluppo della disciplina di contrasto all'inquinamento atmosferico ed ha segnato un cambio di approccio relativamente al processo autorizzatorio necessario per l'esercizio di una attività industriale<sup>18</sup>.

La più rilevante novità introdotta — fondata sulla maggior consapevolezza circa la dannosità per l'ambiente di alcune attività antropiche — riguarda la necessità di fornire all'ordinamento una risposta più efficace alle istanze di protezione della natura. A tal proposito, l'art. 3 della direttiva IPPC, rubricato "*Principi generali degli obblighi fondamentali del gestore*" individua gli obiettivi della disciplina, obbligando gli Stati membri: a prendere le opportune misure volte a prevenire l'inquinamento applicando le migliori tecnologie disponibili; ad evitare fenomeni di rilevante immissione di sostanze dannose nelle matrici naturali; a far sì che sia ridotta la produzione di rifiuti e, comunque, che questi siano recuperati; ad utilizzare in modo efficiente l'energia; a prevenire gli incidenti; a riportare i luoghi ad uno stato congruo dopo la cessazione dell'attività umana svolta. Più semplicemente, gli Stati membri sono obbligati a ridurre l'impatto di attività che pur essendo necessarie, tutelate ed incoraggiate dalla Costituzione, si pensi agli artt. 4 e 41, devono necessariamente essere bilanciate con la salvaguardia dell'ambiente circostante. Viene, così, confermata l'esigenza di addivenire ad un bilanciamento fra gli interessi in gioco in modo da evitare contestualmente che le istanze di tutela ambientali costituiscano un freno indiscriminato allo sviluppo economico ed all'accesso al mercato, e d'altro canto che il diritto alla salubrità dell'ambiente di vita possa essere facilmente obliterato alla luce della produzione di beni e servizi.

Individuati gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 96/61/CE, il più importante elemento di innovazione si rinviene nel mutamento di prospettiva con cui approcciarsi all'inquinamento. Infatti si passa da un controllo della singola

---

<sup>17</sup> Acronimo di Integrated Pollution Prevention and Control.

<sup>18</sup> Il campo di applicazione è, infatti, limitato a quelle attività elencate nell'allegato I alla direttiva.

emissione ad una visione integrata fra le varie voci del complessivo impatto ambientale di un impianto.

La novità introdotta segue due direttrici teoriche, da un canto l'obbligo di dotarsi per l'esercizio di alcune attività particolarmente inquinanti di un'unica autorizzazione che valuti ogni emissione prodotta, con semplificazione dei processi autorizzatori. L'istanza, infatti deve comprendere l'indicazione, oltre che delle caratteristiche tecniche e produttive dell'impianto, altresì *“del tipo e dell'entità delle prevedibili emissioni dell'impianto in ogni settore ambientale nonché un'identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente”*<sup>19</sup>. La conseguenza della valutazione simultanea di ogni emissione di un impianto è evitare il fenomeno del trasferimento dell'inquinamento da una matrice all'altra causato, o almeno aggravato, dai distinti approcci alle emissioni<sup>20</sup>. Sotto altro aspetto, l'art. 9, sulla scorta dell'intento generale del legislatore comunitario, individua il complesso di condizioni che l'autorizzazione deve includere al fine di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, ossia: indicare i valori limite di emissione, basati sulle migliori tecnologie disponibili, ed anche il piano di monitoraggio degli scarichi.

La direttiva ha portato, tra l'altro, alla fondazione dell'IPPC Bureau con sede a Siviglia, incaricato di censire regolarmente le migliori tecnologie disponibili in campo industriale al fine di renderne più facile la diffusione.

L'attuazione della direttiva 96/61/CE nell'ordinamento italiano ha richiesto una lunga attesa. Infatti, nonostante l'art. 21, comma primo, prevedesse l'obbligo per gli Stati membri di adeguarsi alla disciplina comunitaria nel termine di tre anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, è stata recepita, in Italia, soltanto con il decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, peraltro a seguito dell'apertura di una procedura d'infrazione. L'atto con cui il legislatore italiano ha dato applicazione alla disciplina sovranazionale volta a garantire una maggior tutela delle risorse ambientali mediante peculiare

---

<sup>19</sup> Art. 6, comma primo.

<sup>20</sup> Come, peraltro, si evince dal considerando n. 7.

interesse alla prevenzione ed alla riduzione dell'inquinamento, ha introdotto l'istituto dell'autorizzazione integrata ambientale<sup>21</sup>.

La direttiva 96/61/CE ha subito alcuni interventi di riforma ed aggiornamento fra cui spicca il mutamento di disciplina in tema di partecipazione della collettività alle questioni aventi rilievo ambientale. La modifica al precedente atto è stata introdotta dalla direttiva 2003/35/CE del Parlamento e del Consiglio. L'art. 4, paragrafo 4, prevedeva, infatti, l'introduzione di un nuovo articolo, 15-bis, rubricato "*Accesso alla giustizia*" il quale obbligava gli Stati membri a garantire che la cittadinanza potesse rivolgersi al giudice al fine di "*contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni sulla partecipazione del pubblico stabilite dalla presente direttiva*". Sulla scorta di tale modifica normativa, il pubblico, che già doveva essere informato sulle domande di autorizzazione, sulle decisioni e sui controlli degli scarichi, ex art. 15 della direttiva 96/61/CE, avrebbe avuto il potere di invocare l'intervento del giudice sulle medesime questioni.

È altresì rilevante l'aggiornamento della direttiva al sistema elaborato a seguito della stipula del protocollo di Kyoto in tema di emissioni di gas ad effetto serra, redatto nel 1997, attuato in Europa con direttiva 2003/87/CE, recepita con d.lgs. 4 aprile 2006, n. 216. Tale decreto legislativo ha stabilito che la domanda di autorizzazione per l'esercizio di impianti indicati nell'allegato A avrebbe dovuto contenere altresì la richiesta di autorizzazione all'emissione dei gas serra, e nello specifico dell'anidride carbonica, ed esteso le regole in tema di autorizzazione integrata ambientale, anche procedurali, all'intera materia dei gas serra.

Coeva alla direttiva IPPC, nel processo di evoluzione della disciplina europea a tutela dell'aria è la direttiva quadro, detta anche *direttiva madre*, 96/62/CE, *in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente*. Lo scopo principale perseguito è dare agli Stati membri gli strumenti necessari per poter mantenere le sostanze inquinanti entro i limiti, al fine di tutelare l'ambiente e, conseguentemente, la salute umana. Sotto tale profilo il legislatore comunitario ha ritenuto che fosse necessario adottare un sistema di valutazione periodica della

---

<sup>21</sup> La cui definizione si rinviene all'art 2, comma primo, lettera l). Per approfondimenti cfr. A. SCARCELLA, *L'autorizzazione integrata ambientale*, 2005, Milano.



qualità dell'aria, cui facesse seguito, in caso di superamento dei valori critici in alcune zone, l'elaborazione di un piano<sup>22</sup> attraverso il quale “raggiungere il valore limite entro il periodo di tempo stabilito”.

In vigenza della direttiva quadro, e conclusa la prima fase di elaborazione della disciplina sugli inquinanti, a partire dalla fine degli anni novanta sono seguite nuove direttive, dette *figlie*, emanate sia per normare la presenza in atmosfera di sostanze mai prese in considerazione sino a quel momento, allargando lo spettro della tutela di origine sovranazionale in un'ottica di sempre maggiore armonizzazione fra le discipline nazionali, sia per aggiornare le disposizioni (e i limiti) precedentemente varate. In particolare ci si riferisce alle direttive: 1999/30/CE, relativa ai valori di biossido di zolfo, ossidi di azoto, particelle e piombo<sup>23</sup>; 2000/69/CE, avente ad oggetto le concentrazioni di benzene ed anidride carbonica<sup>24</sup>; 2002/3/CE, in materia di emissioni di ozono<sup>25</sup> e 2004/107/CE *concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente*<sup>26</sup>.

Fra i tratti salienti di questa nuova fase della disciplina vi è un generale inasprimento dei limiti alle emissioni, in coerenza con l'evoluzione tecnica e scientifica in grado di migliorare l'efficienza degli impianti industriali e di ridurre la quantità di sostanze inquinanti emesse in atmosfera, nonché la previsione di appositi obblighi di informazione periodica della popolazione sulla qualità dell'aria.

La materia dell'inquinamento atmosferico è stata riorganizzata ed unificata con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, comunemente denominato testo unico

---

<sup>22</sup> Art. 8, direttiva 96/62/CE.

<sup>23</sup> La direttiva, recepita con d.m. 2 aprile 2002, n. 60, in questione, a norma dell'art. 9, ha inoltre comportato l'abrogazione delle precedenti 80/779/CEE, 82/884/CEE e 85/203/CEE.

<sup>24</sup> Recepita con il decreto di cui alla nota precedente.

<sup>25</sup> Il cui art. 16 ha abrogato la precedente direttiva 92/72/CEE. Tale direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 183.

<sup>26</sup> Recepita con d.l. 3 agosto 2007, n. 152.

ambientale<sup>27</sup>. Il complesso delle norme volte a limitare le emissioni in aria di sostanze inquinanti è stato, infatti, ordinato nella parte quinta<sup>28</sup>. Il codice dell'ambiente ha raggruppato le norme sino a quel momento vigenti nei tre titoli specificamente riguardanti le emissioni dovute: all'esercizio di impianti ed attività produttive, di impianti termici civili e all'uso di combustibili.

Per quanto qui interessa, in materia di esercizio di attività di carattere industriale, vi è l'art. 271 che individua i valori limite di emissione facendo richiamo agli allegati alla parte quinta ove sono contenute le specifiche regole relative ai valori di emissione in generale e con riferimento ad alcune tipologie di impianti, nonché le norme cui i gestori devono conformarsi in fase di controllo delle emissioni e, quindi, di verifica del rispetto delle autorizzazioni. Assiste la disciplina dei limiti la previsione di cui al secondo comma dell'art. 271 del testo unico, secondo cui i limiti sono individuati (*rectius* costantemente aggiornati) mediante decreto adottato ai sensi dell'art. 281, comma quinto, sulla base delle migliori tecnologie disponibili, attraverso *“la modifica e l'integrazione degli allegati I e V alla parte quinta del presente decreto”*.

Si inserisce in questo, seppur breve, excursus della storia delle norme in materia di inquinamento la seconda direttiva IPPC, n. 2008/1/CE, la quale, preso atto delle numerose modifiche che il testo della direttiva del 1996 aveva subito nel tempo, ha ritenuto necessario procedere, a fini di chiarezza<sup>29</sup>, all'unificazione in un unico testo normativo, della disciplina complessivamente dettata. La direttiva in questione, abrogando<sup>30</sup> la precedente, ha messo ordine fra il testo base e le modifiche<sup>31</sup> nel frattempo susseguitesì.

---

<sup>27</sup> Compie una ricognizione della materia nel testo unico ambientale A. GIUSTI, *“La disciplina dell'inquinamento atmosferico da attività industriali nel Codice dell'ambiente”*, in Riv. quad. dir. amb., 2011, 2, pp. 42-63. Si veda anche F. ROMANO, *Inquinamento atmosferico*, in Manuale ambiente, 2017, Milano, p. 647 e ss. Sugli effetti dell'introduzione del testo unico dell'ambiente A. MONTAGNA, *Inquinamento atmosferico, questioni superate e problematiche aperte dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2007, 3-4, p. 457.

<sup>28</sup> Artt. 267-298.

<sup>29</sup> Considerando n. 1.

<sup>30</sup> Art. 22.

<sup>31</sup> Di cui l'elenco è rinvenibile all'allegato VI.

La disciplina sull'inquinamento dell'aria ha, più di recente, trovato un nuovo punto nella sua evoluzione con l'emanazione della direttiva del 21 maggio 2008 n. 2008/50/CE *relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa*<sup>32</sup>.

Alla luce delle risultanze del sesto programma di azione in materia di ambiente<sup>33</sup>, adottato nel 2002, ove è sancita la necessità di ridurre al minimo le emissioni di sostanze nocive per la salute umana — ed in particolar modo per le fasce deboli della popolazione — l'Unione europea ha ritenuto che fosse innanzitutto necessario sostituire le direttive vigenti con un unico atto<sup>34</sup> che recepisce inoltre le più rilevanti novità sul piano scientifico e sanitario, nonché le più recenti esperienze<sup>35</sup> sul tema.

Con la recente direttiva il legislatore europeo ha quindi unificato la materia e le discipline che erano autonome sino a quel momento. Unico settore esente dall'opera di ristrutturazione normativa adoperata rimaneva quello regolato dalla direttiva 2004/107/CE in materia di inquinamento da arsenico, cadmio, mercurio, nickel ed idrocarburi policiclici aromatici<sup>36</sup>.

Fra i meriti della direttiva esaminata è necessario porre l'attenzione al disposto del capo IV, rubricato “*piani*” che, alla luce del disposto dell'art. 8 della direttiva 96/62/CE, si occupa dell'istituto del piano di qualità dell'aria, come strumento che gli Stati membri provvedono a redigere al fine di valutare lo stato

---

<sup>32</sup> Sul punto M. GASPARINETTI, La direttiva 2008/50/Ce sulla qualità dell'aria: applicazione e prospettive di revisione, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, numero speciale, p. 105. A. MURATORI, Per un'aria più pulita in Europa: la nuova Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente, in *Ambiente & Sviluppo*, 2008,9, p. 819.

<sup>33</sup> Evocativamente titolato: “*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*”. Nel coprire il periodo compreso fra il 2002 ed il 2012 ha messo in risalto la necessità di fornire una più stringente tutela all'ambiente. Per far ciò ha spostato i riflettori da un approccio di carattere impositivo — top-down —, adottato, sino a quel momento, mediante atti normativi, ad uno strategico, in cui si sarebbe dovuto utilizzare un ventaglio di strumenti più ampio, anche di carattere programmatico, al fine di rendere più consapevoli ad un tempo le imprese, il corpo politico ed i privati cittadini e, così, incidere maggiormente. In una prospettiva simile E. THOMANN, Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation, *Journal of European Public Policy*, 2015, 22:10, p. 1368.

<sup>34</sup> Cfr. la tavola di concordanza di cui all'allegato XVII.

<sup>35</sup> Considerando n. 3.

<sup>36</sup> Si legge, infatti, nel considerando 4 che: “*Quando sarà stata maturata un'esperienza sufficiente a livello di attuazione ... si potrà prendere in considerazione la possibilità di incorporare le disposizioni di tale direttiva nella presente direttiva*”.

attuale e le prospettive di futura evoluzione dell'aria, in un'ottica di graduale miglioramento delle sue condizioni.

