



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**DOTTORATO DI RICERCA IN GIURISPRUDENZA**

**XXXIV CICLO**

---

---

**Federica Nocilla**

Industria petrolifera, emissioni odorigene ed inquinamento olfattivo

—————  
**TESI DI DOTTORATO**  
—————

**TUTOR:**

Chiar.ma Prof.ssa Marisa Meli

**COORDINATRICE:**

Chiar.ma Prof.ssa Anna Maria Maugeri

**ANNO ACCADEMICO 2020/2021**

La nostra sfida più grande in questo nuovo secolo è di adottare un'idea che  
sembra astratta - sviluppo sostenibile

(Kofi Annan)

## **Ringraziamenti**

*Ringrazio me stessa per aver confidato e creduto nelle mie capacità, fino alla fine di questo lavoro.*

*Ringrazio il mio fidanzato, Raffaele, e i miei genitori per avermi sostenuto sempre, soprattutto nei momenti di difficoltà e scoramento.*

*Ringrazio le mie nonne e i miei nonni, per avermi fatto sentire sempre la loro presenza.*

*Ringrazio l'Avvocato Alessio Fussone e i Professori Valerie Fogleman e Ben Pontin per la loro collaborazione e disponibilità.*

*Ringrazio, infine, la Prof.ssa Marisa Meli per avere significativamente contribuito al mio percorso di formazione e di crescita professionale, e la Prof.ssa Anna Maria Maugeri, Coordinatrice del Dottorato, sempre vicina a noi dottorandi in ogni circostanza.*

# Sommario

Introduzione.....	7
CAPITOLO I.....	20
CARATTERI E PECULIARITÀ DELLE EMISSIONI ODORIGENE.....	20
1. Descrizione e genesi del fenomeno olfattivo.....	21
2. Le emissioni odorigene e il dibattito sulla loro riconducibilità al fenomeno dell'inquinamento atmosferico .....	26
2.1 Le principali differenze tra emissioni odorigene ed emissioni tossiche.....	36
2.2 Questionario relativo alla qualità dell'aria nella provincia di Siracusa.....	40
3. La crescente attenzione alla questione dell'impatto olfattivo nel panorama normativo interno ed europeo.....	47
4. Le molestie olfattive sotto la lente del giudizio di intollerabilità ex art. 844 c.c.: un confronto tra ordinamento italiano e anglosassone .....	51
4.1 Critiche all'utilizzo del giudizio di intollerabilità degli odori in sede penale....	58
5. Sulla possibile riconducibilità delle emissioni odorigene alla nozione di danno ambientale.....	63
CAPITOLO II.....	70
LA REGOLAZIONE DEL FENOMENO OLFATTIVO: PROFILI LEGISLATIVI ED AMMINISTRATIVI.....	70
1. L'intervento del legislatore sulle emissioni odorigene: <i>ratio</i> , fondamento giuridico e novità dell'art. 272- <i>bis</i> d.lgs. n. 152/2006.....	71

2. Le funzioni attribuite alle Regioni in materia di emissioni odorigene, nel quadro del riparto di competenze previsto dalla Costituzione e dalla legislazione ambientale.....	85
3. Le esperienze regionali in materia di molestie olfattive, tra normative del passato e nuovi interventi legislativi .....	93
4. I limiti alla competenza regionale sulle molestie olfattive secondo la Corte Costituzionale n. 178/2019 .....	101
5. Proposte di coordinamento tra AIA e tutela dalle emissioni odorigene.....	107
6. La necessaria valutazione dell’impatto olfattivo in seno alla VIA, alla luce delle recenti posizioni della Corte Costituzionale .....	109
7. La nuova azione inibitoria collettiva come possibile strumento di tutela preventiva avverso il disturbo odorigeno .....	115
8. Cenni sulla regolazione delle molestie olfattive nella <i>statutory law</i> .....	118
CAPITOLO III .....	121
L’IMPATTO DELLE IMMISSIONI ODORIGENE SUL TERRITORIO E GLI STRUMENTI DI TUTELA EX POST .....	121
Premessa .....	123
SEZIONE I.....	125
LO SMELL NUISANCE NEL SISTEMA DELLA COMMON LAW .....	125
1. Cenni generali sulle azioni per <i>nuisance</i> nel sistema inglese.....	125
2. Lo <i>smell nuisance</i> e i rimedi della <i>common law</i> .....	127
3. La vicenda <i>Coventry v. Lawrence</i> e le “Coventry rules” .....	131

4. Il rapporto tra le molestie olfattive e <i>l'environmental permit</i> : il caso Barr v. Biffa.....	135
SEZIONE II.....	139
LA TUTELA PENALE E CIVILE AVVERSO LE EMISSIONI ODORIGENE .	139
1. La tutela penale contro le emissioni odorigene alla luce del riparto di competenze Stato-Regioni ex art. 272-bis.....	139
2. Il rapporto tra tutela pubblica e tutela privata in materia di molestie olfattive e il discusso criterio del “valore soglia” .....	142
3. La tutela processuale contro le emissioni odorigene alla luce della nuova <i>class action</i> .....	147
4. Il riparto degli oneri probatori nell'azione contro le molestie olfattive .....	152
5. Il danno da emissioni odorigene e la sua valutazione in termini economici...161	
6. Criticità circa l'utilizzo della <i>class action</i> contro l'impatto odorigeno, in particolare il problema dei costi giudiziali proibitivi .....	166
6.1 La questione della ristretta legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste nella <i>class action</i> .....	170
CAPITOLO IV .....	175
PROPOSTE DI RISOLUZIONE DEL PROBLEMA OLFATTIVO .....	175
1. Lo sviluppo sostenibile secondo il nuovo art. 9 Cost.: la chiave per un'efficace tutela dell'aria.....	176
2. I vantaggi dello strumento concertativo .....	179
3. Gli accordi tra industria e privati come fonte del “diritto di inquinare” .....	182
4. Scambio di quote di emissioni tra operatori economici .....	185

5. Emissioni olfattive e servitù industriali.....	186
Conclusioni finali.....	189
Bibliografia.....	192
Rassegna giurisprudenziale .....	203
Sitografia .....	215

## Introduzione

Il presente lavoro ha come oggetto il fenomeno delle emissioni odorigene, recentemente definite dalla legislazione ambientale come quelle “*emissioni, convogliate o diffuse, aventi effetti di natura odorigena*” (art. 268, *lett. f-bis*), d.lgs. n. 152/2006).

Si tratta di una questione di pressante attualità che ha funestato, in special modo, le aree limitrofe al polo petrolchimico di Priolo-Melilli-Augusta, situato nella provincia di Siracusa, a cui è stata data particolare risonanza mediatica per mezzo di frequenti servizi radiotelevisivi locali e nazionali e ai social network.

Nel corso degli ultimi anni, tale problema ha finito per incrinare sempre di più il rapporto – già alquanto compromesso - tra la comunità locale e l’industria petrolchimica che ha sede nella provincia aretusea, finendo per porre in secondo piano la ricchezza culturale, storica e naturalistica dell’area costiera in cui sorge il suddetto polo petrolchimico, e quindi anche la vocazione turistica del territorio.

