



AMBIENTE, QUANDO ARPA RILEVA ANOMALIE, SINDACO E PROVINCIA NON POSSONO RESTARE FERMI

A CURA DELL'[AVV. MICHELEALFREDO CHIARIELLO](#)

INDICE

1 DAL FUMO ALLE CARTE: COSA SUCCEDA DOPO L'INTERVENTO DELL'ARPA?

2 LA COMUNICAZIONE DEGLI ACCERTAMENTI ALL'AUTORITÀ COMPETENTE

3 COSA PREVEDE L'ART. 29-DECIES, COMMA 9, DEL CODICE DELL'AMBIENTE

4 DALLA DIFFIDA ALLA CHIUSURA DELL'AZIENDA

5 IL RUOLO DELL'AUTORITÀ COMPETENTE, DELL'ARPA E DEL SINDACO

6 LE CONSEGUENZE SULL'AIA

7 CONCLUSIONI

1 DAL FUMO ALLE CARTE: COSA SUCCEDA DOPO L'INTERVENTO DELL'ARPA?

Prima arriva il **fumo**. Poi la **puzza**.-

Seguono le segnalazioni dei cittadini, le fotografie, i video, le richieste di chiarimento, gli esposti e i tavoli tecnici convocati dalle istituzioni.-

Per settimane, a volte per mesi, la domanda resta sempre la stessa: **che cosa sta accadendo dentro quell'impianto?**

Poi interviene l'ARPA.-

I tecnici effettuano sopralluoghi, acquisiscono documenti, controllano impianti, emissioni, procedure e prescrizioni autorizzative. Al termine degli accertamenti emergono alcune criticità presso un'attività classificata come **industria insalubre**, sebbene regolarmente munita di **Autorizzazione Integrata Ambientale**.

Ed è proprio qui che la vicenda cambia natura.-

Non si parla più soltanto di odori percepiti, di allarme sociale o di proteste dei residenti. Le segnalazioni dei cittadini trovano un primo riscontro in un'attività tecnica di controllo e le risultanze vengono trasmesse all'autorità competente.

Ma che cosa accade da questo momento in poi?

L'AIA protegge automaticamente l'azienda da ogni conseguenza?

La diffida chiude definitivamente la questione?

L'impianto può continuare a operare alle medesime condizioni?

Oppure possono essere imposte nuove prescrizioni, avviato il riesame dell'autorizzazione, sospesa l'attività o, nei casi più gravi, disposta la chiusura?

L'autorizzazione, infatti, non è uno scudo permanente.-

Consente l'esercizio dell'attività soltanto finché l'impianto rispetta le condizioni, i limiti e le prescrizioni stabilite. Quando i controlli evidenziano inosservanze, anomalie o criticità ambientali, si apre una nuova fase: quella delle valutazioni e dei provvedimenti dell'autorità competente.-

Ed è da qui che bisogna partire per comprendere **che cosa può realmente accadere a un'industria insalubre dopo l'intervento dell'ARPA.**

2 LA COMUNICAZIONE ALL'AUTORITÀ COMPETENTE

«Si trasmette la presente comunicazione all’Autorità competente al fine di intraprendere eventuali azioni ai sensi dell’art. 29-decies, comma 9, del D.Lgs. n. 152/2006».

Dietro questa espressione, apparentemente burocratica, si nasconde **un passaggio amministrativo di particolare rilevanza.-**

Quando l’autorità tecnica di controllo, normalmente individuata nell’ARPA per le installazioni di competenza regionale o provinciale, trasmette all’Autorità competente (cioè quella che decide sulle autorizzazioni Aia) le risultanze degli accertamenti eseguiti presso un’attività industriale, soggetta ad Autorizzazione Integrata Ambientale, **non si limita a segnalare una semplice irregolarità.-**

L’organo di controllo rimette all’amministrazione titolare del potere autorizzativo¹ **la valutazione delle conseguenze da collegare alle inosservanze eventualmente accertate.-**

La trasmissione degli atti **non determina automaticamente la sospensione o la chiusura dell’attività**, ma l’espressione «eventuali azioni» **non significa che l’amministrazione possa ignorare gli accertamenti ricevuti.-**