In Italia la direttiva in questione è stata recepita con il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 che ha avuto il merito di ordinare un settore in cui vi è stata notevole stratificazione normativa. Il decreto in esame, nonostante il recepimento della direttiva fosse l'obiettivo fondamentale, ha regolato nel complesso la materia della qualità dell'aria, provvedendo altresì ad abrogare gli atti che nel corso dei decenni hanno trovato applicazione sulla materia<sup>37</sup>.

Nel solco della volontà del legislatore europeo di ampliare l'ambito di applicazione dell'autorizzazione integrata ambientale si innesta la direttiva 2010/75/UE, denominata IED<sup>38</sup>. Tale atto è stato recepito nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46. Fra le principali novità introdotte da questa direttiva è possibile annoverare la sottomissione all'obbligo di dotarsi dell'AIA di altre tipologie di impianti nei settori chimico e del trattamento rifiuti. In più è rilevante l'aver introdotto l'obbligo altresì per le attività accessorie tecnicamente connesse a quella soggetta all'autorizzazione<sup>39</sup>. La direttiva IED ha inoltre introdotto la relazione sullo stato di qualità del suolo<sup>40</sup>, la cui produzione, a carico del gestore, è obbligatoria preliminarmente all'apertura del procedimento di autorizzativo ovvero anteriormente al primo rinnovo. L'atto in questione ha, altresì, semplificato il lavoro di individuazione delle migliori tecniche disponibili. Infatti se nel testo originario del titolo III-bis del t. u. ambientale, segnatamente all'art. 29-bis, era stabilito che l'autorizzazione sarebbe stata rilasciata tenendo conto dei documenti BREF<sup>41</sup>, a seguito della riforma il legislatore ha disposto che l'AIA sarebbe stata rilasciata avendo a riferimento le *Conclusioni sulle BAT*, che

---

<sup>37</sup> Art. 21.

<sup>38</sup> Industrial Emission Directive.

<sup>39</sup> Appartengono alla categoria, ad esempio, i sistemi di trattamento delle acque reflue provenienti dall'attività svolta nonché gli impianti di produzione di energia che sarà utilizzata a beneficio del processo produttivo.

<sup>40</sup> Introdotta dall'art. 5, let. v-bis), d.lgs. 152/2006, e volta a dare contezza dello stato del suolo anteriore all'inizio delle attività produttive, in modo tale da permettere di individuare con più gli effetti sulla matrice ambientale prodotti dalle industrie.

<sup>41</sup> BAT Reference Documents.

si caratterizzano per maggiore sinteticità e per la natura schematica<sup>42</sup>. Ultima novità di rilievo introdotta dal d.lgs. 46/2014 consiste nell'aumento della durata delle autorizzazioni. Dagli originari cinque anni — aumentabili sino a sei per quegli impianti certificati secondo la norma Uni En Iso 14001 e sino a otto ove registrati ai sensi del regolamento (Ce) n. 761/2001 — l'efficacia passa a rispettivi dieci, dodici e sedici anni.

Il più recente momento di evoluzione della materia è costituito dalla direttiva UE 2016/2284, che contiene un generale aggiornamento degli impegni di riduzione delle emissioni di biossido di zolfo (SO<sub>2</sub>), degli ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>) e dei composti organici volatili non metanici (COVNM), ammoniaca e particolato fine rispetto a quanto stabilito dalla precedente direttiva 2001/81/CE. In particolare ha previsto un aggiornamento della strategia di riduzione delle emissioni prodotte su percentuali della quantità base<sup>43</sup>, che inizialmente era destinata a concludersi nel 2010 ma che, a seguito della direttiva del 2016, è stata estesa ed implementata fino al 2029. Ulteriore elemento di spicco di tale direttiva è stato l'ampliamento della disciplina relativa agli inventari delle emissioni, strumenti fondamentali onde valutare l'andamento ed i risultati delle strategie di riduzione dell'inquinamento ed applicare — se necessario — correttivi<sup>44</sup>. L'art. 8 della direttiva prevede, in aggiunta al generale obbligo di provvedere alla redazione degli inventari relativamente agli inquinanti di cui alla tabella A<sup>45</sup>, la possibilità di comunicare annualmente l'ammontare complessivo delle sostanze di cui alla tabella B immesse in atmosfera<sup>46</sup>. Il diverso trattamento assicurato alle emissioni di inquinanti il cui inventario è soltanto possibile è in linea con quanto

---

<sup>42</sup> Il documento in questione è tratto dall'analisi del documento di riferimento BAT del correlativo settore produttivo e contiene indicazione puntuale delle tecniche adottabili con associata esplicazione.

<sup>43</sup> Quella prodotta nell'anno 2005.

<sup>44</sup> La primigenia indicazione degli inventari si trova all'art. 7 della direttiva 2001/81/CE.

<sup>45</sup> Ossia quelli già regolati dalla direttiva del 2001, biossido di zolfo, ossidi di azoto, composti organici volatili, ammoniaca, cui si aggiungono cadmio, mercurio, piombo, inquinanti organici persistenti, idrocarburi policiclici aromatici totali, benzo(a)pirene, benzo(b)fluorantene, benzo(k)fluorantene, indeno(1,2,3-cd)pirene, diossine/furani, policlorodifenili, esaclorobenzene, PM<sub>2,5</sub>, PM<sub>10</sub>.

<sup>46</sup> Arsenico, cromo, rame, nichel, selenio, zinco e loro composti, nonché del totale delle particelle in sospensione.

stabilito dalla direttiva 2008/50/CE<sup>47</sup>, che le aveva escluse dall'opera di unificazione normativa della disciplina dei limiti per la mancanza di una prassi consolidata nel trattamento.

Nel nostro ordinamento la direttiva UE 2016/2284 è stata recepita tramite il decreto legislativo 30 maggio 2018, n. 81, il quale, preso atto che scopo fondamentale in materia è la riduzione delle emissioni, ha stabilito, all'art. 6, che sarà l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale — ISPRA redigere annualmente l'inventario delle emissioni (per gli inquinanti previsti in entrambe le tabelle).

Alla luce degli inventari redatti e degli obiettivi da perseguire in base alla legge, l'art. 6, comma 2, dispone che sarà l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile — ENEA ad aggiornare con cadenza biennale le previsioni delle emissioni.

In relazione allo sviluppo normativo di cui sin qui si è cercato di dar notizia, già un elemento certamente stride con gli obiettivi di riduzione delle emissioni e di generale miglioramento delle condizioni dell'aria, quindi, della salute della popolazione più volte ribaditi in sede legislativa. Sia il decreto legislativo n. 155/2010 che il successivo 81/2018, rispettivamente agli artt. 22, comma nono e 12 prevedono clausole di invarianza finanziaria, volte a contenere la spesa pubblica. Una tale scelta del legislatore, seppur comprensibile, data la costante e spasmodica ricerca di fondi — aggravata peraltro dalla crisi finanziaria non ancora completamente superata — per l'attuazione delle politiche del governo, certamente riduce l'efficacia dell'azione prevista dalla legge, che implica una notevole mole di lavoro per i tecnici impegnati nella redazione dei piani di qualità dell'aria, ma anche degli inventari delle emissioni e nell'aggiornamento costante delle previsioni.

## **2. I piani di qualità dell'aria, l'evoluzione della disciplina.**

La principale novità introdotta dal d.lgs. 155/2010 è, come detto, costituita dall'ampliamento della disciplina relativa ai piani di qualità dell'aria.

---

<sup>47</sup> Cfr. pag. 9 e nota n. 34.

Tali strumenti non erano, tuttavia, completamente sconosciuti all'ordinamento italiano, e, al fine di comprendere la disciplina oggi vigente, può svolgere buoni uffici una preliminare indagine circa le norme che, inizialmente, hanno stabilito un obbligo di realizzare piani di valutazione delle condizioni dell'aria<sup>48</sup>.

La prima indicazione, seppur in forma embrionale è rinvenibile già nel D.P.C.M. 28 marzo 1983, recante *Limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e di esposizione relativi ad inquinanti nell'aria ambiente esterno*.

L'art. 3, infatti, disponeva che “Le Regioni ... provvedono a predisporre appositi piani di risanamento per il miglioramento progressivo della qualità dell'aria in modo da consentire il rispetto dei limiti stessi entro e non oltre dieci anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto”. Con tale atto il legislatore ha conferito diritto di cittadinanza al piano, nell'ordinamento italiano, ancor prima del recepimento dell'atto normativo comunitario in cui era stato originariamente elaborato<sup>49</sup>.

In seguito, nel D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, di recepimento delle direttive degli anni ottanta, all'articolo 4, è possibile trovare un nuovo riferimento a tale documento. Infatti, al comma primo, lettera a), il decreto ribadisce che sia compito delle regioni provvedere alla redazione di piani volti al *rilevamento, prevenzione, conservazione e risanamento del proprio territorio*. Tuttavia, a queste prime indicazioni normative non è seguita adeguata applicazione, almeno in un primo momento, e ciò fu dovuto, verosimilmente, ad una scarsa consapevolezza circa le caratteristiche oggettive che i piani dovevano avere derivante dalla mancanza di criteri da usare nell'analisi del territorio di riferimento e per la stesura del piano, che pure, ex art. 3, comma quarto, avrebbero dovuto essere approvati entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto.

---

<sup>48</sup> Compie ricostruzione cronologica della materia A. CICHETTI, I piani di tutela della qualità dell'aria nella legislazione statale e regionale, in *Sanità pubblica*, 2001, p. 573.

<sup>49</sup> La definizione di piano, infatti, fu elaborata nella prima direttiva, n. 80/779/CEE, relativa all'anidride solforosa ed alle particelle in sospensione e, precipuamente, all'art. 3, comma secondo.

Soltanto con il successivo decreto ministeriale, emanato di concerto dai Ministeri dell'ambiente e della sanità il 20 maggio 1991<sup>50</sup>, sono stati forniti agli enti competenti le regole tecniche necessarie per l'elaborazione dei piani per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria. Di assoluto rilievo è il contenuto dell'allegato I, che indica nel dettaglio come svolgere la fase preliminare conoscitiva, come applicare sistemi modellistici per descrivere lo stato dell'aria del contesto di riferimento, le sostanze da considerare, gli interventi da attuare nelle zone maggiormente a rischio nonché l'obbligo di provvedere a revisionare le risultanze del piano ogni tre anni.

Elemento da segnalare in questa prima fase dell'elaborazione normativa in materia è l'inserimento nel D.P.R. 203/1988 del riferimento alla prevenzione ed al risanamento, anche se è pur necessario sottolineare che al di là della valenza descrittiva del processo di specificazione e di ampliamento degli scopi da perseguire con il piano, attuata mediante la modifica della relativa disposizione, tale opera non ha avuto grande rilievo pratico<sup>51</sup>, se non quello di applicare al sistema il principio di prevenzione, il quale, già elaborato in materia ed una volta vagliati gli effetti positivi, è stato introdotto nell'ordinamento europeo soltanto con l'Atto unico<sup>52</sup>, nel 1987.

La disciplina del D.P.R. 203/1988 ha avuto il compito di regolare la materia dell'inquinamento in atmosfera per più di un decennio, sino alla fase successiva, aperta dal d.lgs. 351/1999, di recepimento della direttiva quadro 96/62/CE, che, nel ribadire l'obbligo per le regioni di provvedere alla redazione dei piani, ne ha ampliato il complesso di regole per favorirne l'applicazione.

Si deve a tale decreto legislativo l'aver conferito all'istituto un complesso di regole organico già in fase di regolazione primaria e non solo in sede attuativa.

Il rinnovato approccio di favore per i piani, quali strumenti necessari per individuare le strategie utili per garantire un ambiente salubre, è confermato

---

<sup>50</sup> In Gazzetta ufficiale, serie generale, 31 maggio 1991, n. 126.

<sup>51</sup> Infatti, sottoponendo la disposizione del D.P.C.M. 28 marzo 1983 al vaglio del criterio letterale, poteva inferirsi che già la prima formulazione, ove si faceva riferimento al "miglioramento progressivo" contenesse in sé l'opera di conservazione della qualità dell'aria, quanto meno ricompresa nell'attività di riduzione delle emissioni in atmosfera.

<sup>52</sup> Atto unico europeo, art. 25.



dall'art. 1, rubricato *finalità*, che individua gli obiettivi, sintetizzabili in una complessa attività di valutazione della qualità dell'aria, volta ad approntare le soluzioni più idonee al fine di migliorarla e mantenerla entro valori accettabili, provvedendo, infine, a favorire l'accesso della popolazione alle informazioni in materia.

Nell'ottica di un generale impegno dell'intera struttura amministrativa nella lotta alle emissioni di inquinanti in atmosfera si spiega il disposto dell'art. 3, relativo alle autorità competenti, volto a garantire la corretta e più diffusa applicazione della disciplina. Per tale ragione si giustifica il riferimento non soltanto allo Stato, ma altresì alle Regioni, alle Province ed ai Comuni<sup>53</sup>, valorizzando il principio di leale collaborazione fra gli enti interessati.

Precipitato del processo di sviluppo tecnologico, della sempre maggior consapevolezza in materia e del costante affinamento degli strumenti giuridici è il richiamo, di non poco momento — basti considerare la natura della direttiva, appunto, quadro, avente ossia il compito di predisporre il complesso di mezzi generalmente necessari a consentire uno sviluppo più armonico delle regole, e quindi del corpo sociale — al complesso sistema di valori: *limite e obiettivo*; nonché alle *soglie di allarme*, come già inizialmente indicate in seno alla precedente direttiva in materia di ozono.

Più nel dettaglio, il decreto legislativo 351/1999 ha stabilito, innanzitutto, che con successivo decreto sarebbero stati recepiti i limiti per gli inquinanti di cui all'allegato I<sup>54</sup>, ed inoltre ha permesso — sussistendone alcune condizioni<sup>55</sup> — l'imposizione di limiti più restrittivi di quelli elaborati in sede europea; in più ha ammesso la possibilità che la disciplina fosse estesa a sostanze diverse da quelle inizialmente considerate a livello comunitario, individuate sulla base dei criteri di cui all'allegato III<sup>56</sup>, potendosi quindi ampliare lo spettro di applicazione degli

---

<sup>53</sup> Diversamente da quanto disposto dal D.P.R. 203/1988 che aveva attribuito i compiti di valutazione dello stato dell'aria esclusivamente alle regioni.

<sup>54</sup> Art. 4, comma primo.

<sup>55</sup> Art. 4, comma secondo, lettera a).

<sup>56</sup> Art. 4, comma secondo, lettera b).

strumenti introdotti nell'ordinamento a tutela della qualità dell'aria, con elementi di cui i piani avrebbero dovuto tenere conto.