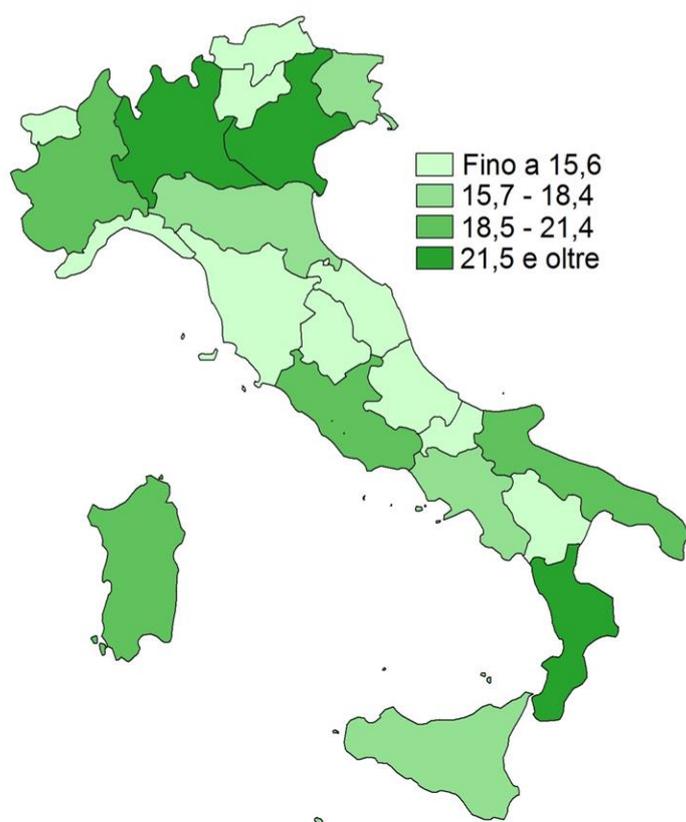
Come avremo modo di illustrare nel corso di questo lavoro, non è facile trovare una soluzione idonea a tutelare adeguatamente i contrastanti interessi in gioco – da un lato le esigenze produttive e, dall’altro, il diritto dei cittadini a vivere in un ambiente salubre - specie considerando che anche sotto il profilo normativo non esiste una disposizione di legge che definisca cosa debba intendersi per “molestia olfattiva”, né una norma che indichi secondo quali strumenti porre rimedio al pregiudizio che subisce la parte di popolazione che abbia la ventura di abitare in una zona raggiunta dai miasmi industriali di un polo petrolchimico. Ovviamente l’esperienza siracusana costituisce uno spunto utile per affrontare il problema delle molestie olfattive anche su scala nazionale.

Ed infatti, la percezione di emissioni maleodoranti, provenienti dalle aree industriali, ha assunto dimensioni piuttosto ampie e richiede l’adozione di soluzioni ad ampio raggio, che vengano anche condivise da più parti sociali e politiche.

Sono ormai molteplici le segnalazioni e le richieste di intervento dei cittadini che pervengono alle Agenzie Regionali per la Protezione dell’Ambiente (ARPA) nell’intero territorio nazionale, anche utilizzando apposite applicazioni – nei tablet e negli smartphone – che consentono all’utente di segnalare in tempo reale il disturbo olfattivo, fornendo la propria geolocalizzazione e una descrizione completa della sensazione olfattiva.

Per avere una minima idea dell’estensione geografica del problema oggetto del presente studio, riteniamo utile avvalerci di un grafico che mostra il numero di famiglie italiane per

Regione che hanno dichiarato di subire significativi fastidi psicofisici a causa delle emissioni odorigene percepite nella zona in cui abitano (dati ISTAT 2014).



Regioni	% Odori sgradevoli
Piemonte	18.6
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	10.2
Liguria	15.0
Lombardia	22.2
<i>Bozano/Bozen</i>	14.0
<i>Trento</i>	9.7
Veneto	22.5
Friuli-Venezia Giulia	16.0
Emilia-Romagna	16.5
Toscana	14.5
Umbria	12.4
Marche	10.7
Lazio	19.3
Abruzzo	15.1
Molise	10.2
Campania	17.2
Puglia	20.6
Basilicata	13.1
Calabria	22.0
Sicilia	17.0
Sardegna	19.0
Italia	18.4

Le imprese petrolchimiche sono frequentemente accusate di essere le principali attività responsabili dei miasmi industriali<sup>1</sup>, considerando anche alcuni episodi particolarmente eclatanti rimasti impressi nella memoria sociale (come il grave incendio scoppiato il 28 novembre 2002 nel petrolchimico di Porto Marghera) che hanno contribuito a rendere le raffinerie, agli occhi dell'opinione pubblica, come un vero e proprio "capro espiatorio" dei problemi olfattivi e, più in generale, dell'inquinamento di determinati territori.

In realtà, però, sarebbe fin troppo riduttivo imputare i disturbi olfattivi soltanto alle industrie petrolchimiche. Ed infatti, le molestie olfattive possono derivare da molteplici altre attività industriali, tra cui: le industrie alimentari, farmaceutiche, chimiche, della concia, i bitumifici, nonché dalle industrie di lavorazione di legni, ceramiche, gomme, e così via.

Numerosi processi produttivi e varie sostanze - presenti o utilizzate durante le più varie attività industriali - sono in grado di rilasciare odori in atmosfera: si pensi al processo di trasformazione di certi prodotti; alla presenza di punti di stoccaggio all'interno degli stabilimenti industriali; oppure ancora al trattamento della frazione organica.

Si tratta di aspetti che verranno illustrati nel I Capitolo, dove si tratterà dei principali caratteri tecnici e giuridici delle emissioni olfattive, in modo tale da inquadrare meglio la fattispecie di cui stiamo parlando e poterla distinguere da altre tipologie di fattori inquinanti.

Consapevoli, dunque, che si tratta di un fenomeno diffuso e riconducibile non esclusivamente alle industrie petrolchimiche, riteniamo utile iniziare a indagare le questioni sociali e giuridiche che l'attività industriale del polo petrolchimico siracusano ha posto, considerando la vicinanza territoriale a quell'insediamento industriale e tenendo a mente che la Sicilia è una Regione ad oggi priva di una regolamentazione sulle molestie olfattive.

La storia del polo industriale di Siracusa è particolarmente interessante, non solo perché si tratta di un'area che ha attraversato diverse fasi storiche, sociali ed economiche, ma anche perché il sito industriale in questione è stato posto al centro di numerosi dibattiti politici ed interessanti pronunce giurisprudenziali, giungendo financo all'attenzione delle istituzioni comunitarie.

---

<sup>1</sup> Con particolare riferimento alle raffinerie, le Linee Guida per l'Identificazione delle Migliori Tecnologie Disponibili (d.lgs. n. 372/1999) hanno individuato le principali sostanze odoranti nel monossido di carbonio (CO), nel biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>), negli ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>) e di zolfo (SO<sub>x</sub>) e nel particolato.

Del resto, stiamo parlando del più grande polo petrolchimico del Sud Italia ed uno dei più importanti nell'intero continente europeo (è infatti secondo, per estensione, soltanto al sito petrolchimico di Rotterdam<sup>2</sup>), oltre che simbolo di rinascita dell'Italia dopo la seconda guerra mondiale (rientrava, infatti, nel piano di industrializzazione supportato dagli aiuti economici del Piano Marshall).

L'attuale sito industriale è sorto su un terreno agricolo ricco di reperti archeologici e testimonianze storiche in quanto è stato sede, sin dalla più remota antichità, di insediamenti che documentano, dal paleolitico in poi, la presenza dell'uomo.

Tale area ha subito una profonda trasformazione industriale dopo il secondo conflitto mondiale con l'installazione a Punta Cugno della RASIOM, la prima raffineria di petrolio. A questa si aggiunsero successivamente la Sincat, la Montecatini, la Celene, la Cogema, la Liquigas, l'I.S.A.B. e la centrale termoelettrica dell'ENEL.