3 COSA PREVEDE L’ART. 29-DECIES, COMMA 9

L’art. 29-decies del D.Lgs. n. 152/2006 disciplina il rispetto delle condizioni contenute nell’Autorizzazione Integrata Ambientale.-

¹ Nel caso di un’installazione sottoposta ad AIA provinciale, sarà pertanto la Provincia, in qualità di Autorità competente, a dover esaminare:

- la natura delle violazioni rilevate;
- le prescrizioni autorizzative interessate;
- la durata e la gravità delle inosservanze;
- gli eventuali effetti sull’ambiente e sulla salute;
- le precedenti contestazioni;
- l’eventuale reiterazione delle condotte;
- le misure adottate successivamente dal gestore;
- l’effettivo ripristino della conformità dell’installazione.-

Il comma 9 stabilisce che, in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative o di esercizio in assenza della necessaria autorizzazione, **l’Autorità competente debba procedere secondo la gravità delle infrazioni**².-

La norma prevede una scala progressiva di interventi³:

- **la diffida**, con assegnazione di un termine per eliminare le inosservanze;
- **la diffida con contestuale sospensione temporanea dell’attività**;
- **la revoca dell’AIA e la chiusura dell’installazione**;
- **la chiusura dell’installazione esercitata in assenza di autorizzazione**.

Non esiste, pertanto, **un’unica conseguenza automatica applicabile a qualsiasi violazione**.-

La stessa condotta può infatti assumere rilievo su piani differenti:

- come violazione delle prescrizioni autorizzative;
- come presupposto per una diffida o una sospensione;
- come illecito amministrativo o penale;
- come elemento rilevante ai fini del riesame dell’AIA.

DALLA DIFFIDA ALLA CHIUSURA DELL’AZIENDA

La diffida

La prima misura prevista dall’art. 29-decies, comma 9, è **la diffida**.-

Con questo provvedimento l’Autorità competente assegna al gestore un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze riscontrate.-

² Sul punto si registrano anche orientamenti contrari, per i quali che la disposizione non prevede affatto che si debba partire dalle sanzioni meno gravi e applicare quelle via via più gravi solamente in caso di reiterazione della violazione. La scelta della sanzione più appropriata in relazione alla violazione commessa è lasciata alla discrezionalità della competente amministrazione che, invero, può anche disporre una misura più grave senza aver prima diffidato l’autore dell’illecito qualora, la violazione delle prescrizioni autorizzative possa arrecare un possibile pregiudizio alla salute umana e all’ambiente. **(Tar Bologna sentenza n. 190/2023)**

³ Naturalmente, l’esito dell’istruttoria potrebbe anche condurre l’Autorità competente a escludere la necessità di una sospensione o di un provvedimento ancora più incisivo.-

Può inoltre stabilire un ulteriore termine entro il quale devono essere applicate le misure provvisorie o complementari ritenute necessarie per ripristinare o garantire temporaneamente la conformità dell'installazione.-

La diffida **non è una semplice raccomandazione.**-

È **un ordine amministrativo vincolante**, nel quale vengono individuati gli obblighi da rispettare, gli interventi da eseguire e i termini entro cui il gestore deve provvedere.-

La sua inosservanza può aggravare la posizione dell'impresa e costituire il presupposto per l'adozione di misure più incisive.-

La diffida con sospensione dell'attività

Una misura più grave è rappresentata dalla diffida accompagnata dalla contestuale sospensione dell'attività per un periodo determinato.-

Essa può essere adottata quando:

- si manifestino situazioni che costituiscono **un pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente;**
- oppure le violazioni risultino **reiterate più di due volte nell'arco di un anno.**-

La sospensione, pertanto, **non costituisce la conseguenza automatica di qualsiasi inosservanza.**-

Richiede la sussistenza delle condizioni specificamente indicate dalla legge e deve essere sorretta da un'istruttoria tecnica adeguata.-

Alla scadenza del periodo stabilito, la sospensione può continuare sino a quando il gestore dichiara di avere individuato e risolto il problema che ha determinato l'inosservanza.-

Il semplice adempimento formale o la dichiarazione del gestore, tuttavia, **non sono necessariamente sufficienti.**-

Qualora i successivi controlli non confermino il ripristino della conformità, l'Autorità competente può rinnovare la sospensione secondo i presupposti e le modalità previste dalla normativa.