A fornire i dettagli dell'attività di valutazione dello stato dell'aria sono gli artt. 5, 6, 7, 8 e 9. Il processo di evoluzione normativa ha portato con sé non soltanto una diversa formulazione del complesso delle soglie ed un numero maggiore di sostanze prese in esame, ma anche un sistema di analisi dello stato dell'aria ben più dettagliato che principia dalla valutazione preliminare, volta ad individuare le zone che saranno interessate dalla successiva pianificazione e destinata ad essere sostituita da una più intensa analisi, indicata dall'art. 6 su cui grava il compito di indicare nel dettaglio le aree, le condizioni delle stesse nonché le misure da applicare.

È affidato agli articoli successivi il compito di indicare il contenuto minimo di tali documenti in relazione allo stato dell'aria nella zona considerata. In particolare, l'art. 7 ha stabilito l'obbligo per la regione di elaborare *piani di azione* per quelle aree in cui si era registrato un rischio di superamento dei valori limite — relativamente ad uno o a più inquinanti —, con l'obiettivo di ridurre e riportare entro valori normali tale rischio, evitando successivi aumenti.

Differente risposta, invece, è stata approntata dall'art. 8 per quelle zone in cui i valori, sulla base della valutazione preliminare ex art. 5 e definitiva ex art. 6, fossero stati almeno pari al valore limite. In tale ipotesi le regioni avrebbero dovuto redigere appositi piani di per ottenere la progressiva riduzione delle emissioni e, quindi, il raggiungimento dei limiti entro i termini individuati con il successivo decreto 2 aprile 2002, n. 60, emanato di concerto dai Ministeri dell'ambiente e della salute<sup>57</sup>. Lo stesso articolo disponeva, inoltre, che nel caso in cui i valori fossero almeno prossimi al valore limite aumentato del margine di tolleranza, ed a condizione che tale stato dell'aria fosse causato da un inquinamento originato all'interno dell'Unione europea, il competente dicastero avrebbe dovuto consultare le autorità degli Stati dell'Unione coinvolti<sup>58</sup>. In tali ambiti territoriali, le Regioni avrebbero dovuto provvedere, ai sensi dell'art. 8, ad indicare in quali zone i valori fossero stati maggiori di quanto normativamente

---

<sup>57</sup> Suppl. n. 77 alla G.U. n. 87 del 13 aprile 2002

<sup>58</sup> Art. 8, comma sesto.

previsto<sup>59</sup>, ed, in tal caso, avrebbero dovuto individuare le misure idonee per riportarli entro i limiti nei termini stabiliti dall'art. 4, comma primo, lettera c)<sup>60</sup>.

Nelle zone in cui i valori delle sostanze prese in esame dalla direttiva fossero stati inferiori ai valori limite ed, inoltre, non vi fosse alcun rischio di superamento in futuro, le regioni avrebbero dovuto, ex art. 9, predisporre piani di mantenimento della qualità dell'aria al fine di preservare le condizioni sino quel momento presenti.

L'attività di ricostruzione dello stato dell'aria era, inoltre, soggetta a stringenti limiti temporali, invero — con riferimento ai piani — l'art. 12, comma primo, lettera a), numero 3) prevedeva l'obbligo di trasmettere i piani ai Ministeri dell'ambiente e della sanità, nonché all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente entro diciotto mesi dalla fine dell'anno in cui si erano registrati i superamenti dei livelli delle sostanze considerate. Tali piani sarebbero dovuti, poi, essere trasmessi dai dicasteri alla Commissione europea<sup>61</sup> entro due anni dalla fine dell'anno durante il quale si erano registrati i superamenti.

In ulteriore aggiunta, il d.lgs. 351/99 ha previsto una comunicazione ogni tre anni dall'emanazione del piano relativa allo stato di avanzamento delle misure e dei programmi ivi contenuti.

La comunicazione di tali documenti, da attuare mediante le regole elaborate da una decisione della Commissione europea<sup>62</sup>, avrebbe dovuto fornire alcune indicazioni circa la portata applicativa della disciplina della direttiva 96/62/CE nonché sugli effetti che questa avrebbe svolto sulla produzione di atti volti a contenere l'inquinamento atmosferico, permettendo agli organi comunitari di mantenere un controllo costante.

---

<sup>59</sup> Art. 8, comma primo, lett. a) e b).

<sup>60</sup> Art. 8, comma terzo.

<sup>61</sup> Art. 12, comma secondo.

<sup>62</sup> Comunicazione n. 2001/839/CE della Commissione, dell'8 novembre 2001, relativa al questionario annuale da redigere ai sensi della direttiva 96/62/CE e della direttiva 1999/30/CE del Consiglio, il cui allegato è stato sostituito con rettifica pubblicata in G.U.C.E. L 319 del 4 dicembre 2001. Tale decisione è stata poi integrata dalla decisione della Commissione del 20 febbraio 2004, n. 2004/224/CE, che ha stabilito le modalità di trasmissione dei documenti.

L'impatto della direttiva 96/62/CE sulla stesura dei piani ed, in generale, la sua efficacia in Italia, può dirsi limitata<sup>63</sup>. Invero dallo studio delle condotte tenute dalle Regioni e dalle Province autonome si evince che, nei primi tre anni dall'approvazione della comunicazione 2001/839/CE sui formulari da inoltrare agli organi europei con le informazioni sui piani e sulle misure adottate, dei ventuno enti su cui gravava il compito di redigere i piani di qualità dell'aria, soltanto sette (Piemonte, Liguria, Campania, Veneto, Umbria, Sardegna e la provincia autonoma di Bolzano) vi avevano provveduto, nonostante nei territori di diciannove degli enti interessati fossero stati registrati superamenti dei valori limite aumentato del margine di tolleranza<sup>64</sup>.

Gli altri soggetti si sono limitati ad inoltrare esclusivamente il questionario, spesso in violazione delle regole tecniche adottate a livello comunitario<sup>65</sup>.

Per quanto concerne, invece, la natura delle misure indicate nei pochi piani approvati e nei questionari, può dirsi che gli strumenti di lotta all'inquinamento maggiormente adottati in tali sedi erano relativi alla mobilità. Decisamente marginali le misure di riduzione delle emissioni industriali, eccezion fatta per quanto riguardava la Sardegna<sup>66</sup>.

Nel complesso si può dire che l'attuazione in Italia della direttiva 96/62/CE, proprio in relazione ai piani ivi indicati, non si sia caratterizzata per l'esemplarità. Infatti, a causa della mancata trasmissione, nell'anno 2001, agli organi europei dei questionari relativi ad alcune regioni in cui si erano verificati superamenti dei limiti, nonché per — limitatamente agli enti che avevano adempiuto all'obbligo di comunicazione — l'imprecisa esplicitazione delle modalità di valutazione della qualità dell'aria, la Commissione ha avviato, con ricorso del 15 marzo 2004, procedura per inadempimento, all'esito della quale, la

---

<sup>63</sup> Cfr. sul punto P. BONANNI *et al.*, Piani di risanamento regionali della qualità dell'aria - Analisi dei questionari trasmessi alla Commissione Europea, 2006, in [www.isprambiente.gov.it/files/aria/pianirisanamentoregionali.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/aria/pianirisanamentoregionali.pdf).

<sup>64</sup> Condizione di maggior gravità, ex art. 8, d.lgs. 351/99, che obbligava le regioni e le province autonome a porre in essere piani di risanamento delle condizioni dell'aria con specifica indicazione delle misure necessarie a riportare i valori entro i limiti nel rispetto dei termini.

<sup>65</sup> P. BONANNI *et al.*, op. cit., pag. 9.

<sup>66</sup> P. BONANNI *et al.*, op. cit., pag. 13.

Corte di Lussemburgo ha statuito la responsabilità dell'Italia ex art. 258 TFUE<sup>67</sup>. A riprova del complicato rapporto della Repubblica italiana con la disciplina in materia di inquinamento atmosferico e tutela dell'aria ambiente, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha nuovamente sanzionato, nel 2012, l'Italia, stavolta poiché *“avendo omesso di provvedere, per gli anni 2006 e 2007, affinché le concentrazioni di PM<sub>10</sub> nell'aria ambiente non superassero ... i valori limite fissati all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30/CE ... è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione”*<sup>68</sup>.

## **2.1. segue... la disciplina attualmente vigente.**

A dodici anni dall'introduzione della prima direttiva quadro sulla qualità dell'aria, l'Unione ha varato la direttiva 2008/50/CE, recepita, come detto, con il d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155. Il nuovo atto supera lo schema direttiva quadro-direttive figlie per addivenire alla regolazione dell'intera materia della tutela della qualità dell'aria mediante un unico strumento<sup>69</sup>.

In relazione allo strumento dei piani di qualità dell'aria, il nuovo atto di recepimento italiano è caratterizzato da un ampliamento - quasi ipertrofico - della disciplina, con l'obiettivo di regolare ogni aspetto dell'attività, nonché da un maggior livello di dettaglio. Già dalle disposizioni relative alla suddivisione del territorio nazionale in zone ed agglomerati il d.lgs. 155/2010 costruisce un più complesso edificio normativo. Infatti, se il testo del d.lgs. 351/1999 vi ha dedicato esclusivamente scarse definizioni<sup>70</sup>, lasciando all'interprete il compito di dare forma concreta alle regole, adesso, il legislatore ha rivolto a tale opera ben due distinti articoli ed un'intera appendice<sup>71</sup>.

Allo stesso modo, anche la disciplina relativa alla valutazione in senso stretto dello stato dell'aria ha subito un considerevole ampliamento, passando da

---

<sup>67</sup> C.G.U.E., sesta sezione, sentenza 12 gennaio 2006, ECLI:EU:C:2006:19, C-139/04.

<sup>68</sup> C.G.U.E., prima sezione, sentenza 19 dicembre 2012, ECLI:EU:C:2012:815, C-68/11.

<sup>69</sup> Ad eccezione di quanto indicato a pag. 9, primo capoverso ed alla relativa nota.

<sup>70</sup> All'art. 9, comma primo, lettere i) ed l).

<sup>71</sup> Gli artt. 3 e 4, d.lgs. 155/2010, in questo sforzo legislativo, attribuiscono non soltanto la competenza a frazionare il territorio ma anche aspetti di minor importanza, quali le modalità di trasmissione del progetto di zonizzazione per cui: *“La trasmissione del progetto è effettuata su supporto informatico non riscrivibile, utilizzando ... il formato a tal fine previsto”*.

due a quattro articoli. In particolare il d.lgs. 155/2010, reca un più esteso complesso di regole, che include altresì l'indicazione delle modalità con cui deve essere svolto il rilievo delle emissioni che, in vigore della precedente direttiva e del correlativo atto di recepimento, era individuata mediante il ricorso ad alcuni decreti ministeriali<sup>72</sup>.

Ulteriore esempio di tale tecnica normativa si rinviene nella disciplina relativa all'individuazione delle caratteristiche delle stazioni di misurazione in siti fissi di campionamento di cui all'art. 7. Tale disposizione, specificata altresì dall'allegato V, ha il compito di fissare le regole per la predisposizione di un sistema di valutazione dello stato dell'aria che sia congruo con le caratteristiche di partenza del luogo e che garantisca, efficacemente, di giungere ad un'analisi compiuta degli inquinanti<sup>73</sup>. Tuttavia, l'ammodernamento dell'apparato di rilevamento delle concentrazioni degli inquinanti presi in esame dal decreto era opera di non poco momento<sup>74</sup>, tant'è che, mancato il termine originariamente previsto per la comunicazione dei progetti di adeguamento ad ISPRA ed ENEA, il successivo decreto legislativo 24 dicembre 2012, n. 250, lo ha innalzato al 31 dicembre 2012<sup>75</sup>.

Il compito di disciplinare, nel dettaglio, i piani di qualità dell'aria è svolto dagli artt. 9 e ss. che, in coerenza con l'impianto generale scelto dal legislatore, regola interamente l'attività di redazione. Segnatamente, il d.lgs. 155/2010 prevede, per le regioni e le province autonome, molteplici possibilità di pianificazione, con diversi obiettivi, distinte in base allo stato dell'aria.

In modo specifico, se i valori degli inquinanti fossero stati superiori ai valori obiettivo, il piano si sarebbe limitato ad indicare le azioni — non comportanti costi eccessivi — volte a raggiungere la condizione ottimale entro il

---

<sup>72</sup> Fra cui, il più rilevante, sotto il profilo tecnico, è il D. m. ambiente, 1 ottobre 2002, n. 261.

<sup>73</sup> In particolare, l'allegato V stabilisce l'obbligo di fornirsi di un sistema di punti di rilevamento il cui numero è basato sulla popolazione della zona in questione e, inoltre, sulla circostanza che la concentrazione degli inquinanti superi o meno la soglia di valutazione superiore di cui all'allegato II.

<sup>74</sup> In Sicilia nel 2006 le stazioni di rilevamento erano appena 71, dislocate principalmente all'interno delle aree urbane e industriali.

<sup>75</sup> D.lgs. 250/2012, art. 2, comma primo, lettera b).

termine del 31 ottobre 2012<sup>76</sup>; se, invece tali livelli avessero superato i valori limite, o peggio, i livelli critici<sup>77</sup>, il piano avrebbe dovuto indicare le misure necessarie a portare i valori entro i limiti nel termine stabilito per ogni inquinante e, ove sia già scaduto tale termine, nel più breve tempo possibile.

Condizione differente è l'ipotesi in cui non vi fosse stato un superamento ma fosse sussisto, soltanto, il rischio dello stesso. In tale circostanza gli enti preposti sarebbero stati obbligati a redigere ed adottare piani di azione volti a limitare tale possibilità nel più breve tempo possibile.

Nel dettaglio, gli enti territoriali cui è attribuita dal d.lgs. 155/2010 la competenza alla redazione dei piani di qualità dell'aria dispongono di un ventaglio di misure che sono indicate nei loro tratti salienti dall'art. 11. Tale disposizione, al comma primo, indica una serie di provvedimenti che i piani possono prevedere — e che dovranno, ovviamente, far rispettare, curandone la pedissequa attuazione — al fine di contenere l'esposizione della popolazione a sostanze inquinanti fra cui: limitazioni del volume delle emissioni; restrizioni nella scelta dei combustibili da utilizzare; misure per limitare le emissioni delle navi in ormeggio; azioni a tutela delle fasce deboli della popolazione. Al fine di individuare gli strumenti adatti a garantire un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, l'art. 11, comma secondo, dispone che, per i settori non disciplinati a livello statale, il Ministero dell'ambiente, coadiuvato dagli altri dicasteri competenti e sentita la conferenza unificata, possa adottare delle linee guida.