Tuttavia, dagli anni '70 il sito petrolchimico in parola è stato oggetto di un progressivo declino dovuto alla chiusura di diversi impianti e stabilimenti industriali ed al trasferimento di vari cicli produttivi in altri territori. A ciò ha contribuito anche la crisi mondiale del mercato petrolifero avvenuta in quel periodo storico, dovuta all'embargo del petrolio mediorientale, di cui hanno risentito particolarmente le industrie chimiche.

Ma è stata la mancanza di una legislazione *ad hoc* e di buone pratiche industriali di tutela nei confronti dell'ambiente che hanno condotto prima, nel 1990, alla dichiarazione della suddetta area industriale quale "area ad elevato rischio di crisi ambientale", per ricomprenderla poi, nel 1998, tra i Siti di Interesse Nazionale (art. 4, comma 1, legge n. 426/1998)<sup>3</sup>. Espressione, questa, utilizzata per riferirsi ad aree molto estese che sono state

---

2 Il sito industriale siracusano si spande su una superficie di circa 43.000.000 mq. La scelta di realizzare il polo petrolchimico proprio in un'area costiera ha comportato lo smantellamento dell'intera località balneare di Marina di Melilli e ha destato aspre critiche da parte della società civile. Tale decisione, d'altra parte, risponde ad una precisa ed imprescindibile esigenza industriale: gli impianti petrolchimici, difatti, possiedono una capacità termica particolarmente elevata, e ciò comporta la necessità di attuare continui processi di raffreddamento degli stessi al fine di contenere le elevate temperature ed evitare rischi per la sicurezza degli impianti nonché per l'incolumità pubblica. Le raffinerie, a tal fine, adoperano l'acqua marina che, successivamente al ciclo di raffreddamento, viene rilasciata nuovamente in mare (in media ogni secondo vengono rilasciati da ciascuna impresa circa 35.000 litri di acqua).

3 "Sono considerati primi interventi di bonifica di interesse nazionale quelli compresi nelle seguenti aree industriali e siti ad alto rischio ambientale i cui ambiti sono perimetrati, sentiti i comuni interessati, dal Ministro dell'ambiente sulla base dei criteri di cui all'articolo 18, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni: (...) c) Gela e Priolo";

contaminate per vie accidentali oppure a causa dell'ingente sviluppo industriale nel corso degli anni '70<sup>4</sup>.

Le suddette vicende hanno messo in dubbio l'importanza socio-economica del polo industriale nel territorio siciliano, che oggi appare fortemente depotenziato sia dal punto di vista degli investimenti che sotto il profilo occupazionale e rischia un definitivo declino, anche a causa dall'intolleranza sempre più frequentemente manifestata dalla comunità residente<sup>5</sup>.

Infatti, nel corso degli ultimi decenni, la popolazione ha finito per maturare un sentimento di ostilità rispetto agli stabilimenti industriali anche a causa della frequente percezione di esalazioni maleodoranti, che vengono avvertite soprattutto nel fine settimana e nelle ore notturne, quando gran parte dei cittadini si trova a casa<sup>6</sup>.

La fiducia che la società riponeva a favore del sito industriale ha subito un'ulteriore battuta d'arresto a causa delle vicende giudiziarie che – fino a tempi recenti - hanno coinvolto alcune industrie del polo produttivo: nello specifico, alcuni impianti industriali sono stati oggetto di provvedimenti di sequestro disposti nel 2017 e nel 2019, essendo stato rilevato dalle autorità giudiziarie che *“nei comuni di Priolo Gargallo, Augusta e in parte Melilli si registra una qualità dell'aria nettamente inferiore a quella degli altri Comuni della provincia, avuto riguardo ai vari inquinanti presi in considerazione”*.

Inoltre, è stato contestato ai responsabili delle società il reato *ex art 674 c.p.* (*“Getto pericoloso di cose”*) ritenendo che le elevate concentrazioni delle sostanze emesse dagli impianti, insieme alla mancata utilizzazione delle migliori tecniche disponibili da parte dei responsabili degli stabilimenti, avrebbe provocato un pericolo alla pubblica sicurezza.

---

4 I Siti di Interesse Nazionale (SIN) sono stati istituiti dal d.lgs. n. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi). Si tratta di aree che, una volta classificate come pericolose dal Ministro dell'Ambiente, necessitano di interventi di bonifica del suolo, del sottosuolo e/o delle acque superficiali e sotterranee per evitare danni ambientali e sanitari. In particolare, l'art. 252 d.lgs. n. 152/2006 afferma che: *“I siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali”*.

5 Per un *excursus* sulla fase espansiva e l'odierna crisi del polo petrolchimico siracusano, dovuta anche ai problemi ambientali: S. Adorno, *“Il territorio dell'industria. Uno sguardo tra passato e futuro”*, in *“Il futuro del polo petrolchimico siracusano”*, M. Meli e S. Adorno (a cura di), Giappichelli, 2017, p. 193 ss.; E. Blasi, *“Europambiente - Il difficile risanamento della rada di Augusta - Rapporto sul sito di Priolo nella prospettiva della Corte di Giustizia delle Comunità europee”*, in *Gazzetta ambiente*, v. 15, n. 3, 2009, p. 98.

6 A tale fenomeno contribuiscono, in particolar modo, i venti della zona siracusana: le sostanze odorogene immesse in atmosfera, infatti, vengono trasportate dal Mezzogiorno e dal Libeccio, che soffiano dal quadrante meridionale, verso i paesi dell'entroterra (ad esempio Melilli, Priolo Gargallo e Solarino), e dal vento Tramontana in direzione della città di Siracusa.

In realtà, nonostante gli odori rappresentino un problema piuttosto risalente nella zona siracusana antistante al polo industriale, soltanto negli ultimi anni la popolazione sta lamentando più frequentemente la percezione dei miasmi industriali e ha maturato l'errata convinzione che la mera esposizione alle sostanze odorigene sia in grado di provocare gravi malattie, confondendo le emissioni meramente maleodoranti con quelle di natura prettamente tossica.

Il I Capitolo del presente lavoro, tra le altre cose, ha lo scopo di mettere in luce la distinzione tra le emissioni odorigene – per le quali ad oggi non sono stati accertati danni alla salute in senso stretto, e tantomeno danni all'ambiente – e le emissioni nocive, tracciando le principali differenze tra le due tipologie di sostanze, che richiedono di conseguenza diverse forme di tutela giuridica.

Varie testimonianze di ex operai del polo petrolchimico e degli abitanti del territorio siracusano hanno rivelato che gli odori industriali che si respiravano in passato erano di gran lunga più intollerabili delle molestie olfattive attualmente lamentate dalla popolazione<sup>7</sup>.

Ciò era dovuto al fatto che le industrie responsabili delle esalazioni sgradevoli, nei tempi passati, non adottavano alcun accorgimento per limitare il rilascio di miasmi in atmosfera e fondavano la loro attività produttiva su tecnologie di gran lunga meno sostenibili di quelle attualmente utilizzate, che risultavano particolarmente impattanti per la salute e l'ambiente<sup>8</sup>.

Ciononostante, la popolazione del secondo dopoguerra aveva accolto con grande benevolenza l'industrializzazione del territorio siracusano, poiché generava ricchezza economica ed un aumento significativo dei posti di lavoro<sup>9</sup>.

A quei tempi, l'industria era considerata uno strumento sicuro per garantire a lungo il benessere delle famiglie che risiedevano nei territori più poveri, un tempo dedite esclusivamente ad attività agricole ed alla pastorizia.

