

SCUOLA ODORI 2021

EFFETTI DELLA FORMULAZIONE DELLE PRESCRIZIONI SULLE EMISSIONI ODORIGENE RISPETTO AL REGIME SANZIONATORIO APPLICABILE

Andrea N. Rossi

-

Alessandro Kiniger

CONCETTO SEDIMENTATO

Dal **2017** ad oggi in tutti i contesti (giudiziali, procedimentali, *permitting*, ...) si parla di:

«EMISSIONI ODORIGENE»

Primo passo:

Art. **272 bis** (introdotto con D. Lgs. 183/2017): «La **normativa regionale** o le **autorizzazioni** possono prevedere **misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al presente titolo**. ... Tali **misure** possono anche includere: [...]».

CONCETTO SEDIMENTATO

Punto di incontro

tra la **nuova definizione:**

«**emissioni odorigene**: emissioni convogliate o diffuse aventi effetti di natura odorigena»
- 268 comma 1 lett. f-bis (introdotta con d.lgs. 102/2020)

e

l'**interpretazione estensiva della giurisprudenza:**

Per «emissione» si intendono gli scarichi dell'impianto in tutte le matrici ambientali (aria, acqua, suolo)
- **Cass. Pen. n. 18145/2021 e n. 51480/2018.**

CONCORSO DI SANZIONI

CASS. PEN: 20204/2021: uno stesso fatto può determinare un concorso di reati e di sanzioni:

674 c.p. + 279 comma 2 o 29-quattordecies comma 3 lett. a)

Non vi è rapporto di specialità; inoltre, condotte e i beni giuridici tutelati sono differenti:

*«nel primo caso, si fa riferimento all'**ambiente in genere ed alla matrice aria** in particolare [...] mentre nel secondo, l'oggetto della tutela è la **pubblica incolumità**».*

Bisogna però considerare che i criteri di prova e di imputabilità del reato sono diversi!

Emissioni odorigene vs. Impatto olfattivo



EMISSIONI ODORIGENE vs. IMPATTO OLFATTIVO

Punti fermi:

- Una emissione odorigena è pienamente lecita solo quando è lecito l'impatto olfattivo che essa produce
- Se una emissione odorigena è di per sé abusiva, le considerazioni sull'accettabilità del suo impatto olfattivo sono superflue.
(Un'emissione è abusiva se, per esempio, non è autorizzata o è gestita in modo del tutto difforme da quanto autorizzato)
(L'emissione diffusa generata dallo stoccaggio in cumulo di un materiale odorante potrebbe essere considerata abusiva se nell'autorizzazione essa non è descritta o non è oggetto di una qualsivoglia prescrizione mirata a gestire il materiale odorigeno o controllare o monitorare l'emissione odorigena. Lo stoccaggio può essere lecito, ma paradossalmente potrebbe non essere lecita la sua emissione odorigena)

EMISSIONI ODORIGENE vs. IMPATTO OLFATTIVO

Altri punti fermi:

- La sensibilità naturale agli odori delle persone è grandemente variabile fra la popolazione: sottoposti ad una stessa concentrazione di odoranti alcuni sentono odore, altri no. Vi sono fattori sia fisiologici che psicologici.
- Si può parlare di impatto olfattivo solo quando sia in esame l'esposizione all'odore da parte di molteplici persone. Le lamentele di una singola persona non dimostrano che un impatto olfattivo sia intollerabile.
- Il concetto di impatto olfattivo vive solo nel campo in cui la giurisprudenza parla di "normale tollerabilità". Se si mira alla "stretta tollerabilità" (ossia quando è sufficiente un solo individuo che lamenti la propria percezione di molestia) è impossibile ragionare di previsione, pianificazione e regolamentazione di emissioni e impatti.

Quindi

- Il gestore deve in modo trasparente presentare all'Autorità il quadro completo delle emissioni odorigene;
- Le amministrazioni devono in modo trasparente descrivere il contesto territoriale e raccogliere in modo strutturato e adeguato le lamentele.