Il legislatore ha generalmente assegnato alle Regioni e alle Province autonome l'incarico di selezionare le misure da adottare e, ovviamente, anche l'onere di garantirne l'applicazione<sup>78</sup>. Tuttavia, alcune eccezioni, alla regola secondo la quale l'attuazione delle misure è attribuita alla competenza regionale, possono essere individuate nei limiti alla circolazione dei veicoli a motore,

---

<sup>76</sup> Caratteristica peculiare di tale sistema di regole è individuabile proprio nell'adeguatezza dei costi, destinata ad operare soltanto per le ipotesi meno gravi di rischio di superamento, ammettendo, quindi, uno sfioramento di tale misura nei casi in cui si siano già registrati valori oltre ai limiti.

<sup>77</sup> Per la vegetazione, secondo quanto stabilito dall'allegato XII.

<sup>78</sup> Così, infatti, dispone il comma quinto dell'art. 11.

relativamente ai quali il disposto del comma terzo dell'art. 11 addossa ai sindaci dei comuni interessati dai superamenti<sup>79</sup> l'attuazione di tali misure.

Fa eccezione alla regola generale altresì l'ipotesi delle misure indicate nel comma primo, lettere b), e) ed f)<sup>80</sup>, limitatamente agli stabilimenti industriali e agli altri impianti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale di carattere statale. In tal caso, infatti, il comma quarto della stessa disposizione, attribuisce il compito di garantire l'attuazione delle misure scelte in seno al piano alle "autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni o per i controlli", ossia al Ministero dell'ambiente, in quanto soggetto competente per emettere l'autorizzazione in tali casi, ovvero all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, poiché ente destinato a controllare il rispetto delle prescrizioni autorizzatorie, ai sensi dell'art. 29 decies, comma terzo, d.lgs. 152/2006.

La messa in atto del nuovo sistema di regole, istituito al fine di garantire una idonea tutela dello stato dell'aria, ha, tuttavia, incontrato le medesime difficoltà presentatesi in sede di applicazione della disciplina di cui al d.lgs. 351/1999. Infatti, la Commissione europea ha nuovamente aperto una procedura d'infrazione a carico dell'Italia per il mancato rispetto, in una vasta area del territorio nazionale, dei valori limite orari ed annuali di cui all'allegato XI della direttiva 2008/50/CE relativamente al PM<sub>10</sub>. Le due censure mosse alla Repubblica italiana possono essere sintetizzate nella violazione della disciplina europea in relazione al semplice superamento dei valori nonché, ritenendo che costituissero autonoma violazione, nella circostanza che le misure indicate nei piani sino a quel momento adottati non permettevano di conseguire il raggiungimento di concentrazioni inferiori ai limiti<sup>81</sup>.

In generale può dirsi che l'applicazione del sistema dei piani di qualità dell'aria, come rielaborato dalla disciplina della direttiva 2008/50/CE e dal successivo atto di recepimento italiano ha richiesto un tempo particolarmente esteso non senza il ricorso all'autorità giudiziaria al fine di velocizzare il processo

---

<sup>79</sup> La scelta di attribuire tale compito ai sindaci per ragioni attinenti alla tutela della salubrità dell'aria non è nuova, si pensi — inizialmente — all'art. 1 del d.m. Ambiente, 21 aprile 1999, n. 163, poi modificato dal successivo d.m. Ambiente 2 aprile 2002, n. 60.

<sup>80</sup> Che dispongono la possibilità di introdurre, rispettivamente: limiti alle emissioni in atmosfera degli impianti produttivi; degli impianti termici civili con potenza nominale inferiore a 3 MW; limiti all'uso di determinate categorie di combustibili.

<sup>81</sup> Commissione europea, ricorso 13 ottobre 2018, causa C-644/18.



redazionale di tali documenti. Infatti, il T.A.R. Lombardia, nel 2012, accogliendo il ricorso di una associazione ambientalista specificamente interessata al settore dell'inquinamento atmosferico, notando la perdurante inerzia, ha condannato la Regione a rendere disponibile il piano entro sessanta giorni dalla pubblicazione della sentenza. A seguito di questa pronuncia, la regione Lombardia, che dapprima aveva proposto appello, ha provveduto al deposito della proposta di piano di qualità dell'aria<sup>82</sup>

### **3. Note critiche al sistema dei piani di qualità dell'aria.**

La materia del contrasto all'inquinamento e — di converso — il settore relativo alle emissioni in atmosfera sconta, come si è cercato di dar indicazione in questa breve ricostruzione, una peculiare stratificazione normativa, tipica del diritto di derivazione europea, che procede per scaglioni in base alle conoscenze tecniche via via acquisite e divenute stabili. A limitare le deviazioni di tale caratteristica interviene la tecnica delle abrogazioni espresse delle disposizioni divenute, nel frattempo, obsolete.

Oltre a tale carattere si è notato come vi è altresì un'ampiezza di argomenti trattati e di regole tale da richiedere analisi sistematica al fine di comprendere il funzionamento degli strumenti predisposti dal legislatore.

Nonostante la complessità di cui si è riferito, è possibile muovere alcune critiche al sistema dei piani ed alla verosimile applicazione delle norme in rassegna.

Innanzitutto è doveroso rivolgere lo sguardo alla scala scelta dal legislatore per la redazione dei piani di qualità dell'aria. Il d.lgs. 155/2010 conferma l'impostazione risalente per cui onerate del compito in questione sono le regioni e le province autonome. Sul punto può dirsi che il legislatore abbia realizzato una sorta di bilanciamento fra dettaglio nello studio del territorio e reperibilità del complesso di competenze tecniche necessarie per lo svolgimento dell'opera.

Se, infatti, come in meccanica quantistica, non è possibile conoscere con assoluta certezza, contemporaneamente, posizione nello spazio e velocità di una particella, secondo quanto stabilito dal principio di indeterminazione, dovendosi

---

<sup>82</sup> T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 4 settembre 2012, n. 2220, pubblicata in Riv. giur. amb., 2013, I, p. 111 con nota di E. MURTULA.

necessariamente cedere a misurazioni di carattere probabilistico che ammettano un accettabile grado di approssimazione; allo stesso modo, siccome non è possibile trovare negli organigrammi dei Comuni d'Italia (specie in quelli più piccoli) personale in grado di analizzare compiutamente l'ambito di rispettiva competenza<sup>83</sup> e poiché, d'altro canto, a livello statale (ove è più facile reperire addetti qualificati) a mancare sarebbe la conoscenza specifica del territorio, è stato necessario indulgere a soluzioni di compromesso, che nel caso di specie sono consistite nell'aver attribuito alle Regioni l'onere di redigere i piani di qualità dell'aria.

La competenza alla redazione di cui si è detto, pur nonostante sia una soluzione di compromesso, non va esente da critiche. Già in passato alcuni<sup>84</sup> hanno evidenziato che gli inquinanti presi in esame dalle direttive in tema di qualità dell'aria per le loro caratteristiche fisiche e per la diversa fonte emissiva avrebbero richiesto scale d'azione differenti. Invero, mentre con riferimento alle sostanze legate alla circolazione sarebbe sufficiente già la scala comunale<sup>85</sup>, per le altre, potrebbe non essere idonea quella regionale, essendo, invece, più efficace un sistema che garantisca la valutazione di ambiti territoriali slegati dai confini regionali; inoltre, l'uso di alti camini negli stabilimenti industriali ha comportato la dispersione oltre i confini nazionali di sostanze che altrimenti sarebbero rimaste entro l'ambito spaziale in cui erano state prodotte, e che, pertanto, a tale livello andrebbero trattate<sup>86</sup>.

V'è di più. La complessiva disciplina in tema di qualità dell'aria — e più in generale le regole volte a ridurre l'inquinamento — è naturalmente limitata dalla salute umana e — in *extrema ratio* — dalla stessa sopravvivenza del genere umano e degli esseri viventi da un lato e, dall'altro, dalla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Sicché il legislatore che si intesti il

---

<sup>83</sup> Che, tuttavia, sarebbe in grado di esprimere un maggior dettaglio nella descrizione del territorio, data la vicinanza.

<sup>84</sup> M. CIRILLO, L. ZEGA, Piani e programmi per la qualità dell'aria: la situazione italiana, la nuova direttiva europea, in Riv. Giur. Amb., 2007, 3-4, p. 660.

<sup>85</sup> Infatti questa è la soluzione adottata dai Paesi Bassi in relazione a tali inquinanti. Per una panoramica circa gli effetti di tale opera cfr. E. BONDAROUK, D. LIEFFERINK, Diversity in sub-national EU implementation: the application of the EU Ambient Air Quality directive in 13 municipalities in the Netherlands, in Journal of Environmental Policy & Planning, 2007, 19:6, p. 733.

<sup>86</sup> In tal senso, infatti, il considerando n. 20 della direttiva 2008/50/CE.

compito di porre in essere un complesso di disposizioni per regolare tale materia dovrà necessariamente dar vita ad un giudizio di bilanciamento fra diritti che trovano parimenti riconoscimento costituzionale. Si pensi, in tal senso, al rapporto fra diritto alla salute, al lavoro e libertà nell'iniziativa economica privata.

Pertanto, posto che la competenza ad elaborare regole in materia è stata consapevolmente ceduta dagli Stati membri all'Unione europea e che l'ambiente rientra fra i campi ove le potestà legislative europea e nazionale concorrono, non v'è dubbio che spetti all'organo comunitario elaborare i principi cardine, che poi saranno sviluppati — se necessario — dai partecipanti all'UE. Quindi, non può esistere alcun dubbio circa il ruolo di preminenza che spetta all'organo continentale e, d'altro canto, che gli spazi lasciati alla volontà degli Stati risultino essere piuttosto contenuti.

Ritenuto che l'opera di costruzione delle fondamentazioni dell'edificio giuridico in materia ambientale spetti all'Unione europea e che svolge ruolo preliminare l'individuazione del punto di equilibrio fra i diritti in reciproca contesa, gli Stati membri non potranno modificare il giudizio di bilanciamento formulato in sede europea, pena la violazione della disciplina in tema di concorrenza.

Infatti è noto come il settore più antico della disciplina europea sia quello volto a regolare le libertà economiche e, pur con l'obiettivo di mantenere uno standard elevato di protezione ambientale, le norme settoriali si debbano in ogni caso rapportare con tali principi.

L'impostazione si coglie altresì in seno alla disciplina prevista dal TFUE alla parte terza, in tema di politiche e azioni interne dell'unione, e nello specifico al titolo settimo, relativo alle misure in tema di concorrenza, fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali. All'art. 114, comma quinto, il diritto dell'Unione dà la possibilità agli Stati membri, all'esito del varo di una misura di armonizzazione, di introdurre nuove regole che siano più rigorose, in termini di tutela dell'ambiente, di quelle di origine europea, subordinando tuttavia l'esercizio di tale potere all'evidenza scientifica sorta dopo l'entrata in vigore della disciplina in scrutinio ed alla sussistenza di una motivazione che sia specificamente relativa allo Stato in questione. Resta, comunque, compito della Commissione accettarle o respingerle nel termine di sei mesi ove queste costituiscano discriminazioni arbitrarie ovvero restrizioni al commercio fra gli

Stati. Sembra chiaro che, al di fuori di tali stringenti casi, non vi possa essere spazio per i Paesi membri di derogare a norme che sono destinate a produrre effetti in tema di concorrenza.

Allo stesso modo, l'art. 191, comma secondo, parte seconda, introduce una clausola di salvaguardia che autorizza, solo nei “*casi opportuni*”, “*gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione*”<sup>87</sup>.

Nel sistema del riparto di competenze fra UE e Stati membri, norma di chiusura è l'art. 193 TFUE che ammette di “*mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore*” a condizione che tali misure siano compatibili con i trattati.

È il criterio di interpretazione sistematica che permette di comprendere quali spazi di manovra rimangono per i legislatori nazionali. Di certo gli Stati, in ossequio al criterio dell'elevato livello di tutela ex art. 191 TFUE, non possono tenere standard inferiori a quanto disposto dall'UE. D'altro canto è ammessa la possibilità di fissare livelli di tutela superiori ma questi devono necessariamente mantenersi entro il limite della restrizione alla libera circolazione e, pertanto, possono essere ammesse e approvate dalla Commissione esclusivamente alle condizioni di cui all'art. 114 TFUE, comma quinto.

Da ciò si comprende che le possibilità per i Paesi membri di agire e di porre in essere limiti più stringenti sia un'ipotesi sopravvalutata e che, quindi, ai legislatori nazionali, fissato il punto di equilibrio fra contrapposti interessi in sede europea, non rimarrebbe altro che dare pedissequa applicazione agli obiettivi imposti, ammettendosi esclusivamente deviazioni di carattere formale da quanto stabilito, o comunque talmente blande da non risultare efficaci.

Ogni aggravamento rilevante delle condizioni stabilite dall'UE costituirebbe violazione non soltanto della norma europea ma altresì del sottostante giudizio elaborato in quella sede, pertanto, la norma interna più

---

<sup>87</sup> Ancora una volta, la traduzione concreta di tale logica incrementalista risulta essere piuttosto limitata, infatti la possibilità di superare la tutela approntata dalle norme di armonizzazione della disciplina ambientale è soggetta a criteri di difficile comprensione. Il Trattato non esplica cosa intenda con il riferimento ai casi opportuni — atteso che qualunque deviazione dallo standard sarebbe, comunque, soggetta al vaglio della ragionevolezza —, né cosa siano i “motivi ambientali di natura non economica”. Anche ammesso che esistano davvero, nonostante la questione ambientale sia esclusivamente origine antropica e che, pertanto, ogni motivo ambientale è dovuto all'esercizio di attività umane, che in ultimo si riassumono nella produzione di un vantaggio a favore dell'esercente, c'è da chiedersi se una misura soltanto provvisoria possa davvero essere espressiva di una qualche volontà europea di ammettere un intervento statale efficace.

restrittiva, da ultimo, produrrebbe anche una indiretta contrazione della libertà di circolazione e quindi infrangerebbe le norme sulla concorrenza<sup>88</sup>. L'eventuale approvazione di norma interna più stringente sarebbe giocoforza soggetta alla censura di costituzionalità per violazione — almeno — dell'art. 117, comma primo, Cost.

Le argomentazioni sin qui svolte devono necessariamente essere riferite altresì alle Regioni<sup>89</sup>. Infatti, pur non negando la “logica incrementalista” a cui è informata la materia della tutela dell'ambiente<sup>90</sup> non può esservi dubbio che anche l'attività normativa regionale sia sottoposta ai medesimi limiti di compatibilità con le parti dei trattati volte a garantire le libertà economiche, sia per la natura generale del divieto<sup>91</sup>, ma anche per via, nuovamente, del disposto del primo comma dell'art. 117 Cost. che subordina l'esercizio del potere legislativo al rispetto dei vincoli comunitari.