---

7 Nell'opera di S. Adorno e F. Salerno, "I priolesi raccontano Priolo", VerbaVolant, 2013 si leggono, ad esempio, le dichiarazioni di ex operai che raccontano come i miasmi industriali in passato erano di gran lunga più fastidiosi perfino degli odori provenienti dalle stalle adiacenti alle camere da letto nelle abitazioni dei contadini siracusani.

8 Solo a titolo di esempio, si pensi alla moria dei pesci ad Augusta causata dai continui scarichi a mare di sostanze tossiche (tra cui il mercurio) da parte delle industrie petrolchimiche, avvenuta a cavallo tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso.

9 Si pensi che negli anni '60 lavoravano nel polo industriale siracusano circa 17.000 operai, contro gli attuali 3.000 circa.

Di fronte agli effetti positivi generati dal boom economico, i disagi olfattivi passavano del tutto in secondo piano, così come gli altri effetti collaterali che derivavano dallo sviluppo industriale verso l'ambiente o la salute collettiva.

Soltanto negli ultimi anni – in seguito alla maggiore attenzione prestata dalla società civile e dalle autorità politiche nei confronti dell'ambiente e della salute - il fenomeno olfattivo ha iniziato a destare particolare allerta sociale e un elevato clamore mediatico.

Si consideri, tra l'altro, che solo nei tempi moderni si sono verificati nuovi fattori che hanno reso sempre più difficile per la popolazione accettare la stretta convivenza con i miasmi industriali.

In primo luogo, le aree abitate si sono estese sempre più verso gli stabilimenti produttivi.

Al contrario, in epoca pre-repubblicana, la legge obbligava le imprese che emettevano vapori, gas o altre esalazioni insalubri a svolgere le loro attività nelle campagne o in luoghi del tutto isolati, per evitare ripercussioni sullo stato di salute degli abitanti (R.D. n. 45/1901 e R.D. n. 1265/1934<sup>10</sup>).

In più, si è verificato un processo di migrazione dalle campagne alle città che ha fatto sì che la popolazione si disabituasse agli odori sgradevoli, con cui prima era costretta a convivere abitando nelle zone rupestri (come ha evidenziato anche Cass., sentenza n. 6534/1985<sup>11</sup>).

Il cambiamento di mentalità e delle abitudini di vita, insieme alla maggior attenzione rivolta alla tutela dell'ambiente e della salute e la maggiore avversione ai rischi industriali, ha condotto la moderna società a considerare più seriamente il problema delle emissioni maleodoranti rispetto al passato, e a richiederne una rapida ed efficace soluzione da parte degli operatori economici e delle pubbliche autorità.

L'ostilità maturata verso il mondo industriale dalla popolazione è poi aggravata dalla frequente diffusione sui social networks di "fake news" riguardanti le industrie e la

---

10 Il Capo III del R.D. n. 1265 del 27/07/1934, intitolato "Lavorazioni insalubri", si apriva con l'art. 216 che distingueva le industrie insalubri di prima e di seconda classe (entrambe dovevano essere iscritte in un elenco tenuto dal Ministero della Sanità). La distinzione derivava dal fatto che le prime avrebbero dovuto essere costruite in campagna o in luoghi isolati per non provocare pericoli alla salute della popolazione (ad esempio, nel caso delle attività di allevamento di animali); le seconde, invece, potevano essere costruite in luoghi abitati ma avrebbero dovuto rispettare le norme di cautela che venivano dettate dal podestà.

11 In materia di immissioni di odori, la Cassazione ha avuto modo di osservare che: "*È ormai venuta meno l'antica tolleranza contadina dalle più disagiate condizioni di vita ed in particolare delle esalazioni sgradevoli o malsane*".

presunta dannosità delle emissioni odorigene: si tratta cioè di notizie diffuse dai cittadini ma del tutto prive di rilievo scientifico e non fondate su alcuna fonte ufficiale<sup>12</sup>.

Nei casi peggiori, la popolazione locale disturbata dagli odori molesti può arrivare ad assumere una serie di comportamenti ostili alla presenza dell'industria sul territorio, noti con l'acronimo "N.I.M.B.Y." (dall'espressione inglese "Not In My BackYard": "Non nel mio cortile"<sup>13</sup>). Si tratta di atteggiamenti di ostruzionismo che spesso sfociano in proteste collettive contro il mantenimento o la costruzione di strutture ed opere di pubblico interesse, che la comunità ritiene dannose per la salute<sup>14</sup>.

In particolare, l'estremizzazione del pensiero N.I.M.B.Y. determina la totale avversione alla presenza o all'installazione di ogni tipologia di stabilimento e/o opera pubblica sul territorio, anche utile per la società, tramutandosi così nel c.d. fenomeno "B.A.N.A.N.A."<sup>15</sup>. Soprattutto nelle ipotesi in cui si verificano tali scenari, è necessario che intervenga la politica a svolgere il ruolo di mediatrice tra le istanze che fanno capo ai vari attori sociali presenti sul territorio (cittadini, imprese, sindacati...) <sup>16</sup>.

Proprio le ripetute ostilità e le segnalazioni dei cittadini alle competenti autorità hanno determinato il legislatore nazionale a introdurre nel testo unico ambientale l'art. 272-bis, che elenca una serie di misure di prevenzione adottabili dai legislatori regionali e/o dalle autorità amministrative contro le emissioni odorigene. A tali novità verrà dedicato il II Capitolo del presente lavoro, dove ci si occuperà di indagare l'effettiva portata innovativa

---

12 A differenza delle notizie ufficiali fornite dai mass media, quelle riportate sui social networks sfuggono a qualsivoglia forma di controllo preventivo e di correzione successiva e risultano, quindi, meno affidabili. Tra l'altro, le segnalazioni degli odori sovente pubblicate sui social networks da parte dei cittadini sono prive di geolocalizzazione e non descrivono specificamente la sensazione olfattiva; pertanto, non si prestano ad essere utilizzate o validate dalle autorità di controllo.

13 Riguardo alla localizzazione degli impianti eolici nei pressi delle spiagge, si parla invece del fenomeno N.O.M.B.Y. ("Not On My Beach": "Non sulla mia spiaggia").

14 Ad esempio, sono note le proteste organizzate dai movimenti no-TAV, oppure avverso la costruzione della base NATO a Vicenza o di varie altre opere sul territorio, come gallerie ed inceneritori. Per alcuni riferimenti e considerazioni sul fenomeno NIMBY si vedano: L. Viola, nota all'ordinanza del Tribunale di Salerno, sez. I, 28 aprile 2007, "Il diritto incompressibile all'ambiente salubre e la sindrome di N.I.M.B.Y.", in *Giurisprudenza di Merito*, vol. 39, n. 12, 2007, p. 3305; P. Carpentieri, "La causa nelle scelte ambientali", in *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*, 2006, n. 3, p. 99 ss.; G. Manfredi, "La Corte Costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby" in *Rivista giuridica dell'ambiente*, vol. 20, nn. 3-4, 2005, p. 543 ss.; G. Manfredi, "Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome nimby" in *Urbanistica ed appalti*, vol. 22, n. 5, 2018, p. 604 ss.

15 "Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything" (letteralmente: "Costruire assolutamente nulla in nessun luogo vicino a niente").