La revoca dell'AIA e la chiusura

Il livello successivo è costituito dalla **revoca dell'Autorizzazione Integrata Ambientale e dalla chiusura dell'installazione.**-

Si tratta della misura più grave prevista dall'art. 29-decies, comma 9, lettera c).

La norma richiede la presenza congiunta di due condizioni:

1. **il mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida;**
2. **reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente.**-

La revoca e la chiusura presuppongono una situazione caratterizzata dalla persistenza dell'inadempimento, dalla reiterazione delle violazioni e dalla presenza di un pericolo o di un danno per l'ambiente.-

5 IL RUOLO DELL'AUTORITÀ COMPETENTE, DELL'ARPA E DEL SINDACO

Il ruolo dell'Autorità competente

L'Autorità competente al rilascio e alla gestione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale — ad esempio la Provincia, quando così previsto dalla disciplina regionale — è il soggetto chiamato ad adottare **i provvedimenti incidenti sul titolo autorizzativo**⁴.-

⁴ Ad esempio:

- la diffida;
- le prescrizioni correttive;
- le misure provvisorie o complementari;
- la sospensione temporanea dell'attività;
- la revoca dell'AIA;
- la chiusura dell'installazione.-

È inoltre l'Autorità competente a dover verificare se le criticità riscontrate rendano necessario **riesaminare o aggiornare le condizioni contenute nell'AIA.**

Il ruolo dell'ARPA

Per le installazioni non statali, l'Autorità competente si avvale normalmente dell'Agenzia regionale o provinciale per la protezione dell'ambiente.-

ARPA svolge **una funzione tecnica essenziale di controllo, ispezione, accertamento e supporto istruttorio**⁵.-

Gli esiti delle ispezioni vengono comunicati all'Autorità competente e al gestore, con l'indicazione delle situazioni di mancato rispetto e delle misure ritenute necessarie.-

I rilievi tecnici dell'Agenzia assumono quindi **un peso centrale nell'istruttoria**.-

La decisione finale sulle misure incidenti sull'AIA spetta, tuttavia, all'amministrazione titolare del potere autorizzativo.-

Il ruolo del Sindaco

Il Comune e il Sindaco conservano un ruolo distinto sul versante della **tutela della salute pubblica**.-

L'art. 29-decies, comma 10, stabilisce che, in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative, qualora si manifestino situazioni di pericolo o di danno per la salute, l'Autorità competente debba darne comunicazione al Sindaco.-

⁵ In particolare, verifica:

- il rispetto delle condizioni dell'AIA;
- la regolarità dei controlli eseguiti dal gestore;
- il funzionamento dei sistemi di prevenzione e abbattimento;
- il rispetto dei valori limite di emissione;
- l'adempimento degli obblighi di comunicazione;
- la corretta gestione degli inconvenienti o degli incidenti che possano incidere significativamente sull'ambiente.-

Il Sindaco è quindi chiamato a valutare l'adozione delle misure⁶ previste dall'art. 217 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, ossia dal Testo Unico delle Leggi Sanitarie.- Tale disposizione stabilisce che, quando vapori, gas, esalazioni, scoli o rifiuti provenienti da manifatture o fabbriche possano risultare pericolosi o dannosi per la salute pubblica, il Sindaco prescriva **le misure necessarie per prevenire o impedire il danno o il pericolo**, verificandone l'esecuzione e l'effettiva efficienza.-

Per gli impianti sottoposti ad AIA, il Sindaco **non può sostituirsi ordinariamente all'Autorità competente**, modificare indirettamente l'autorizzazione ambientale o sovrapporsi stabilmente al procedimento disciplinato dal Codice dell'Ambiente.-

Un eventuale intervento particolarmente incisivo, sino alla limitazione o alla temporanea inibizione delle attività direttamente interessate, richiede un pericolo concreto e adeguatamente documentato per la salute pubblica, accertato attraverso una completa istruttoria tecnica.-