Quindi, anche ammettendo che alle Regioni sia permesso esercitare la potestà legislativa<sup>92</sup> con il solo scopo perseguibile di innalzare il livello di tutela accordato a livello centrale, le possibilità concretamente percorribili per le periferie, sarebbero decisamente ristrette, ancor più ove sul punto si fosse già espresso lo Stato.

Tali limiti, che incidono primariamente sugli atti aventi forza di legge, statali e regionali, non possono non riverberarsi altresì sulla funzione regolamentare. Gli atti che ne derivano, in quanto fonti normative subordinate non possono che essere rispettose delle fonti sovraordinate e, in ultimo, della disciplina europea, pertanto non è ammissibile che si superino i limiti alle

---

<sup>88</sup> Infatti una norma che contenesse un limite più stringente, nello specifico un tetto di emissioni più basso, si tramuterebbe inevitabilmente in un costo, sicuramente elevato, con il rischio che sia insostenibile, per gli operatori economici. A ciò si aggiunga che non ogni impianto industriale è migliorabile in termini di efficienza nelle emissioni di sostanze inquinanti, a meno di totali ristrutturazioni dei sistemi di produzione che spesso sono risalenti a diversi decenni addietro. In tali casi l'introduzione di un tale limite comporterebbe — di certo — l'esclusione del gestore dal mercato, con devastanti effetti a cascata e violazione di diritti divisibili pariordinati alla tutela dell'ambiente.

<sup>89</sup> Sul punto M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2009, 6, p. 1590.

<sup>90</sup> Ne danno definizione M. MAZZAMUTO, *op. cit.*, p. 1581, nonché R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in (a cura di) P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, 2012, Padova, I, p. 183.

<sup>91</sup> Conclusione a cui giunge M. MAZZAMUTO, *op. cit.*, p. 1591.

<sup>92</sup> Nonostante la disciplina dell'ambiente sia materia di competenza esclusiva ex art. 117, comma secondo, let. s), Cost.

restrizioni delle libertà economiche di origine europea mediante il ricorso a regolamenti destinati a specificare la disciplina e a garantirne l'attuazione.

Nel complesso della disciplina relativa all'inquinamento delineata in decenni di evoluzione normativa un altro elemento può costituire una violazione dei valori costituzionali. Invero, come detto, il d.lgs. 155/2010 attribuisce la funzione di elaborazione dei piani di qualità dell'aria alle giunte regionali, ciò inevitabilmente comporta, praticamente, sicura variabilità di risultato. Tale mutevolezza è, però, tratto alquanto pericoloso, in quanto, pur avendo il decreto da ultimo vigente individuato l'elenco — non esaustivo — delle misure che il piano può contenere<sup>93</sup>, e dei criteri di elaborazione degli stessi<sup>94</sup>, vi è il rischio che ogni Regione subordini, o comunque contemperi, le esigenze di tutela della qualità dell'aria con altre necessità, segnatamente degli ambiti economicamente depressi non può escludersi la possibilità che a prevalere sia la volontà di non gravare eccessivamente i grandi inquinatori al fine di favorirne la continuità operativa.

Il sistema delineato dal legislatore del 2010 porta con sé, quindi, il pericolo che in ogni Regione si instauri una sorta di bilanciamento fra capacità economica e qualità dell'aria per cui le regioni più floride saranno maggiormente propense a porre in essere misure più stringenti mentre, quelle più povere preferiranno favorire la crescita economica a scapito della salute dei propri cittadini. Una tale soluzione certamente si scontra con il dettato degli artt. 2, 3 e 32 Cost. poiché si assisterebbe a tutela differenziata della salute, che, in quanto diritto fondamentale, merita senz'altro applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, essendo, anzi, compito della Repubblica rimuovere quegli ostacoli che limitino l'uguaglianza fra i cittadini<sup>95</sup>.

### **3.1. segue... effetti del d.lgs. 155/2010 e spazi di concreta attuazione.**

Gli articoli 9, 10 e 13 del decreto legislativo 155/2010 non attribuiscono alle Regioni il compito di elaborare i piani in ogni caso ma soltanto se le

---

<sup>93</sup> Art. 11.

<sup>94</sup> Appendice IV.

<sup>95</sup> Art. 3, secondo comma, Cost.

concentrazioni degli inquinanti superino un certo limite ovvero se sussista il rischio del superamento di quel valore.

La circostanza che il legislatore stesso abbia subordinato in tal modo la redazione evidentemente comporta che la potestà regionale troverà quale linea di demarcazione invalicabile la misura presa in esame dal decreto legislativo quale tetto massimo per le emissioni. A corollario di quanto esposto, le azioni individuate nel piano di qualità dell'aria dovrebbero essere rivolte esclusivamente verso quelle manifestazioni delle attività umane, singolarmente considerate, che comportano un carico di emissioni in atmosfera superiore ai limiti di legge.

Traducendo tale approccio alle attività industriali, ambito privilegiato di questo lavoro, è ragionevole ritenere che il piano possa riferire misure e interventi esclusivamente nei confronti di quegli stabilimenti e quelle aziende che abbiano superato i limiti previsti dalla legge per le emissioni in atmosfera, e che, in determinate zone del territorio nazionale — ossia quelle a vocazione industriale, ove è maggiore la concentrazione di aziende a notevole impatto ambientale — i superamenti, pur non potendo essere tollerabili, siano fisiologici.

Vi è, infatti, un'irrisolvibile incompatibilità fra la disciplina in materia di gestione della qualità dell'aria, da un lato, e quella volta a regolare l'impatto in atmosfera, e più in generale nell'ambiente, degli impianti industriali<sup>96</sup>, dall'altro. Ogni stabilimento è per legge sottoposto ad un'attività di analisi dei processi produttivi e degli standard di emissioni che si conclude con un provvedimento autorizzatorio di certi livelli di scarico nelle matrici ambientali che devono necessariamente essere inferiori ai valori limite adottati dall'Unione europea<sup>97</sup>.

Ciò nonostante, possono ben verificarsi superamenti dei limiti nelle zone industriali, e possono essere dovuti a dolo o colpa del gestore dell'impianto, o comunque ascrivibili al gestore. In tal caso troverebbero applicazione le sanzioni, anche penali, previste dall'art. 29-quattordices del testo unico ambientale per le violazioni delle prescrizioni AIA e, ove sia provato che il superamento abbia

---

<sup>96</sup> Il riferimento è alle direttive IPPC, alla direttiva IED e ai correlativi atti di recepimento italiani, oggi trasposti nel titolo III-bis della parte seconda del d.lgs. 152/2006.

<sup>97</sup> I provvedimenti in questione spesso impongono ai gestori un complesso di azioni, assistite da stringenti limiti temporali, volte a ridurre il carico complessivamente immesso nell'ambiente che originano dallo sviluppo della tecnologia cui conseguono nuovi strumenti e nuove tecniche che da sperimentali, diventano disponibili.

causato nel caso concreto un deterioramento *significativo e misurabile*, altresì l'art. 452-bis c.p.

Diversa è l'ipotesi in cui, pur non essendovi superamenti dei valori limite adottati nei vari provvedimenti autorizzatori da parte dei singoli gestori, l'aria all'interno della zona industriale risulti in cattivo stato e siano state registrate concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti previsti per legge e a quanto stabilito dal d.lgs. 155/2010. In tal caso l'effetto sulla condizione dell'aria sarà certamente dovuto all'aggregazione di più stabilimenti nel medesimo territorio, sicché il cattivo stato sarebbe causato non da imperizia, o peggio dal dolo, del gestore, ma — semplicemente — a condizioni preesistenti, comunque non imputabili all' esercente, ossia alla formazione di un polo industriale.

L'incompatibilità, evidente già in sede europea, fra i due atti in questione consiste nel non aver considerato che nelle zone industriali, spesso — o comunque correttamente, dato che sono previsti strumenti di tutela dell'ordinamento nei casi di violazione delle disposizioni contenute in AIA — i gestori rispettano il proprio documento autorizzativo<sup>98</sup>, epperò ciò non esclude che l'aria nella zona in questione possa subire effetti venefici dal complesso di emissioni, pur singolarmente coerenti con gli obblighi di legge, sicché le imprese operanti in un dato territorio si troveranno, comunque, destinatarie di ulteriori misure limitative delle capacità produttive.

Infatti, un dispositivo di monitoraggio della qualità dell'aria posto in prossimità di più stabilimenti industriali registrerebbe valori superiori alle medie e ciò obbligherebbe le Regioni a redigere il piano per la zona in questione. Le aziende interessate, già sottoposte a stringenti limiti e a prescrizioni volte a ridurre l'impatto ambientale dalle proprie autorizzazioni, si troverebbero, sia pur in modo incolpevole, destinatarie di un ulteriore complesso di misure.

In una condizione come quella descritta può ritenersi che la responsabilità, che certamente non può essere ascritta agli operatori economici, — qualora rispettassero le autorizzazioni — sarà di chi ha posto le condizioni per la formazione di un polo industriale, ossia, del soggetto destinatario del dovere di pianificare il territorio in questione. Quindi, posto che la competenza in tema di

---

<sup>98</sup> A meno di considerare l'ipotesi di AIA che ammettano emissioni superiori ai limiti di legge, circostanza che farebbe attivare i rimedi di carattere generale in relazione all'atto, che sarebbe annullabile per violazione di legge, nonché, certamente, le sanzioni disciplinari ed erariali per i funzionari responsabili senza escludere la possibilità di un concorso degli stessi nel reato di inquinamento ambientale.



redazione dei piani regolatori generali spetta ai Comuni, saranno loro imputabili altresì i superamenti dei valori limite e il cattivo stato dell'aria poiché hanno ritenuto di poter concentrare entro uno spazio ristretto del loro ambito di competenza un numero di attività produttive altamente inquinanti superiore a quello che sarebbe stato tollerabile dal territorio stesso.

Il rapporto fra ambiente ed esercizio di attività industriali si configura come una costante ricerca di un temporaneo equilibrio sino all'introduzione di novità tecnologiche che spingano gli attori alla ricerca di un nuovo punto di contatto fra produttività e sostenibilità. Tale approccio è reso plasticamente dalla disciplina in tema di autorizzazioni integrate, nello specifico all'art. 29-sexies d.lgs. 152/2006, comma 4-bis, che dispone soltanto che i valori limite per il singolo stabilimento non debbano superare i valori associati alle migliori tecniche disponibili<sup>99</sup>.

Individuato, attraverso i lavori di ricognizione delle migliori tecnologie disponibili svolti dall'IPPC Bureau, il limite corretto per ciascun settore merceologico e per ciascun inquinante, il gestore soggiace ad un procedimento dialettico al quale partecipano tutti gli attori coinvolti il cui momento nevralgico consiste nell'analisi dello stato dei processi produttivi. Tale valutazione consente di comprendere se l'impianto risponde a quei limiti, stabilmente accettati dallo stato della tecnica quali normali, e, quindi, se sussiste la possibilità di ridurre ulteriormente il carico emesso mediante tecniche che non comportano costi eccessivi e processi non sperimentali.

Ciò comporta che il provvedimento di AIA cui sono associati specifici livelli di emissione costituisce in quel preciso momento l'*optimum* per il gestore considerato fra esigenze produttive e rispetto delle matrici ambientali, ottenuto facendo uso di quelle tecnologie che siano generalmente reperibili.

In questo sistema, la possibilità che il piano di qualità dell'aria possa introdurre nuove misure, pur ammessa dal legislatore<sup>100</sup>, potrebbe godere di spazi concreti piuttosto ridotti, poiché il confronto fra le parti coinvolte, gestore e amministrazioni, giunge normalmente al risultato di individuare un complesso di misure che consentono il rispetto non soltanto dei limiti stabiliti dal legislatore per

---

<sup>99</sup> I cd. BAT-AEL, ossia i *best available technologies associated emission levels*, destinati tendenzialmente a periodica revisione verso il basso.

<sup>100</sup> Dall'art. 29-septies del testo unico ambientale.

ogni impianto ma di quei valori, più bassi, a cui lo stabilimento in questione, in ragione delle proprie caratteristiche specifiche, può conformarsi.

Ulteriore elemento idoneo a ridurre l'efficacia di tale possibilità è costituito dal sistema di coordinamento fra autorizzazioni e piani. Infatti l'art. 11, comma quarto, del d.lgs 155/2010 dispone che per l'attuazione delle misure adottate dalle regioni siano competenti le autorità per le autorizzazioni “*nei modi ivi previsti*”. In senso analogo l'art. 29-septies t.u. ambientale per cui le misure individuate dal piano di qualità dell'aria devono essere rappresentate in sede di conferenza dei servizi per l'emissione dell'autorizzazione.

Il rapporto fra piano e misure attinenti alla categoria delle migliori tecnologie disponibili non pone particolari problemi ma è suscettibile di portare alla concreta inefficacia dell'atto regionale. Infatti, ove quelle azioni prese in esame dal piano fossero già note al momento di emissione del provvedimento di autorizzazione, è razionale ritenere che queste siano già state analizzate e scartate dall'ente responsabile dell'emissione dell'AIA<sup>101</sup>, poiché avrà ritenuto di selezionare interventi ugualmente efficaci, non esistendo alcun dovere di selezionare una certa tecnica<sup>102</sup>.

Con riferimento alle misure di cui all'art. 29-septies d.lgs. 152/2006, è necessario puntualizzare che, non esistendo un obbligo di dar inizio al procedimento di rinnovo AIA successivamente alla pubblicazione del piano, l'ambito di reale operatività di tale documento sia ridotto. Invero potrebbe aver efficacia solo per quei piani emessi a ridosso della scadenza dell'autorizzazione per quelle azioni di recente invenzione. Diversamente, per quelle imprese le cui autorizzazioni hanno scadenza lontana rispetto alla data di rilascio dell'atto regionale è ben probabile che dal momento della nascita della tecnica a quello dell'apertura della procedura di formulazione di una nuova AIA, divengano disponibili, e quindi che sarebbero, in ogni caso, prese in esame dagli enti competenti.

Ciò è ancor più probabile se solo si pensi agli effetti della riforma del testo unico ambientale di implementazione della direttiva IED, attuata con legge 4

---

<sup>101</sup> Ancora una volta, ove così non fosse i rimedi sarebbero quelli di carattere generale.