16 Dal 1992, con la caduta della prima Repubblica, si è notevolmente ridotta la funzione di mediazione tra cittadini e imprese che la politica svolgeva durante gli anni '80 e '90: in passato, infatti, i partiti politici entravano a stretto contatto con i sindacati e si registrava una presenza più significativa della politica nella gestione dei territori. Attualmente, la funzione di mediazione sembra essere svolta dal singolo individuo (ad esempio da un Sindaco o da un candidato elettorale), più che dall'intero ceto dei politici che rappresenta l'intera collettività.

di tali misure all'interno del sistema di tutele preventive della salubrità dell'aria, operando un confronto con la situazione che connotava il precedente panorama legislativo.

In contrasto con l'aumento delle denunce dei cittadini che lamentano le continue molestie olfattive, si sta assistendo negli ultimi anni ad un processo di transizione ecologica del polo industriale siracusano.

In verità già dagli anni '80, in piena crisi del mercato petrolifero, l'azienda I.S.A.B. di Priolo aveva iniziato a lavorare sulla benzina verde. Oggi però il processo di transizione verso modelli di sviluppo sostenibile<sup>17</sup> - in linea con gli obiettivi indicati dall'Agenda 2030<sup>18</sup> dell'ONU<sup>19</sup> - coinvolge l'intero polo industriale, che sta compiendo un percorso di profondo cambiamento in direzione di una maggiore sostenibilità sociale, economica ed ambientale, anche grazie a vari progetti e rapporti di collaborazione con gli stakeholders del territorio siciliano, tra cui l'Università degli Studi di Catania e vari enti no profit.

Ho potuto personalmente constatare, durante il periodo di affiancamento negli Uffici Legali presso l'azienda I.S.A.B. Lukoil, come le industrie del polo petrolchimico si stiano attualmente sforzando di avvicinarsi alle esigenze della popolazione, investendo in tecnologie e modelli di produzione sempre più sostenibili, e stiano anche tentando di avviare forme di dialogo con la società in modo da superare pregiudizi e sentimenti di ostilità sociale.

Il cambiamento delle scelte imprenditoriali ha condotto ad una progressiva e significativa riduzione degli odori sgradevoli e delle emissioni nocive. Le industrie, infatti, hanno

---

17 Il principio dello sviluppo sostenibile viene menzionato da molteplici documenti di diritto internazionale, tanto da assumere ormai le vesti di un principio generalmente riconosciuto, immediatamente applicabile nel nostro ordinamento secondo l'art. 10 Cost. È stato menzionato dalle Nazioni Unite nel rapporto "Brundtland" del 1987 per la prima volta come principio generale, applicabile cioè ad ogni Paese e non più soltanto ai Paesi in via di sviluppo. La seconda fonte per antonomasia è la Dichiarazione di Rio del 1992, la quale afferma il dovere di tutti gli Stati (sviluppati e in via di sviluppo) di adottare il modello dello sviluppo sostenibile come garanzia di "*una qualità di vita migliore*". Tra le ulteriori fonti internazionali si ricordano: il protocollo di Kyoto del 1997; il Trattato di Amsterdam del 1997; la Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) sui Principi e i Diritti Fondamentali nel Lavoro del 1998; il Libro Verde della Commissione europea del 2001, il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura della FAO del 1983.

18 Si tratta di un elenco di 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e 169 sotto-obiettivi (consultabile in <https://unric.org/it/agenda-2030>).

19 La novità di tale documento è l'aver attribuito carattere trasversale al modello dello sviluppo sostenibile: la sostenibilità non è più declinata in un'ottica meramente ambientale, ma assurge a modello generale che deve essere applicato anche in campo sociale, industriale e lavorativo. L'impresa moderna, quindi, deve risultare sostenibile sotto più profili: non deve soltanto produrre un risultato economico apprezzabile, ma deve anche rispettare l'ambiente, il benessere dei cittadini e i diritti dei lavoratori, oltre che agire sempre nel rispetto delle leggi. Per un primo riconoscimento della logica cooperativa tra crescita economica e tutela dell'ambiente, v. anche Rapporto Brundtlandt (1987).

sviluppato tecniche di abbattimento e di monitoraggio delle emissioni diffuse sempre più avanzate, anche a difesa dei loro stessi dipendenti<sup>20</sup>.

A tal proposito, è possibile consultare i dati del Primo Rapporto di Sostenibilità del Polo Industriale di Siracusa del 2018<sup>21</sup> da cui si può evincere che il livello di inquinamento atmosferico nel territorio siracusano si è sensibilmente ridotto rispetto all'anno 2010, preso come punto di raffronto<sup>22</sup>.

Anche la Corte di Giustizia, nella sentenza C-644/18 del 10 novembre 2020, ha avuto modo di evidenziare che nessun valore limite delle sostanze inquinanti è stato violato nel territorio siracusano e che – in generale - la situazione dell'inquinamento atmosferico in Sicilia non è particolarmente allarmante, soprattutto se messa a confronto con altri territori italiani come i Comuni situati nella Pianura Padana e nelle Regioni settentrionali<sup>23</sup>.

Alla sostenibilità ambientale - attuata tramite il rilancio degli investimenti in un'ottica di tutela dell'ambiente - si sono affiancati progetti e idee per attuare una sostenibilità anche di tipo sociale, in modo da avvicinare il più possibile il mondo industriale alle esigenze della popolazione<sup>24</sup>.

Tuttavia, mentre le aziende hanno messo in atto varie iniziative e si sono dimostrate pronte ad investire in tecnologie a maggiore salvaguardia della salubrità ambientale (pur in mancanza di interventi legislativi), le misure della politica siciliana per migliorare la

---

20 Solo a titolo di esempio, tra le tecnologie più avanzate per abbattere le emissioni, vengono oggi utilizzate: tecniche ad infrarossi; vapori idrocarburici a ciclo chiuso che hanno una perdita di vapore prossima allo zero; combustibili sempre a più basso tenore di zolfo; bruciatori di moderna concezione a bassa emissione di ossidi di azoto, e così via. Le aziende si sono adoperate anche per abbattere le emissioni fuggitive utilizzando moderne tecnologie (come la tecnologia LDAR) e hanno aggiornato le autorizzazioni integrate ambientali, anche quando richiesto dalle autorità competenti, al fine di adeguarsi alle nuove *best technologies*. Anche riguardo al monitoraggio degli odori sono stati registrati notevoli progressi rispetto al passato: ad esempio, ogni camino viene dotato di un sistema di rilevatori fissi, che monitorano costantemente la fuoriuscita di emissioni odorigene ed inviano i dati registrati direttamente all'ARPA ovvero alla Provincia. Inoltre, sono aumentati anche i controlli e le ispezioni svolte dall'ARPA regionale circa il rispetto delle prescrizioni amministrative a tutela dell'ambiente.

21 Tale rapporto (consultabile in [https://www.confindustriasyr.it/public/img\\_admin/file/CATALOGO-min.pdf](https://www.confindustriasyr.it/public/img_admin/file/CATALOGO-min.pdf)) è stato elaborato da Confindustria Siracusa e dalle maggiori aziende del polo industriale di Priolo-Melilli- Augusta.

22 Ad esempio, si è registrata una riduzione del -23% di emissioni di anidride carbonica; -43% di biossido di zolfo; -30% di ossidi di azoto e -52% di polveri totali.

23 Si consideri però che la CGUE ha anche censurato la Regione Sicilia per avere adottato il Piano di qualità dell'aria in seguito alla data di scadenza del termine impartito dalla Commissione europea, fissato al 28 giugno 2017, ed ha rilevato il superamento dal 2008, nel solo agglomerato di Palermo, del valore limite giornaliero fissato per il PM<sub>10</sub>.