EMISSIONI ODORIGENE vs. IMPATTO OLFATTIVO

L'Autorità competente può prescrivere un impatto olfattivo massimo? NO

La legge italiana prevede che le Autorità possano imporre il rispetto di determinati limiti alle emissioni in atmosfera (comprese le emissioni odorigene), ma non agli impatti (compresi gli impatti olfattivi).

(Nel campo "parallelo" del rumore invece esiste una doppia regolamentazione: per le emissioni e per l'impatto)

Ma lo Stato punisce penalmente chi produce un impatto olfattivo intollerabile

L'art. 674 del codice penale (che in teoria si può applicare a qualunque emissione inquinante) è invocato frequentemente per gli impatti olfattivi. Lo Stato punisce chi causa impatto olfattivo intollerabile ma non può regolamentare l'impatto olfattivo?

E' un paradosso?

No, perché esistono strumenti (in primis le simulazioni di dispersione) per:

- verificare **ex-ante** se una emissione odorigena avrà un impatto olfattivo accettabile e fissare conseguentemente dei valori limite per l'emissione odorigena;
- verificare **ex-post** se vi è un nesso causale fra una emissione odorigena e un impatto olfattivo (risultante dall'analisi di lamentele o di altri metodi di monitoraggio); conseguentemente i limiti all'emissione odorigena possono essere riesaminati e corretti.

EMISSIONI ODORIGENE vs. IMPATTO OLFATTIVO

EX-ANTE

Come si fissa un VLE per un'emissione odorigena?

Un VLE (es.: 300 ou_E/m³) protegge dal verificarsi di disturbi olfattivi fra la popolazione?

SI

Se il VLE è frutto di una valutazione che tenga conto del **territorio** (meteo, presenza di ricettori → studio di impatto olfattivo)

NO

Se il VLE è fissato "**per analogia tecnologica**" (es.: BAT-AEL), senza tener conto del territorio

EMISSIONI ODORIGENE vs. IMPATTO OLFATTIVO

Ma tutte le modalità di prescrizione elencate nell'art. 272-bis prevedono una valutazione dell'impatto? NO

*D.Lgs 152/2006, Parte V, art. 272-bis
(Emissioni odorigene)*

1. La normativa regionale o le autorizzazioni possono prevedere misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al presente titolo. Tali misure possono anche includere, ove opportuno, alla luce delle caratteristiche degli impianti e delle attività presenti nello stabilimento e delle caratteristiche della zona interessata, e fermo restando, in caso di disciplina regionale, il potere delle autorizzazioni di stabilire valori limite più severi con le modalità previste all'articolo 271:

a) valori limite di emissione espressi in concentrazione (mg/Nm³) per le sostanze odorigene;

b) prescrizioni impiantistiche e gestionali e criteri localizzativi per impianti e per attività aventi un potenziale impatto odorigeno, incluso l'obbligo di attuazione di piani di contenimento;

*c) **procedure volte a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, criteri localizzativi in funzione della presenza di ricettori sensibili nell'intorno dello stabilimento;***

d) criteri e procedure volti a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena espresse in unità odorimetriche (ouE/m³ o ouE/s) per le fonti di emissioni odorigene dello stabilimento;

*e) **specifiche portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena espresse in unità odorimetriche (ouE/m³ o ouE/s) per le fonti di emissioni odorigene dello stabilimento.***

EMISSIONI ODORIGENE vs. IMPATTO OLFATTIVO

EX-POST

Qualunque segnalazione di molestia dimostra la sussistenza di un impatto olfattivo non accettabile? NO

Ha senso parlare di "attendibilità" di una singola segnalazione? NO

Entro un procedimento penale sul reato ex art. 674 (stretta tollerabilità) una singola segnalazione (se risultante come testimonianza resa secondo legge) è sufficiente.

Ma questo vale solo se l'emissione è abusiva ("nei casi non consentiti dalla legge").