<sup>102</sup> L'articolo 29-sexies, comma quarto, d.lgs. 152/2006, primo periodo, dispone testualmente: “*Fatto salvo l'articolo 29-septies, i valori limite di emissione, i parametri e le misure tecniche equivalenti di cui ai commi precedenti fanno riferimento all'applicazione delle migliori tecniche disponibili, senza l'obbligo di utilizzare una tecnica o una tecnologia specifica*”

marzo 2014, n. 46, con cui la durata dell'AIA è stata raddoppiata, raggiungendo i dieci anni nell'ipotesi base, rendendo non trascurabili le probabilità che nel periodo di vigenza del provvedimento autorizzatorio ciò che prima era sconosciuto divenga generalmente disponibile. Al piano, con riferimento alle misure ivi previste, rimarrebbe soltanto uno scopo meramente ricognitivo in quanto è possibile ritenere che il processo di costante aggiornamento in sede europea delle BAT comporterebbe l'inclusione degli strumenti individuati dalla pianificazione regionale.

#### **4. L'applicazione di misure più rigorose delle BAT.**

La riforma del testo unico ambientale attuata con legge 46/2014 che ha sostituito l'art. 29-septies ha ammesso la possibilità che gli strumenti di pianificazione, riconosciutane la necessità<sup>103</sup>, possano disporre l'applicazione di misure più rigorose di quelle ottenibili mediante il ricorso alle migliori tecnologie disponibili<sup>104</sup>, rappresentandole in sede di conferenza dei servizi.

È necessario, tuttavia, evidenziare in modo sistematico la concreta attuabilità di tale evenienza.

La possibilità di far ricorso a misure non rientranti nei canoni di normalità è ammessa e deve concretizzarsi secondo le regole generali, ossia essere inserita nel procedimento di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale, la cui instaurazione è obbligatoria solo a seguito della scadenza del provvedimento ovvero entro quattro anni dall'emanazione di nuove BAT Conclusions<sup>105</sup> o, ancora, nei casi specificamente previsti dal comma quarto dell'art. 29-octies del testo unico ambientale. Ove il gestore si trovi in una delle precedenti eventualità, comunque, le misure dovrebbero essere richieste in sede di conferenza dei servizi<sup>106</sup>, rimanendo la scelta esercizio discrezionale da parte del soggetto preposto all'emissione dell'autorizzazione. Gli effetti di questo sistema di regole e

---

<sup>103</sup> Di cui dovrebbe il piano dovrebbe dare sufficiente motivazione in quanto deviazione dalla disciplina generale.

<sup>104</sup> L'unica differenza fra una misura che sia disponibile e una che superi tale limite è di carattere economico, infatti l'art. 3, comma primo, n. 10, let. b), della direttiva 2010/75/CE pone quale limite a tale qualifica l'accesso alla tecnica da parte del gestore a condizioni ragionevoli.

<sup>105</sup> Art. 29-octies, comma terzo, d.lgs. 152/2006.

<sup>106</sup> Quindi il piano non potrebbe produrre alcun effetto concreto ove si fosse già celebrato tale momento.

la potenzialità concreta del piano di qualità dell'aria sarebbero notevolmente ridotti con riferimento a quegli stabilimenti — caratterizzati da un maggior impatto complessivo sull'ambiente — soggetti ad AIA statale, poiché, in tal caso, responsabile dell'emissione del provvedimento finale è la Commissione IPPC presso il Ministero dell'ambiente.

Poiché ogni regola deve essere analizzata con riguardo alla totalità delle conseguenze che sarebbe idonea a produrre, è necessario guardare agli effetti sistemici di una misura implicante un livello di tutela superiore alle migliori tecnologie disponibili. Il regime di funzionamento delle norme in tema di tutela dell'ambiente dalle esternalità negative delle attività produttive si basa, come detto, mediante il riferimento alle BAT, sulla costante ricerca di un equilibrio fra sostenibilità economica e ambientale. Tale procedimento non è tuttavia di immediata attuazione, a riprova di ciò è la circostanza che le autorizzazioni, già con riferimento all'applicazione di nuove tecnologie che siano disponibili, ammettono un termine dilatorio dalla selezione all'attivazione, sufficiente a permettere al gestore di integrare la misura nel processo produttivo.

Se già la ricerca del punto di equilibrio fra gli interessi contrapposti è impresa ardua, eventuali deviazioni da quel canone scontano una tendenziale difficoltà marginale crescente, in quanto è noto che, giunti a livelli ottimali di emissione, ogni ulteriore stadio di riduzione richiederebbe notevole dispendio di risorse e condurrebbe a risultati proporzionalmente inferiori. Di tale circostanza l'ordinamento multilivello è certamente consapevole, in quanto prevede un sistema di doppi limiti: un primo rigidamente inteso, oltre il quale l'unico esito è l'esclusione dal mercato dell'operatore<sup>107</sup> e un secondo di carattere elastico basato sulle migliori tecnologie disponibili volto ad ottimizzare l'influsso sull'ambiente di ogni specifica manifestazione di attività produttiva. Sicché la possibilità ammessa dall'art. 29-septies del testo unico ambientale corre il rischio di sostanzarsi in un inutile peso.

Infatti la complessiva disciplina dei limiti ulteriori, posti alle attività produttive al fine di permettere il raggiungimento dei valori obiettivo e di garantire una sufficiente qualità dell'aria deve necessariamente superare il vaglio

---

<sup>107</sup> Mi riferisco ai valori limite posti “*al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana*” secondo la definizione data dall'art. 2, comma primo, n. 6) della direttiva 2008/50/CE e ripetuto dall'art. 2 let. h), d.lgs. 155/2010.

del criterio di proporzionalità fra azione richiesta, e quindi sacrificio, e benefici complessivamente prodotti mediante tali pesi sull'attività produttiva<sup>108</sup>. Tale risultato è reso necessario dal carattere pluralista della nostra Costituzione in cui nessun diritto fondamentale è tutelato in modo assoluto, a discapito degli altri<sup>109</sup>. Ove così non fosse, nel caso di specie la tutela dell'ambiente e la tutela della salute finirebbero per annullare la libertà di iniziativa economica privata, violando il pluralismo dei valori consacrati nella Costituzione<sup>110</sup>.

Quindi, affinché possa essere valida, la misura prevista dal piano dovrà necessariamente comportare un incremento proporzionale al sacrificio imposto agli operatori economici. Può dirsi che ove, a fronte di un'azione particolarmente costosa, non si riesca ad ottenere effetti rilevanti sulle condizioni dell'aria su cui insiste il sito industriale, quell'intervento si porrà in insuperabile contrasto con le norme della Costituzione. Infatti in tal caso potrà dirsi che sia mancato proprio il giudizio di bilanciamento fra principi parimenti tutelati<sup>111</sup> e che la misura sia, appunto, irragionevole.

Le tecniche introdotte nei piani dovranno superare tale controllo, che sarà connotato da peculiare rigidità, posta la natura eccezionale dell'intervento ulteriore rispetto a quanto previsto normalmente dalla disciplina vigente. Affinché siano giustificabili, dovranno essere sufficienti a riportare la qualità dell'aria a livelli accettabili. In caso contrario si tratterebbe soltanto di un peso sull'operatore cui non corrisponderebbe una maggior tutela di altri valori costituzionalmente rilevanti e pertanto sarebbe inutile. La posizione di obblighi ulteriori rispetto a

---

<sup>108</sup> Il primo riferimento al principio di proporzionalità si rinviene nella giurisprudenza inglese relativa al caso *Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223.

<sup>109</sup> G. ZAGREBELSKY ha ritenuto che nessun diritto possa essere definito assoluto e che tale carattere sia da riconoscere — esclusivamente — al pluralismo tipico delle costituzioni moderne. *Il diritto mite: leggi, diritto, giustizia*, 1992, Torino, p. 9.

<sup>110</sup> Sulla necessità di provvedere a bilanciare i diritti mediante corrispondenti pesi e benefici si vedano: C. Cost., sentenze, 143/2013, 1/2014, 162/2014. Rilevante anche la decisione n. 175/2005 e la nota di D. ROCCO, Il principio di ragionevolezza: nuovi sviluppi nella giurisprudenza costituzionale tra interpretazione ed argomentazione, in *Il Consiglio di Stato*, 2005, 5-6. Si veda anche R. BIN, Ragionevolezza e divisione dei poteri, in (a cura di) M. LA TORRE e A. SPADARO, *La ragionevolezza nel diritto*, 2002, Torino, p. 59; A. PIZZORUSSO, Ragionevolezza e razionalità nella creazione e nell'applicazione della legge, in *La ragionevolezza cit.*, p. 45; A. RUGGERI, Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giustizia costituzionale, in *La ragionevolezza cit.*, p. 97; C. BASSU, Diritto di uguaglianza e principio di ragionevolezza: la saggezza delle Corti, in *AREL*, 2016, 3, p. 71.

<sup>111</sup> M. CARTABIA, I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana, intervento presentato in seno alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, 2013. L'autrice riprende, amplia e adatta all'ordinamento italiano alcune considerazioni di carattere generale svolte da A. BARAK, *Proportionality*, Cambridge, 2012.

quanto tipicamente previsto dalla legge dovrebbe quindi essere piegata all'esperienza in modo che l'esercizio dell'opzione che il testo unico ambientale prevede comporti l'analisi degli effetti e che tale attività di valutazione abbia esito positivo e che, quindi, il peso posto all'operatore si traduca in un proporzionale vantaggio per la salute della collettività interessata. Entro tali limiti l'esercizio del potere conferito dalla legge alle Regioni potrebbe dirsi ragionevole.

Sebbene le norme ammettano in modo chiaro la possibilità in scrutinio, perché il risultato dello sforzo di elaborazione delle Regioni possa essere salvato esso dovrà comportare la minima limitazione possibile dell'interesse privato contrapposto, sicché ove l'obiettivo sia raggiungibile con altri strumenti — meno invasivi — non vi è dubbio che le misure ex art. 29-septies t.u. ambientale individuate dal piano potranno essere annullate dal giudice amministrativo<sup>112</sup> e le regioni sarebbero obbligate a conformarsi al giudizio di proporzionalità<sup>113</sup>.

L'ipotesi che nei siti industriali vi sia una qualità dell'aria tendenzialmente peggiore non può — di per sé — costituire irrazionalità, infatti, come detto, è verosimile che, nonostante il rispetto dei limiti previsti dalle singole autorizzazioni, tale carattere si causato dalla incolpevole compresenza di più imprese. Si aggiunga che la possibilità che il piano di qualità dell'aria possa introdurre misure più rigorose dovrebbe in ogni caso essere diretta esclusivamente a garantire in modo oggettivo un'idonea qualità dell'ambiente preso in esame.

Da ciò consegue che nel sistema in questione, l'irrazionalità da sanzionare dovrebbe essere esclusivamente quella dell'operatore economico che, pur essendo in grado, non si adegua, nei limiti delle sue possibilità, secondo canoni di normalità, ai nuovi standard di emissione, ma si tratta di ipotesi piuttosto remota.

Diversamente, il *modus operandi* delle Regioni e del Ministero dell'Ambiente dovrebbe guardare anche alle prospettive di continuità aziendale, attesa peraltro la rilevanza costituzionale della libertà di iniziativa economica e

---

<sup>112</sup> Sull'applicazione del principio di ragionevolezza da parte del giudice amministrativo si veda G. CORSO, Il principio di ragionevolezza nel diritto amministrativo, in *Ars Interpretandi*, 2002, 7, p. 437.

<sup>113</sup> In tal senso F. NICOTRA, I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa, in *federalismi.it*, 2017, 12, p. 19.

del diritto al lavoro<sup>114</sup>. Ciò vale ancor più per il caso in cui l'azienda persegua — anche spontaneamente — una costante opera di ammodernamento dei processi produttivi in ottica di maggior tutela dell'ambiente circostante.

In conseguenza, i piani di qualità dell'aria, ove optassero per quanto ammesso dall'art. 29-septies, d.lgs. 152/2006, dovrebbero limitarsi a contenere soltanto quelle misure che, anche richiedendo un maggior sacrificio dell'interesse alla produzione degli utili, comunque non pongano il gestore nell'alternativa fra la violazione del documento autorizzativo e la crisi aziendale.

Il risultato qui propugnato, ottenuto mediante una interpretazione costituzionalmente orientata del dettame delle disposizioni analizzate e preso atto della concreta efficacia del piano di qualità dell'aria, permetterebbe agli operatori economici di non subire il rischio di una misura eccessivamente onerosa e nello stesso tempo ridurrebbe in modo limitato l'ampiezza della discrezionalità regionale — che sarebbe costretta a espungere dal novero delle azioni individuate esclusivamente quelle concretamente non sostenibili per l'operatore.

Il mutamento di approccio con riferimento alla selezione delle misure è tanto più evidente per quelle attività soggette a procedure di autorizzazione integrata ambientale regionale, in cui sono soggetti afferenti alla stessa amministrazione ad occuparsi della fissazione dei limiti e dell'emissione dei permessi e dei relativi vincoli<sup>115</sup>. Con riferimento a quegli impianti soggetti ad AIA statale, invece, il potenziale impatto dei piani di qualità dell'aria è subordinato all'accoglimento di tali misure da parte del Ministero dell'ambiente per il tramite della Commissione IPPC<sup>116</sup>, rimanendo influenzati, non soltanto dall'efficacia intrinseca della misura e dall'autorevolezza di chi l'ha individuata, ma, altresì, dalla discrezionalità dell'ente centrale preposto.

---

<sup>114</sup> Nella prospettiva qui esposta, l'applicazione di misure eccessivamente onerose in un'area determinata comporterebbe la chiusura degli stabilimenti industriali, circostanza i cui effetti risulterebbero particolarmente estesi. A tal proposito è sufficiente rivolgere il pensiero all'indotto di aziende che svolgono attività per conto dell'operatore principale e che spesso si trovano ad operare in favore di un solo committente ovvero per cui l'industria in questione costituisce la maggiore fonte di introiti. Per tali più piccoli imprenditori la fine delle attività produttive determinerebbe altresì la loro chiusura, con conseguente crisi occupazionale e sociale.

<sup>115</sup> Non può tacersi sui rischi legati alla concentrazione sia della fase di fissazione dei limiti e delle misure che di quella successiva di controllo del rispetto delle previsioni in capo al medesimo organo.

<sup>116</sup> Art. 7, comma quinto, d.lgs. 152/2006.

Un elemento, comunque, accomuna i due casi: il limite della necessità di cui all'art. 29-septies del testo unico ambientale, mancando il quale la misura ulteriore sarebbe illegale<sup>117</sup>.

## **5. Il piano di qualità dell'aria vigente in Sicilia.**

La storia del rapporto fra la Regione siciliana e gli obblighi di redazione degli strumenti di pianificazione dell'azione di risanamento della qualità dell'aria è caratterizzata da peculiare lentezza.