24 Dal Rapporto di sostenibilità si ricava, ad esempio, che: il 97% dei dipendenti del polo petrolchimico è titolare di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato; si sono registrati 0,8 infortuni in un milione di ore lavorate; sono stati coinvolti, a vario titolo, circa 7.000 giovani nell'attività economica ed è stata esborsata una somma di tre milioni di euro destinata a spese di liberalità e di sponsorizzazione delle aree naturali e culturali limitrofe al polo industriale (come la Riserva Naturale Orientata delle saline di Priolo o il Teatro greco di Siracusa).

qualità dell'aria nella Regione sono risultate fino ad oggi insufficienti e scarsamente incisive.

Come ha avuto modo di rilevare anche la sentenza del T.A.R. Sicilia - Palermo, sez. I, n. 1614/2020 del 27 luglio 2020<sup>25</sup>, la rete di monitoraggio e rilevamento della qualità dell'aria in Sicilia non risulta conforme alle disposizioni legislative (d.lgs. n. 155/2010), né come numero minimo di stazioni di rilevamento, né per quanto concerne gli inquinanti che dovrebbero essere rilevati.

Si aggiunga poi che il recente Piano regionale di Tutela della Qualità dell'aria (deliberazione n. 268 del 18 luglio 2018) è stato fondato su dati e modellistiche ormai obsoleti, non più rappresentative del reale stato dell'aria in Sicilia, e ha individuato un'unica zona industriale, piuttosto che – come sarebbe stato necessario – occuparsi di effettuare una zonizzazione in base alla tipologia di inquinanti e di industrie presenti sul territorio.

Vi è da evidenziare che, oltre ai cittadini, gli stessi operatori industriali siciliani invocano una disciplina regolatrice delle emissioni olfattive. Infatti, una normativa dedicata alle emissioni maleodoranti orienterebbe meglio le scelte e gli investimenti degli industriali; in secondo luogo, la fissazione di precisi valori limite delle emissioni odorigene diventerebbe un parametro di riferimento sicuro ed obiettivo che i giudici potrebbero adoperare in sede di sindacato di responsabilità – civile e penale – dei gestori.

È evidente, del resto, che il problema della percezione degli odori industriali non può essere certamente risolto azzerando del tutto lo svolgimento dell'attività industriale<sup>26</sup>.

Per risolvere il problema delle emissioni odorigene, evitando dispendiose e lunghe procedure giudiziali - che non fanno che alimentare le ostilità verso il mondo industriale - sembra necessario effettuare un contemperamento di interessi<sup>27</sup> e attivare forme di dialogo

---

25 In [https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2020/07/tar-palermo-1614-2020.pdf?\\_waf=1](https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2020/07/tar-palermo-1614-2020.pdf?_waf=1).

26 Com'è stato evidenziato da T.A.R. Sicilia – Catania, sentenza n. 1254/2007 del 20 luglio 2007: *“Il valore, predominante, della tutela della salute, ex art. 32 Cost. (che comprende anche il diritto alla salubrità dell'ambiente), non può essere inteso, quindi, come ragione per sopprimere o svuotare di contenuto il diritto alla libertà di iniziativa economica e di impresa, così come quest'ultimo non può essere utilizzato a pretesto per depauperare il territorio, impoverendone le risorse e infliggendo gravi sofferenze alle persone ed alle comunità che vi risiedono”*.

27 *“Sarà dato ricorrere al c.d. 'bilanciamento' tra tutti i valori costituzionalmente rilevanti che risultino in contrasto con i bisogni e le necessità ambientali onde evitare che nessuno dei valori risulti pretermesso o addirittura annullato”* (E. Giardino, *“La nozione giuridica di ambiente e la sua configurazione nella disciplina costituzionale”*, in Archivio giuridico "Filippo Serafini", v. 225, n. 2, 2005, p. 215 ss.). Sulla necessità di ridurre la tutela ambientale per riconoscere tutela ad altri valori: B. Caravita, *“Diritto dell'ambiente”*, Il Mulino, 2016, p. 37 ss. e Corte Cost., sentenza n. 85/2013 (sul c.d. caso ILVA). Nel senso,

e collaborazione usando gli strumenti giuridici messi a disposizione dal nostro ordinamento, così da individuare soluzioni condivise da entrambe le parti.

Lo scopo di questo lavoro, dunque, è quello di prospettare possibili soluzioni fondate sulla logica del bilanciamento di interessi e sollecitare, ove possibile, spunti di riflessione circa le modalità di risoluzione del problema olfattivo, individuando e valorizzando in special modo gli strumenti che consentono di prevenire alla fonte le emissioni odorigene, anticipando la soglia di tutela, e gli strumenti collaborativi tra le imprese responsabili degli odori, la P.A. e la comunità territoriale, sì da scongiurare l'insorgere di controversie la cui soluzione sarebbe particolarmente complessa considerando la mancanza di una disciplina specifica di riferimento<sup>28</sup>.

In particolare, il II Capitolo si occuperà di individuare le misure preventive delle emissioni odorigene adottabili con gli strumenti legislativi e amministrativi attualmente presenti nel nostro ordinamento; mentre all'esame delle tutele successive sarà dedicato il III Capitolo, sempre considerando l'esigenza di prevenire il più possibile eventuali successivi danni.

Uno sguardo comparativo completerà la presente indagine allo scopo di individuare, ove possibile, soluzioni adattabili anche nell'ordinamento italiano.

Sotto tale profilo, si avrà modo di effettuare un breve raffronto tra il nostro sistema, fondato precipuamente su strumenti di diritto positivo, ed il sistema anglosassone, che incentra la tutela ambientale solo parzialmente sulle norme scritte (*statutory law*), rimettendo l'individuazione delle soluzioni all'approccio prettamente casistico della giurisprudenza.

La scelta di incentrare l'indagine comparatistica su un ordinamento di *common law* è volta allo scopo di individuare approcci di differente natura rispetto alla risoluzione del problema olfattivo, il quale, peraltro, si presta ad essere oggetto di soluzioni variegate, a causa dell'estrema differenziazione e varietà del fenomeno, influenzato da molteplici fattori sia umani che ambientali.

---

invece, di una prevalenza incondizionata del diritto alla salute e ad un'esistenza dignitosa rispetto all'attività economica: D. Chindemi, "Le immissioni elettromagnetiche: limiti di liceità e danni risarcibili con particolare riguardo al danno esistenziale" in Responsabilità civile e previdenza, v. 66, n. 4-5, 2001, p. 1055; Cass., sentenza n. 8094/2014; Trib. Milano, sentenza n. 9417/1999, in Nuova Giurisprudenza Civile Commentata, 2000, I, p. 56.

28 Sempre sulla logica del contemperamento di interessi, si esprime così M. Meli, "Ambiente, salute, lavoro: il caso Ilva", in Nuove leggi civili commentate, v. 36, n. 5, 2013, p. 1028: "*In questo, allora, consiste il bilanciamento: nell'esigenza di intervenire a difesa di tutti i valori, senza accordare preferenza ad uno soltanto. In questi termini, può comprendersi il senso dell'affermazione per cui la salute non sarebbe un diritto fondamentale: non perché si possa sacrificare, in vista della realizzazione di interessi altri, ma in quanto non rappresenta l'unico obiettivo da perseguire*".

Naturalmente, non basterà fare riferimento alle soluzioni individuate nel sistema inglese, ma occorrerà verificare che quelle soluzioni possano essere accolte considerando i principi su cui si fonda il nostro ordinamento, consapevoli che anche qualora non fossero adottabili nel nostro sistema potranno comunque costituire un valido spunto di riflessione per la dottrina e per il legislatore, laddove si decidesse ad intervenire in modo più significativo di quanto non abbia ancora fatto a tutela della salubrità dell'aria.