E se non è abusiva? Si può e si deve esaminare l'impatto olfattivo.

EMISSIONI ODORIGENE vs. IMPATTO OLFATTIVO

Come si valuta la tollerabilità dell'impatto olfattivo di una emissione?

(Attenzione: assumiamo che il provvedimento di autorizzazione o la legge abbiano considerato un impatto olfattivo massimo: deve essere definito un impatto olfattivo lecito per quella emissione odorigena; diversamente si ricade nel caso precedente, in cui l'art. 674 gioca imperturbato)

Il giudizio sulla (normale) tollerabilità dell'impatto olfattivo dell'emissione deve basarsi su elementi raccolti secondo metodi riconosciuti

(es.: SNPA Delibera 38/2018, ossia: field inspection UNI EN 16841; raccolta sistematica e strutturata delle segnalazioni; IOMS, ...).

Confronto fra l'impatto olfattivo misurato e l'impatto olfattivo massimo previsto

l'impatto olfattivo misurato è
inferiore al livello previsto



impatto tollerabile;
nessuna azione
(NB: l'impatto non è nullo)

l'impatto olfattivo misurato è
superiore al livello previsto



impatto non tollerabile;
riesame del provvedimento di
autorizzazione

EMISSIONI ODORIGENE vs. IMPATTO OLFATTIVO

Problema aperto: la pianificazione territoriale

Consideriamo un'installazione che abbia completato il percorso autorizzativo sulle emissioni odorigene.

(Caratterizzazione delle emissioni; analisi meteo e analisi del territorio; studio di impatto olfattivo; fissazione di VLE funzionali a mantenere l'impatto olfattivo inferiore ad un definito criterio di accettabilità).

Supponiamo che successivamente cambi il contesto territoriale.

(es.: cambio di destinazione di una zona; nuovo insediamento residenziale vicino all'impianto; nuovo centro commerciale; aumento del richiamo turistico di una zona.....)

A chi spetta la nuova verifica di accettabilità dell'impatto?

A chi l'onere degli investimenti per contenere ulteriormente le emissioni odorigene?

VALORI LIMITE di EMISSIONE

Il trend più diffuso vede la **fissazione di VLE**

n.	portata	altezza	fase operativa	abbattimento (stadi trattamento)	Emissioni odorigene	mg/Nm3
	Nm3/h	m				
E1	120.000	27	Linea forno (essiccazione)	Scrubber Venturi Torri scrubber	O.U.*	2000
						(limite assoluto)**
						500

Un VLE legittimo si determina **previa analisi del caso specifico** (simulazioni di dispersione, ...).

Se la **regolamentazione autorizzativa fallisce** (VLE insostenibile, sproporzionato, illogico, abnorme, ...) il **Gestore** impugnerà al **TAR** il provvedimento. Lo stesso faranno gli **altri stakeholders** (cittadini, associazioni, vicini, concorrenti, ...) se il VLE sarà poco rigoroso.

Vi sono diritti ed esigenze contrastanti → serve un **compromesso** (alcuni ricettori potrebbero essere sottoposti ad un certo livello di impatto olfattivo).

VALORI LIMITE di EMISSIONE

A prescindere dalla legittimità del limite, **le sanzioni sono legate al superamento del VLE:**

- **279 comma 2**, se autorizzazione ordinaria
- **29-quattordecies comma 3 lett. a)**, se AIA
- in ogni caso, possibili **provvedimenti inibitori**

Ovviamente il campionamento e la metodologia devono essere corrette:

Il mancato rispetto delle condizioni di conservazione di un campione (temperatura, ...) o anche solo l'incertezza rispetto alla corretta conservazione, determina l'**inattendibilità dei risultati** sui quali si basava il provvedimento, che pertanto è stato dichiarato illegittimo e di conseguenza annullato (**T.A.R. Lecce, n. 1379/2020**).