La prima esperienza in tal senso è relativa al piano pubblicato soltanto nel 2007, a ben otto anni dall'entrata in vigore del d.lgs. 351/99, il quale imponeva la comunicazione dei documenti al Ministero dell'ambiente entro appena diciotto mesi dalla fine dell'anno in cui si erano verificati i superamenti, ossia, al massimo, entro il giugno del 2002<sup>118</sup>.

Il ritardo nell'adeguamento alla vigente disciplina non era, tuttavia, l'unico profilo censurabile dell'attività regionale in materia. La prima versione del piano, infatti, era consistita in un goffo tentativo di liberarsi dal peso degli obblighi di legge utilizzando, quale schema, il documento nel frattempo adottato dalla Regione Veneto. Il riferirsi a quell'atto aveva condotto a grotteschi refusi e copie, vicenda peraltro passata agli onori della cronaca locale e nazionale<sup>119</sup>.

L'entrata in vigore della direttiva 2008/50/CE e del relativo decreto legislativo di recepimento, ha comportato l'obbligo per le regioni d'Italia di dotarsi di un piano aggiornato e coerente con le norme oggi in atto.

La Regione siciliana ha ottemperato a tale dovere soltanto nel 2018, rendendo pubblico il *Piano regionale di tutela della qualità dell'aria in Sicilia*<sup>120</sup>. Tale corposo documento consta di oltre quattrocento pagine e dodici allegati e cerca di fornire una analisi adeguata delle condizioni dell'aria nel rispettivo ambito spaziale e un complesso di misure da adottare per il miglioramento dello stato dell'aria.

---

<sup>117</sup> V. *supra* pag. 31.

<sup>118</sup> Secondo quanto evince dalla lettura dell'art. 12, comma primo, let. a), n. 3.

<sup>119</sup> Un riepilogo dei fatti all'indirizzo internet: <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2007/11/22/in-sicilia-canali-aria-padana-il-piano.html?ref=search>.

<sup>120</sup> Adottato con decreto della giunta regionale 18 luglio 2018, n. 268.



La base di partenza per la redazione del piano è stata l'analisi delle emissioni prodotte, infatti, nel primo capitolo, dopo un primo studio di indirizzo generale delle condizioni morfologiche, di antropizzazione, produttive e meteorologiche dell'isola, si trova l'indicazione dei dati di partenza, costituiti dagli inventari delle emissioni elaborati degli anni 2005, 2007 in confronto con i risultati del censimento del 2012, sia aggregati, che distinti per sostanza con accompagnata descrizione delle principali fonti di emissione ed analisi dell'evoluzione del carico complessivo nel periodo considerato<sup>121</sup>.

Individuati i dati di partenza, vi è la specificazione dei risultati dell'inventario delle emissioni elaborato nel 2015 attraverso l'uso della rete di rilevatori, costituita da cinquantatré dispositivi, che costituisce il complesso di dati necessari per l'elaborazione del trend evolutivo, della scelta delle misure per la riduzione del carico e per lo studio degli scenari futuri<sup>122</sup>. Segue l'analisi del trend emissivo durante il periodo 2012-2015, nonché l'esplicazione dei risultati dell'applicazione dei sistemi di analisi modellistica del trasporto degli inquinanti.

Sebbene non possa tacersi l'importanza della fase compilativa del documento circa il carico di sostanze inquinanti nell'ambito territoriale di riferimento, il fulcro della complessiva opera sta indubbiamente in quel capitolo quarto, di analisi e confronto fra gli scenari elaborati. Più nel dettaglio, i redattori hanno elaborato tre diverse possibilità evolutive della condizione dell'aria di cui la prima, denominata "tendenziale regionale" è basata sull'analisi degli atti di autorizzazione ambientale integrata, sulle politiche regionali e comunali già approvate e dà atto dei risultati della compiuta applicazione dei programmi sin qui, autonomamente, adottati<sup>123</sup>. Fa seguito lo scenario elaborato a partire dalla strategia energetica nazionale elaborata dall'ENEA nel marzo del 2013<sup>124</sup> con il complesso di misure individuate dall'ente in ordine alla riduzione dei consumi energetici ed alla transizione dal carbone.

---

<sup>121</sup> Regione siciliana, Piano regionale di tutela di qualità dell'aria, 2018, 1.4, p. 88.

<sup>122</sup> Regione siciliana, op. cit., 2, pp. 149-201.

<sup>123</sup> La più importante critica che può muoversi a tale scenario è indubbiamente relativa alla sua natura ipotetica, infatti non tiene conto di quanto — in effetti — posto in essere dagli attori pubblici e, per lo più, dai Comuni, ma soltanto di quanto già approvato dai relativi organi. Invero l'analisi per scenari non può garantire più di una speranza. Esempio è il caso del piano generale del traffico urbano del comune di Catania, la cui redazione, obbligatoria già dal 1992, è stata conclusa soltanto nel 2012 e, ad oggi, mai applicato e nemmeno è possibile prevedere quando e se sarà operativo.

<sup>124</sup> Sebbene fosse già disponibile la versione licenziata nel 2017.

La vera novità, nonché la ragion d'essere del piano di qualità dell'aria sta invece nel terzo scenario, ossia quello elaborato attraverso le azioni individuate dal piano stesso. In ottemperanza al disposto di cui agli artt. 9, 11 e 13 del decreto legislativo 155/2010, il documento approvato e pubblicato dalla Regione Sicilia nel 2018 individua una serie di misure aggiuntive a quelle già adottate<sup>125</sup> volte a contenere ulteriormente l'inquinamento ed a portare effetti positivi sullo stato dell'aria regionale, distinte fra breve, medio e lungo termine<sup>126</sup>. I provvedimenti indicati sono specificamente riferiti ai singoli agglomerati, si occupano in misura maggiore degli effetti dovuti ai trasporti, considerati la fonte principale di inquinamento all'interno delle tre grandi città isolate e altresì dei Comuni su cui insistono i siti industriali.

Con riferimento a tale ambito, risultato della suddivisione del territorio regionale, è interessato da stabilimenti di varia natura che comportano l'immissione in atmosfera di ingenti quantità di sostanze inquinanti e la regione ha ritenuto di introdurre molteplici misure. Fra gli accorgimenti destinati ad avere efficacia a breve termine vi sono le imposizioni, sulle strade comunali, di zone a traffico limitato agli autoveicoli pesanti e ai più vetusti, certamente responsabili del maggior carico emissivo da trasporto. Analogamente si innesta nel medesimo ambito la proposta di riduzione del traffico veicolare all'interno delle zone industriali.

Destinate ad incidere maggiormente sulle attività produttive sono, tuttavia, le misure a medio e lungo termine. Infatti è fra queste ultime che è possibile individuare gli strumenti specificamente rivolti ai gestori delle aziende coinvolte. Figurano nella prima categoria: l'individuazione dei limiti medi orari per le concentrazioni di benzene e di valori limite per gli inquinanti non normati

---

<sup>125</sup> Considerate in seno allo scenario tendenziale regionale.

<sup>126</sup> Regione siciliana, op. cit., 4.4, p. 313.

(idrogeno solforato e idrocarburi non metanici, fra tutti)<sup>127</sup>; la definizione della data entro cui raggiungere il valore obiettivo per l'emissione di ozono; l'adozione di misure di riduzione delle emissioni dei composti organici volatili e degli idrocarburi non metanici nelle fasi di movimentazione delle frazioni dei prodotti petroliferi mediante l'uso di sistemi di recupero valori.

Fanno parte delle misure a lungo termine, invece: il potenziamento dei servizi di trasporto pubblico ecosostenibili, l'elettificazione delle banchine del porto di Augusta e, soprattutto, la ristrutturazione integrale degli impianti industriali da ottenere in fase di rinnovo delle autorizzazioni integrate ambientali<sup>128</sup>.

Il piano sin qui analizzato contiene misure che, se poste in essere, sono destinate ad incidere in modo rilevante sulle fonti emmissive, con notevoli effetti sullo stato di conservazione dell'aria. Resta da chiedersi se gli effetti propugnati dall'opera regionale possano essere davvero perseguibili ovvero se la complessiva attività svolta e le misure individuate scontino un qualche vizio idoneo a comportare l'annullabilità (anche parziale) dell'atto.

## **6. Critiche al piano di qualità dell'aria vigente in Sicilia con riferimento alle aree industriali.**

Il piano di qualità dell'aria pubblicato dalla Regione siciliana nel 2018 ha fatto uso della possibilità ammessa dall'art. 29-septies del testo unico ambientale di individuare, nei confronti di impianti localizzati in una certa area, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecnologie disponibili.

---

<sup>127</sup> Circa tale ultima prescrizione è evidente che in questo caso lo Stato, con l'art. 272-bis del d.lgs. 152/2006 si sia spogliato della sua competenza legislativa che, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., è esclusiva, anche ammettendo che questa scelta sia costituzionalmente legittima (e si tratta di soluzione non scontata, volendo ritenere che a specifiche competenze corrispondono altrettanti doveri di normare in capo allo Stato), poiché incarna lo spirito della Costituzione post riforma del titolo V, non può andare esente da critiche.

Delle due l'una: o si tratta di disposizione inutile, posto che già l'indicato art. 272-bis ammette tale potere per le autorizzazioni ovvero un'opera del genere pecca di incostituzionalità, poiché, anche accogliendo la possibilità che alle Regioni sia permesso incidere nel processo di determinazione concreta del valore massimo, se delegate dal centro, tale limite sarebbe contrario agli artt. 2 e 41 Cost. in quanto inserirebbe, solo per le imprese che operano all'interno del territorio siciliano un'ulteriore barriera, che non troverebbe riscontro nel resto del paese. Mancherebbero condizioni speciali in Sicilia, rispetto al resto d'Italia tali da giustificare una tale diversità. In tal modo si costituirebbe un limite all'iniziativa economica privata all'interno del territorio regionale e l'uguaglianza nell'accesso alla medesima che dovrebbe svolgersi in condizioni di parità di trattamento su tutto il suolo italiano.

<sup>128</sup> L'autore del piano usa il termine *revamping* inteso quale procedimento di ammodernamento generale, e quindi più invasivo e costoso, degli impianti industriali al fine di ridurre il carico emissivo complessivo mediante l'introduzione di tecnologie più moderne.

Gli strumenti sono indicati in seno al capitolo quinto, intitolato, appunto “*Sintesi delle misure di piano*”<sup>129</sup>. La tabella 154 fornisce un chiaro elenco delle azioni introdotte dal piano al fine di migliorare la qualità dell’aria in Sicilia e, fra queste, ve ne sono alcune specificamente rivolte agli impianti industriali che operano sul territorio.

In merito ai risultati della discrezionalità regionale è possibile innanzitutto sottolineare, sotto il profilo dell’impianto generale dell’atto, come le misure siano rivolte indiscriminatamente a tutte le imprese che operano nei settori indicati dal piano, pur senza che questo si soffermi sul contributo del singolo operatore sulla qualità generale dell’aria nelle zone industriali, in modo da collegare l’obbligo ulteriore al maggior impatto, in percentuale, dell’operatore interessato sul complesso delle emissioni valutate. Tale metodo di redazione sconta una evidente violazione dell’art. 3 Cost. in quanto tende ad assimilare nel trattamento condizioni diverse. Infatti, pur trattandosi di attività a forte impatto ambientale, vi sono stabilimenti che, per le materie prime utilizzate ovvero per le caratteristiche strutturali o, ancora, per le modalità di approvvigionamento delle fonti energetiche, riescono a produrre con un carico di esternalità complessive notevolmente più ridotto di altre. Tuttavia, per la Regione, tali imprese sono destinate a condividere il trattamento con operatori il cui apporto sull’inquinamento complessivo è maggiore.

Una soluzione più rispettosa delle proporzioni fra operatori avrebbe potuto considerare la possibilità di selezionare per il singolo stabilimento (o per la categoria), in ragione dello specifico impatto, uno schema di soluzioni ad efficacia crescente, invece di prevedere il riferimento piatto ad ogni attività produttiva di carattere industriale.

Con riferimento alle singole misure volte a ridurre l’inquinamento prodotto dalle attività industriali prese in esame dal piano, la prima indicata è l’applicazione dei limiti inferiori *delle* BAT sulle sorgenti puntuali in sede di rinnovo delle autorizzazioni<sup>130</sup>. Circa tale azione è opportuno riferire che l’implementazione è subordinata al dato di partenza degli impianti, rinvenibile nelle singole autorizzazioni per ogni tipologia di sostanza presa in esame. Il che,

---

<sup>129</sup> Regione Siciliana, op. cit., p. 404 e ss.

<sup>130</sup> Indicata con la sigla M2 nel piano.

logicamente, significa che non potrà trovar spazio nei confronti di quelle attività che già hanno quale limite la misura minima presa in esame dai corrispettivi BAT-AELs. Nemmeno potrà trovare applicazione nei confronti di quegli stabilimenti che abbiano già raggiunto il minimo carico possibile allo stato attuale.

Il piano di qualità in esame prevede, inoltre, che siano imposti valori limite e medie orarie per quelle sostanze emesse che siano responsabili di disturbi olfattivi. Tale misura risulta tautologica, in quanto riprende il disposto dell'art. 272-bis del testo unico ambientale, in mancanza di alcuna specificazione rispetto alla norma generale, è da ritenere che le due misure, M16 e M19, debbano essere considerate *tamquam non esset*.

Circa le altre misure introdotte dal documento in scrutinio, innanzitutto deve porsi l'attenzione sulla peculiare genericità — ai limiti della vaghezza — con cui sono individuate le azioni indicate come M18 e M20. Sulla prima, volta a ridurre le emissioni diffuse di COV e NMHC nelle fasi di movimentazione delle frazioni di prodotti petrolifere, il piano non indica alcuna specifica modalità di contrazione di tali immissioni nell'atmosfera, sicché non è possibile in alcun modo confrontare il dato di partenza degli impianti industriali e inoltre si tratta di accorgimento già preso in esame dalle autorizzazioni. In questi termini le azioni considerate potrebbero ampliare a dismisura l'estensione della discrezionalità regionale, mutandola in arbitrio.