# CAPITOLO I

## CARATTERI E PECULIARITÀ DELLE EMISSIONI ODORIGENE

### Sommario

Introduzione.....	7
CAPITOLO I.....	20
CARATTERI E PECULIARITÀ DELLE EMISSIONI ODORIGENE.....	20
1. Descrizione e genesi del fenomeno olfattivo.....	21
2. Le emissioni odorigene e il dibattito sulla loro riconducibilità al fenomeno dell'inquinamento atmosferico .....	26
2.1 Le principali differenze tra emissioni odorigene ed emissioni tossiche.....	36
2.2 Questionario relativo alla qualità dell'aria nella provincia di Siracusa.....	40
3. La crescente attenzione alla questione dell'impatto olfattivo nel panorama normativo interno ed europeo.....	47
4. Le molestie olfattive sotto la lente del giudizio di intollerabilità ex art. 844 c.c.: un confronto tra ordinamento italiano e anglosassone .....	51
4.1 Critiche all'utilizzo del giudizio di intollerabilità degli odori in sede penale....	58
5. Sulla possibile riconducibilità delle emissioni odorigene alla nozione di danno ambientale.....	63

## 1. Descrizione e genesi del fenomeno olfattivo

Per poter individuare soluzioni giuridicamente apprezzabili rispetto al problema del disturbo olfattivo non possiamo prescindere dallo svolgimento di un'attenta disamina delle emissioni di natura odorigena, a partire dai profili tecnico-operativi e dalle peculiarità di tale fenomeno.

Solo individuando le caratteristiche ed inquadrando giuridicamente la fattispecie delle emissioni odorigene saremo in grado di stabilire se è opportuno applicare in via analogica gli strumenti di tutela predisposti dal nostro ordinamento per far fronte ad altre problematiche che incidono sulla salubrità dell'ambiente, o se risulta necessario fare riferimento ad un sistema normativo autonomo di tutela, che possa risultare maggiormente adeguato alle peculiarità del fenomeno olfattivo.

A dire il vero, almeno fino a pochi anni fa, il nostro ordinamento statale non contemplava nemmeno la nozione precisa di emissione odorigena<sup>29</sup>. Tale definizione compariva soltanto in alcune leggi regionali<sup>30</sup>, mentre alcune normative tecniche si occupavano di definire l'odore come *“l'attributo organolettico percepibile dall'organo olfattivo annusando determinate sostanze volatili”*<sup>31</sup> (UNI EN 13725:2004 *“Qualità dell'aria - Determinazione della concentrazione di odore mediante olfattometria dinamica”*<sup>32</sup>; ISO 5492:2008 *“Sensory Analysis – Vocabulary”*).

---

29 È bene ricordare sin da subito che la nozione di “emissione”, in generale, non coincide con quella di “immissione”, possibile oggetto di nocumento: *“Mentre per le emissioni si può individuare il singolo stabilimento che le produce, per le immissioni questo nesso non è certificabile. Ad esempio, un eccesso di immissioni di SO<sub>2</sub> può essere causato da diverse fonti di emissione”* (S. Adorno; S. Neri Serneri *“Industria, ambiente e territorio”*, Il Mulino, 2009, p.276, nota 15; sottolinea la differenza anche M. Mazzola, *“Le immissioni”*, in Quaderni – Rivista Giuridica dell'Ambiente, Giuffrè, 2004).

30 Ad esempio, la legge della Regione Puglia n. 32/2018 (in B.U.R. n. 96 - suppl. del 19.07.2018) definisce l'emissione odorigena come il *“rilascio in atmosfera diretto o indiretto di odoranti da sorgenti puntiformi, diffuse o fuggitive dell'installazione, atto a generare un impatto olfattivo”* (art. 2).

31 Similmente, nelle normative tecniche statunitensi l'odore viene definito come *“qualsiasi emanazione gassosa percepibile attraverso il senso dell'olfatto”* (EPA 47/2002, *“Guideline on Odour in Ambient Air”*, 1999). Peraltro, il P.d.L. n. 1440 del 2018 propone l'inserimento della lett. *v-novies* nel testo dell'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, secondo cui l'odore sarebbe definito come *“l'attributo organolettico di una sostanza volatile percepibile attraverso l'olfatto”*, così riproducendo la definizione di odore di natura tecnica (<http://documenti.camera.it/leg18/pdl/html/leg.18.pdl.camera.1440.18PDL0053910.html>).

32 Tale normativa ha attuato in Italia la norma europea EN 13725:2003 *“Air Quality. Determination of odour by dynamic olfactometry”*, che prevede per tutti i Paesi dell'Unione Europea la metodologia dell'olfattometria dinamica per determinare oggettivamente la concentrazione di odore. Si ricordi che, come affermato con il Regolamento n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, i Paesi europei non sono obbligati a conformarsi alle norme tecniche europee, a meno che queste vengano richiamate da norme nazionali come metodo di misurazione di un dato parametro. Di recente, peraltro, è entrata in vigore nel nostro Paese la norma UNI 11761:2019 *“Emissioni e qualità dell'aria - Determinazione degli odori tramite IOMS (Instrumental Odour Monitoring Systems)”*, che specifica i requisiti tecnici e di

Recentemente, con il d.lgs. n. 102/2020<sup>33</sup>, la nozione di emissione odorigena è stata inserita nel corpo dell'art. 268 d.lgs. n. 152/2006: nello specifico, la nuova lett. *f-bis*) definisce tali emissioni come quelle “*emissioni convogliate o diffuse aventi effetti di natura odorigena*”<sup>34</sup>.

La suddetta definizione merita però di essere indagata più a fondo per comprenderne meglio l'effettiva portata.

Innanzitutto, la fattispecie delle emissioni odorigene deve essere ricondotta alla più generica categoria delle emissioni in aria (art. 268, lett. *b*), d.lgs. n. 152/2006<sup>35</sup>). Infatti, la sensazione olfattiva deriva dall'introduzione diretta in atmosfera di una determinata sostanza odorante (un gas o un vapore), rilasciata da una sorgente fissa o mobile, oppure può essere la conseguenza di una reazione (chimica o fotochimica) tra una sostanza rilasciata in aria e la radiazione solare.

In virtù della loro origine, le emissioni odorigene appartengono anche al *genus* delle emissioni industriali, con cui il diritto europeo intende “*lo scarico diretto ed indiretto, da fonti puntiformi o diffuse dell'installazione, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua o nel terreno*” (art. 3, n. 4, direttiva 2010/75/UE)<sup>36</sup>.

Quindi, se volessimo dare una definizione più completa del fenomeno delle emissioni odorigene rispetto alla sintetica nozione fornita dal legislatore, potremmo affermare che si tratta di quelle emissioni in atmosfera - di derivazione industriale - che l'olfatto umano è in grado di percepire.

Le emissioni odorigene arrivano ad assumere i connotati di vere e proprie molestie olfattive<sup>37</sup> quando gli odori che fuoriescono con una certa frequenza dall'apparecchiatura

---

gestione di sistemi automatici per il monitoraggio degli odori (IOMS, Instrumental Odour Monitoring System) per la misurazione periodica degli odori in aria ambiente, alle emissioni e indoor.

33 Si tratta di una normativa (pubblicata in G.U. 302 del 13/08/2020) che ha recato disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 183/2017 di attuazione della direttiva (UE) n. 2015/2193 relativa alla limitazione delle emissioni in atmosfera.