La misura deve essere proporzionata, adeguatamente motivata e limitata a quanto realmente necessario per prevenire o contenere il rischio.-

⁶ A titolo esemplificativo e sulla base delle risultanze dell'istruttoria tecnica, le prescrizioni possono riguardare:

- l'adozione di specifiche cautele nell'esercizio dell'installazione;
- interventi per il contenimento delle emissioni;
- il potenziamento dei sistemi di abbattimento;
- l'intensificazione dei monitoraggi;
- l'eliminazione delle cause di dispersioni o esalazioni;
- la modifica delle modalità di svolgimento di determinate lavorazioni;
- la trasmissione di dati e informazioni di rilevanza sanitaria;
- l'esecuzione, entro termini determinati, degli interventi indispensabili per proteggere la popolazione.-

In caso di inadempimento, l'art. 217 consente di provvedere d'ufficio secondo le forme previste dall'ordinamento.-

Non può essere fondata su timori generici, percezioni soggettive o sulla sola esistenza di una criticità ambientale non accompagnata da elementi tecnici idonei a dimostrare un pericolo o un danno per la salute.-

Il Sindaco, pertanto, **non può disporre la chiusura dell'intero impianto soltanto perché ritiene insufficienti le prescrizioni contenute nell'AIA** o perché non condivide le valutazioni compiute dall'Autorità competente.-

Senza dimenticare che, in ogni caso, il Sindaco

- ai sensi dell'art. 50, comma 5, TUEL, per emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, può adottare ordinanze contingibili e urgenti;
- ai sensi dell'art. 54, comma 4, TUEL, per prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, può adottare provvedimenti contingibili e urgenti.

In conclusione, in presenza di criticità, ciascun ente è chiamato a esercitare tempestivamente i propri poteri: **ARPA deve accertare e riferire, l'Autorità competente deve valutare le conseguenze sull'AIA e il Sindaco deve verificare se ricorrano i presupposti per adottare misure a tutela della salute della popolazione.-**

6 LE CONSEGUENZE SULL'AIA

Nel caso di un'AIA già in essere, gli accertamenti trasmessi dall'organo di controllo possono determinare l'introduzione di nuove prescrizioni, limiti più rigorosi, maggiori obblighi di monitoraggio o interventi di adeguamento⁷.-

-
- ⁷ l'introduzione di limiti emissivi più rigorosi;
 - la modifica del piano di monitoraggio e controllo;
 - l'aumento della frequenza delle misurazioni;
 - l'installazione di sistemi di abbattimento maggiormente efficaci;
 - l'introduzione di sistemi di monitoraggio in continuo;

Nel caso di AIA da rinnovarsi, le violazioni pregresse possono incidere sulla valutazione complessiva dell'impianto e sull'idoneità delle misure proposte dal gestore.

Se, invece, l'AIA è già in fase di rinnovo, l'autorità competente non può ignorare le criticità segnalate, ma deve verificare se siano state effettivamente eliminate e se le condizioni autorizzative precedenti siano ancora sufficienti a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente.-

Poi abbiamo **il riesame dell'Aia, che** può essere disposto dall'Autorità competente, anche su proposta delle amministrazioni comunali, quando la situazione, sotto il profilo ambientale e sanitario, a seguito di una regolare istruttoria, renda necessaria **la revisione dei valori limite di emissione o l'introduzione di nuovi limiti.**-

7 CONCLUSIONI

La trasmissione degli accertamenti all'Autorità competente ai sensi dell'art. 29-decies, comma 9, **non anticipa automaticamente quale sarà il provvedimento finale.**-

Segna, però, **l'apertura di una fase nuova e particolarmente delicata**, che può definirsi anche con la revoca del titolo autorizzativo.-

-
- la subordinazione della prosecuzione dell'attività alla realizzazione di specifici interventi;
 - la riduzione dei quantitativi trattati, della capacità produttiva o di determinate modalità operative;
 - l'eliminazione di deroghe o condizioni precedentemente più favorevoli;
 - la previsione di termini particolarmente stringenti per l'adeguamento dell'impianto.