LIMITI OBIETTIVO

Altro trend delle AC è la fissazione di **limiti obiettivo**:

«Data la generale carenza, nelle norme nazionali e nelle regolamentazioni regionali attualmente in vigore, di riferimenti tecnici specifici e di precisi limiti tabellari univoci fissati in termini di concentrazioni o portate massime di odore per le diverse attività a potenziale impatto odorigeno, è opportuno che le concentrazioni massime o portate massime di emissione odorigena espresse in unità odorimetriche (ouE/m³ o ouE/s) vengano definite in prima istanza come "valori obiettivo" o "valori guida" anzichè "valori limite di emissione"». ARPAE Linee Guida 35/DT - 2018

	Valore guida	NOTA 5
Concentrazione di odore	NOTA 4	500 unità U.O./Nm ³

Esistono anche **ipotesi intermedie** (VLE assoluto e valore obiettivo)

LIMITI OBIETTIVO

Le **sanzioni** in caso di limiti obiettivo:

non essendo un VLE → **no 279 comma 2 o 29-quattordecies comma 3**

NOTA 5 I valori guida non costituiscono un limite assoluto da rispettare, bensì un valore indicativo a cui tendere. In tal senso un eventuale superamento non costituisce violazione sanzionabile ai sensi dell'art.279 c.2 del D.lgs 152/06 e s.m.i.

Possibile contestazione 674 c.p. (Cass. Pen. n. 20204/2021)

Violazione prescrizioni autorizzative:

- **Art. 279 comma 2-bis:** sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 10.000 euro
- **Art. 29-quattordecies comma 2:** sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro

Possibili **provvedimenti inibitori** (diffida, riesame, ...)

PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI vs PROCEDIMENTI PENALI

Ricordando, infine, che **l'Autorità Competente**, nell'emanare provvedimenti inibitori, **non può appiattirsi alle valutazioni della PG in ambito penale.**

Serve valutazione autonoma (e motivata):

*«Sussiste innanzitutto il **difetto di istruttoria nella parte in cui l'intimata amministrazione statale ha omesso ogni propria autonoma valutazione** in merito alle circostanze che avrebbero determinato il ritiro del prodotto. La circostanza risulta piuttosto evidente da un semplice raffronto tra conclusioni dei NAS in sede di indagini preliminari e motivazione del **provvedimento impugnato, il quale piuttosto pedissequamente si limita e ripetere le ridette conclusioni senza operare alcuna ulteriore valutazione di carattere istruttorio nonché di natura tecnico-giuridica.** Di qui l'accoglimento della specifica censura, dato il **sostanziale appiattimento delle posizioni del Ministero rispetto alle valutazioni dei NAS**, i quali operano all'interno di un diverso ambito di competenze (organo di polizia giudiziaria)» (T.A.R. Lazio, n. 9183/2021).*

ABUSIVITA'

Sia in caso di VLE, sia in caso di superamento di valori obiettivo:

Possibile abusività della condotta (rilevante per gli ecoreati):

«Quando - come nel caso di specie - la causa è attribuita agli scarichi, non conta la rilevanza penale di ciascuno di essi ma l'evento, purché etiologicamente riconducibile ad una condotta (commissiva o omissiva) a qualsiasi titolo non consentita ovvero posta in essere, per esempio in tema di scarichi, anche solo in violazione di valori non cogenti. Per l'**Escherichia Coli**, per attenerci al caso in esame, le tabelle 3 e 4 di cui all'allegato V alla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006, prevedono che in caso di autorizzazione allo scarico dell'impianto per il trattamento di acque reflue urbane deve essere fissato il limite ritenuto più opportuno, consigliando comunque un limite non superiore a 5.000 UFC/100mL. In mancanza di indicazioni specifiche nell'autorizzazione, il superamento di detto limite, ancorché "consigliato" e penalmente ed amministrativamente irrilevante, qualifica come "abusiva" la condotta che abbia cagionato l'inquinamento delle acque ai sensi dell'art. 452-bis, cod. proc. pen.» (Cass. Pen. n. 3954/2017).

GRAZIE PER L'ATTENZIONE