La misura M20, invece, costituisce il capolavoro della tecnica redazionale utilizzata nel piano: il testo si impegna a favorire l'imposizione, pur non prevista nelle norme del testo unico ambientale in merito alla procedura di rilascio delle autorizzazioni per i nuovi impianti ovvero per la modifica sostanziale di quelli esistenti, della realizzazione di uno "*studio per la valutazione degli scenari futuri della qualità dell'aria, usando una catena modellistica coerente con le previsioni d'impatto, che dimostri che le emissioni derivanti dalla realizzazione di tali progetti non comporti un peggioramento della qualità dell'aria rispetto a quanto valutato negli scenari di piano*". Preso atto della difficile comprensibilità del testo analizzato, volendo — comunque — fornirne un'interpretazione, tale imposizione si rivela in contrasto con quanto ammesso dal testo unico ambientale. Infatti, per l'art. 268, comma primo, let. m-bis), d.lgs. 152/2006, è sostanziale quella modifica che *comporta un aumento o una*

*variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse e che possa produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente.*

Posto che è sostanziale la variazione dell'impianto che comporti maggiore carico complessivo o diversa qualità delle sostanze immesse in atmosfera, la misura M20, atteso che è volta a fare in modo che tali modifiche non comportino un peggioramento della qualità dell'aria, interpretata facendo fede esclusivamente al tenore letterale, sarebbe abrogativa della possibilità, prevista dalla legge, per i gestori di aumentare la produzione. Tale risultato è certamente inammissibile<sup>131</sup>, quindi, mediante uso del criterio sistematico, la misura M20 potrà ritenersi applicabile soltanto a quelle modifiche sostanziali che abbiano quale risultato la produzione di emissioni di diversa qualità, riducendo sensibilmente l'ambito di operatività di tale strumento.

Fra le ulteriori azioni individuate dai piani vi è, inoltre, l'obbligo per le aziende, da introdurre in sede di rinnovo delle AIA, di installare sistemi perimetrali ottico-spetttrali di controllo delle emissioni al fine di garantire un miglior monitoraggio della qualità dell'aria nel sito industriale. In questo caso si tratta di azione con costi elevatissimi, non soltanto per quanto concerne l'acquisto e la messa in opera di tali strumenti ma, altresì, con riferimento alle spese annuali per la gestione di questi sistemi e per la periodica manutenzione. Proprio relativamente a strumenti così costosi deve valer quanto esposto circa la necessità che il piano preveda l'applicazione graduale delle misure, limitando quelle più incisive sotto il profilo economico a quegli operatori maggiormente responsabili della cattiva qualità dell'aria nel polo industriale<sup>132</sup>

Merita menzione a parte il cd. revamping degli impianti cui si riferisce il piano fra le misure a lungo termine destinate ad avere impatto positivo sulla qualità dell'aria<sup>133</sup>. Con tale termine in lingua inglese si definisce l'attività di ristrutturazione integrale delle strutture produttive industriali. Non vi è dubbio che

---

<sup>131</sup> Comporterebbe, infatti, l'annullamento della libertà, tutelata dall'art. 41 Cost., di modulare i livelli produttivi in ragione delle esigenze aziendali. Valgano sul punto le considerazioni svolte alle pagine 33 e 34.

<sup>132</sup> V. *supra* p. 39.

<sup>133</sup> Regione siciliana, op. cit., p. 314.

tale misura superi il canone della disponibilità<sup>134</sup>, infatti si tratta di una misura eccezionale che richiede la fermata dell'impianto, il suo smontaggio integrale e la messa in posa di nuovi macchinari. La sostituzione delle attrezzature utilizzate nel settore industriale costituisce attività certamente complessa ma non è detto che si traduca in un vantaggio per l'ambiente. Invero non v'è dubbio che le nuove tecnologie applicate ad impianti all'avanguardia (differentemente dalla prassi, che vede la posizione di accorgimenti, anche avanzati, su impianti sorti alcuni decenni addietro) comporta una maggiore efficienza sotto il profilo delle sostanze emesse, tuttavia la ristrutturazione comporta il dovere di gestire grandi moli di rifiuti, fra cui le sezioni degli impianti sostituiti, che sarebbero in astratto ancora idonei a funzionare correttamente, sicché il rischio, contrariamente all'impostazione generale della direttiva IPPC<sup>135</sup>, è che ad una contrazione dell'inquinamento in atmosfera consegua maggior carico sul suolo.

Si aggiunga che tale misura comporta enormi costi, dovuti sia al prezzo dell'opera che alla mancata percezione di ricavi dall'impianto sottoposto a ristrutturazione, possibile causa di crisi aziendale.

## **7. Prospettive evolutive.**

Il tema del rapporto fra le due sostenibilità, ambientale ed economica, avrà importanza planetaria, almeno, per il prossimo decennio. Gli accorati allarmi che provengono dal mondo scientifico circa le conseguenze nefaste del mantenimento degli attuali livelli di inquinamento rendono la questione di primaria importanza.

Non possono sussistere dubbi circa l'impatto del settore industriale rispetto alla totalità delle emissioni e, d'altro canto, la disciplina vigente ha avuto il merito, almeno in Europa, di contenere entro certi limiti le sostanze immesse nell'atmosfera dagli impianti.

Una prima indicazione relativa non al complesso formale delle norme sull'argomento, bensì al modo concreto con cui i portatori degli interessi contrapposti si relazionano l'un l'altro, è relativa all'approccio seguito dagli enti a

---

<sup>134</sup> Infatti i BAT-AELs sono distinti fra impianti di nuova costruzione e impianti già esistenti.

<sup>135</sup> Attuare un approccio integrato al fine di evitare che si trasferisca l'inquinamento da una matrice ambientale all'altra. Considerando n. 7 direttiva 96/61/CE.

vario titolo coinvolti ad occuparsi del rapporto fra produzione e ambiente. Nel territorio italiano, infatti, tale questione è affrontata dall'alto verso il basso, mediante l'imposizione agli operatori di certi standard di emissioni e degli interventi necessari a garantirli. Inoltre, poiché il momento principale della dialettica in questione si svolge in seno alla conferenza dei servizi, sconta tutti i difetti legati alle inefficienze della pubblica amministrazione e al deficit di conoscenza tecnica degli enti locali periferici. Diversamente potrebbe svolgere ottimi uffici mutare tale metodo, in favore di un sistema improntato a maggior dialogo, in cui l'amministrazione pubblica, al livello ove meglio si componga il confronto fra vicinanza agli operatori e capacità tecnica, ponga un limite e il termine per il suo raggiungimento e sia lasciato all'operatore il compito di individuare le misure necessarie<sup>136</sup>.

La predisposizione di un apparato volto a favorire il costante rapporto fra politica e industria richiede, inoltre, un apporto di fondi, da investire nella formazione del personale, oggi difficilmente reperibili, specie dai Comuni, che subiscono ad un tempo la costante contrazione dei trasferimenti di denaro dal centro alle amministrazioni periferiche e l'aumento dei servizi che sono obbligati ad offrire alla cittadinanza.

In tale sistema appare chiaro che l'intrinseca complessità della materia richiederebbe una congrua disponibilità economica, sicché il tema risulta strettamente collegato con le esigenze di riduzione del debito pubblico nazionale e con il taglio della spesa inutile. In altri termini è richiesto agli attori pubblici uno slancio di coraggio che permetta l'investimento delle risorse necessarie sulle politiche ambientali, magari mediante incentivi alle imprese virtuose o facendo uso di misure di extrafiscalità, comprendendo che i corretti investimenti potrebbero anche comportare effetti positivi in ordine alla riduzione dei costi, quindi, permettere l'aumento stabile del reddito lordo delle imprese interessate e conseguentemente un maggior prelievo fiscale con cui recuperare le somme per gli investimenti statali.

---

<sup>136</sup> Propendono per la devoluzione della materia in capo alle amministrazioni comunali — sebbene con le dovute differenze in tema di riparto di competenza rispetto all'Italia — R. VAN STIGT *et al.*, Steering urban environmental quality in a multi-level governance context. How can devolution be the solution to pollution?, in *Land Use Policy*, 50, 2016, p. 268.



Resta sul tavolo la questione della sostenibilità economica degli interventi di carattere ambientale, e a tal fine, oltretutto la politica di incentivi sopra evocata, potrebbe svolgere buoni uffici anche uno strumento già conosciuto dall'ordinamento per altri fini: le riserve di bilancio.

Individuate dal codice civile agli artt. 2430 e 2431 nelle due figure principali di accantonamento applicabili in via generale alle società, rispettivamente della riserva legale e da sovrapprezzo azioni, costituiscono somme non distribuibili nel primo caso, ovvero solo dopo che la riserva legale abbia raggiunto una certa soglia nel secondo. Pur non volendo indulgere in considerazioni circa la funzione di tali riserve, non essendone questo il luogo e poiché argomento già trattato ampiamente dalla dottrina, è opportuno considerare l'effetto di tali norme.

L'ordinamento impone, già, alle società di accumulare una certa somma di denaro, calcolata come frazione degli utili netti complessivi, sottoponendola ad un vincolo di destinazione, che — specie relativamente a quanto disposto dall'art. 2430 — permette di stabilizzare le condizioni economiche dell'impresa e di far fronte alle oscillazioni negative del mercato con un sacrificio piuttosto modesto della quota di utili, limitandone il godimento da parte degli azionisti.

Dato il costo ingente degli interventi di efficientamento ambientale e di contrasto dell'inquinamento, risulterebbe utile vincolare annualmente, per legge, una quota dei profitti fatti registrare dalle società del settore industriale. In tal modo, i gestori, alla scadenza delle autorizzazioni<sup>137</sup> avrebbero risparmiato nel tempo una certa somma che sarebbe vincolata ad iniziative per ridurre l'impatto ambientale dell'impianto, a fronte di un sacrificio costante ma limitato ed economicamente accettabile degli utili. Questa soluzione permetterebbe di evitare che, in sede di rinnovo AIA, gli enti preposti impongano misure i cui costi di installazione, di per sé già elevati, siano insostenibili e cui i gestori debbano far fronte mediante risorse da individuare in termini certamente più brevi e con tagli annui più consistenti del margine di profitto, con il rischio che, ove tale utile non vi sia o sia particolarmente ridotto per congiunture economiche che esulano dalla

---

<sup>137</sup> Quindi entro il termine di dieci, dodici o sedici anni, di regola, eccezion fatta per il caso della revisione delle BAT Conclusions, che però è procedimento, di regola, più lungo del periodo di vigenza dell'autorizzazione di cui all'art. 29-octies d.lgs. 152/2006.

volontà degli imprenditori, il momento della formazione del nuovo documento autorizzativo e l'individuazione delle misure da scegliere possa comportare il rischio della fine delle attività produttive.

## Bibliografia

- ❖ G. AMENDOLA, P. DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, 1992, Napoli;
- ❖ A. BARAK, *Proportionality*, Cambridge, 2012;
- ❖ C. BASSU, Diritto di uguaglianza e principio di ragionevolezza: la saggezza delle Corti, in *AREL*, 2016, 3, p. 71;
- ❖ R. BIN, Ragionevolezza e divisione dei poteri, in (a cura di) M. LA TORRE e A. SPADARO, *La ragionevolezza nel diritto*, 2002, Torino, p. 59;
- ❖ P. BONANNI *et al.*, Piani di risanamento regionali della qualità dell'aria - Analisi dei questionari trasmessi alla Commissione Europea, 2006, in [www.isprambiente.gov.it/files/aria/pianirisanamentoregionali.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/aria/pianirisanamentoregionali.pdf);
- ❖ E. BONDAROUK, D. LIEFFERINK, Diversity in sub-national EU implementation: the application of the EU Ambient Air Quality directive in 13 municipalities in the Netherlands, in *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2007, 19:6, p. 733;
- ❖ M. CARTABIA, I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana, intervento presentato in seno alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, 2013;
- ❖ A. CICHETTI, I piani di tutela della qualità dell'aria nella legislazione statale e regionale, in *Sanità pubblica*, 2001, p. 573;
- ❖ M. CIRILLO, L. ZEGA, Piani e programmi per la qualità dell'aria: la situazione italiana, la nuova direttiva europea, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, 3-4, p. 660;
- ❖ G. CORSO, Il principio di ragionevolezza nel diritto amministrativo, in *Ars Interpretandi*, 2002, 7, p. 437;
- ❖ M. GASPARINETTI, La direttiva 2008/50/Ce sulla qualità dell'aria: applicazione e prospettive di revisione, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, numero speciale, p. 105.
- ❖ A. GIUSTI, “*La disciplina dell'inquinamento atmosferico da attività industriali nel Codice dell'ambiente*”, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, 2;

- ❖ F. GRANDI, L'inquinamento atmosferico, in (a cura di) B. CARAVITA, Diritto dell'ambiente, 2016, Bologna, p. 135 e ss.;
- ❖ A. MARZANATI, Ambiente. Articolazioni di settore e normativa di riferimento, cap. II, § 1, in (a cura di) M. P. CHITI e G. GRECO, trattato di diritto amministrativo europeo, I, 2007, Milano, p. 273;
- ❖ M. MAZZAMUTO, Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2009, 6, p. 1590;
- ❖ A. MONTAGNA, Inquinamento atmosferico, questioni superate e problematiche aperte dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2007, 3-4, p. 457;
- ❖ A. MURATORI, Per un'aria più pulita in Europa: la nuova Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente, in Ambiente & Sviluppo, 2008,9, p. 819;
- ❖ E. MURTULA, *Prima applicazione in Italia della giurisprudenza comunitaria «Janecek» sull'obbligo (regionale) di adottare i Piani per la qualità dell'aria*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2013, 1, p. 111;
- ❖ F. NICOTRA, I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa, in federalismi.it, 2017, 12, p. 19;
- ❖ A. PIZZORUSSO, Ragionevolezza e razionalità nella creazione e nell'applicazione della legge, in (a cura di) M. LA TORRE e A. SPADARO, La ragionevolezza nel diritto, 2002, Torino, p. 45;
- ❖ D. ROCCO, Il principio di ragionevolezza: nuovi sviluppi nella giurisprudenza costituzionale tra interpretazione ed argomentazione, in *Il Consiglio di Stato*, 2005, 5-6, p. 891;
- ❖ F. ROMANO, Inquinamento atmosferico, in Manuale ambiente, 2017, Milano, p. 647 e ss.;
- ❖ R. ROTA, Profili di diritto comunitario dell'ambiente, in (a cura di) P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, Trattato di diritto dell'ambiente, 2012, Padova, I, p. 183;

- ❖ A. RUGGERI, Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giustizia costituzionale, in (a cura di) M. LA TORRE e A. SPADARO, La ragionevolezza nel diritto, 2002, Torino, p. 97;
- ❖ A. SCARCELLA, L'autorizzazione integrata ambientale, 2005, Milano;
- ❖ R. VAN STIGT *et al.*, Steering urban environmental quality in a multi-level governance context. How can devolution be the solution to pollution?, in *Land Use Policy*, 50, 2016, p. 268;
- ❖ E. THOMANN, Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation, *Journal of European Public Policy*, 2015, 22:10, p. 1368;
- ❖ G. ZAGREBELSKY, Il diritto mite: leggi, diritto, giustizia, 1992, Torino.