34 In senso critico all'introduzione della recente definizione: A. Muratori, “Ancora sulle emissioni degli “impianti di combustione medi””, in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n. 8-9, 2020, p. 655, il quale rileva che essa risulta “*senza effetti pratici, dal momento che la relativa disciplina è rimasta del tutto invariata*”.

35 Con cui si intende: “*qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico e, per le attività di cui all'articolo 275, qualsiasi scarico, diretto o indiretto, di COV nell'ambiente*”.

36 Tale definizione riprende le direttive n. 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 (art. 2, n. 5) e n. 1/2008/CE (art. 2, n. 5) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, ora sostituite appunto dalla direttiva 2010/75/UE.

37 La Cassazione considera “molestia” ogni situazione di fastidio, disagio, disturbo e “*turbamento della tranquillità e della quiete delle persone*”, atti a generare “*un impatto negativo, anche psichico, sull'esercizio delle normali attività quotidiane di lavoro e di relazione*” (*ex multis* Cass. Pen., sentenze nn. 49983/2015,

industriale – spesso in modo improvviso, incontrollabile ed imprevedibile da parte dell’operatore economico – arrivano ad incidere in modo significativo sul benessere e sulla tranquillità dei cittadini che vivono nelle aree limitrofe alla sorgente dell’odore, provocando sensazioni di disgusto, malessere psicofisico e un frequente stato d’ansia dovuta alla paura che le emissioni possano compromettere la salute propria e dei familiari conviventi.

In realtà, il problema olfattivo dev’essere sin da subito ridimensionato, tenendo in considerazione almeno due importanti fattori.

Il primo elemento da tenere presente è che l’impatto olfattivo accusato dalla popolazione non deriva da qualsiasi emissione maleodorante rilasciata in atmosfera.

Ad esempio, è difficile che le emissioni odorigene convogliate rechino un concreto disturbo alla comunità dei cittadini: in tal caso, infatti, gli odori fuoriescono da una sorgente puntiforme ben circoscritta dell’impianto industriale (come un camino), per cui l’operatore economico normalmente ha la possibilità di gestire e monitorare il processo di rilascio dell’emissione, anche dotando la fonte emissiva di specifici strumenti di rilevazione immediata dell’odore, così da prevenire un’eccessiva ricaduta dei miasmi nelle zone antistanti l’impianto industriale.

Assumono più facilmente i connotati di molestie olfattive le emissioni odorigene diffuse, vale a dire le emissioni che provengono da certe operazioni che si svolgono ordinariamente durante il processo produttivo (come lo svuotamento e il riempimento di materiali), oppure da sorgenti che non possono essere facilmente individuate o circoscritte dall’operatore industriale (magazzini, serbatoi, depositi di materiale polverulento, superfici libere, ecc...) <sup>38</sup>.

La difficoltà nella gestione e nel monitoraggio degli odori aumenta ulteriormente se consideriamo le emissioni diffuse fuggitive (EDF), con cui si intendono le evaporazioni che derivano da una graduale perdita di tenuta di una parte delle apparecchiature destinate

---

33971/2006, 38297/2004, 678/1996, 771/1995, 1293/1994). Su tali basi è stato ritenuto che costituisca molestia anche la mera preoccupazione circa eventuali danni alla salute derivanti dall’esposizione ad emissioni inquinanti (Cass. Pen., sentenza n. 6598/1994).

38 La distinzione tra emissioni convogliate e diffuse, già messa in rilievo dall’art. 3, n. 4, direttiva 2010/75/UE e dall’art. 268, lett. c) e d), d.lgs. n. 152/2006, è stata riprodotta anche dalla recente definizione di emissione odorigena introdotta nel testo unico ambientale all’art. 268, lett. f-bis). Su tale distinzione e sulla possibilità di convogliamento delle emissioni v. B. Marchesini, R. Roncarati, “La caratterizzazione e il controllo delle emissioni diffuse”, Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali, v. 22, n. 12, 2014, p. 862 ss.

a contenere un fluido liquido o gassoso (sono un esempio gli odori provenienti dalle pompe o dalle valvole dei serbatoi)<sup>39</sup>.

Nelle ipotesi da ultimo menzionate – relative alle emissioni diffuse e fuggitive – risulta estremamente complesso per l'operatore economico individuare la specifica fonte dell'odore, approntare gli appositi rimedi per contenere la diffusione dei miasmi in atmosfera e prevenire il conseguente disturbo olfattivo a carico della comunità territoriale esposta alle esalazioni maleodoranti.

Il secondo dato da tenere in considerazione è che la molestia olfattiva ha natura strettamente soggettiva, in quanto la sensibilità dell'olfatto umano tende a variare in modo significativo da un individuo all'altro. Ciò vuol dire, in primo luogo, che non tutti sono in grado di avvertire – intensamente e distintamente - l'odore di una sostanza; inoltre, può capitare che il medesimo odore risulti sgradevole per alcuni individui – potendo arrivare ad alterare in modo significativo le abitudini e la qualità della vita – mentre per altri risulta del tutto indifferente<sup>40</sup>.

La questione si complica ulteriormente se consideriamo che il disturbo provocato da un odore sgradevole non è collegato soltanto al grado di sensibilità olfattiva del singolo individuo, ma può dipendere anche da molteplici altri fattori fisici e psicologici, che assumono anch'essi natura strettamente soggettiva<sup>41</sup>.

---

39 Le Linee Guida per l'Identificazione delle Migliori Tecnologie Disponibili (d.lgs. n. 372/1999) hanno identificato tra le principali fonti di perdite: lo stoccaggio; il caricamento e la manipolazione dei prodotti; le operazioni di separazione olio/acqua; le perdite di flange, valvole, tenute e drenaggi.

40 La complessità del fenomeno odorigeno rende tutt'oggi l'olfatto uno dei sensi meno conosciuti e più studiati dalla scienza, tanto che soltanto nel 2004 R. Axel e L. Buck hanno vinto il premio Nobel per i loro studi sui "Recettori olfattivi e l'organizzazione del sistema olfattivo".

41 A tal proposito, ARPA ha avuto modo di verificare che la sensibilità olfattiva tende a variare con il sesso (risultando più sviluppata nel genere femminile), con l'età del recettore (infatti il senso olfattivo tende a ridursi con l'aumentare degli anni), ma anche in base allo stato di salute e alla presenza di eventuali patologie (ad esempio, i soggetti asmatici o allergici di norma sono più sensibili agli odori in generale). Inoltre, di solito le emissioni odorigene disturbano maggiormente coloro che non sono abituati a percepire quello specifico odore (ad esempio, chi è abituato a vivere in un ambiente salubre avvertirà maggiormente i miasmi industriali presenti in un altro territorio). Gli odori, poi, vengono maggiormente percepiti da coloro che non hanno il vizio del fumo e dai cittadini che vivono più vicini alla fonte dell'emissione (almeno finché non subentra l'effetto di c.d. adattamento, vale a dire l'assuefazione all'odore sgradevole). In più, la percezione olfattiva è influenzata da fattori di natura psicologica, come la storia di esposizione dell'individuo agli odori industriali (ad esempio, un soggetto che in passato era già stato esposto ad una certa sostanza odorigena potrà essersi abituato a quell'odore e non percepirlo più come sgradevole), oppure la dipendenza economica, che vincola inconsciamente l'individuo alla sorgente odorigena (i dipendenti delle industrie insalubri tendono a tollerare maggiormente le emissioni odorigene, essendo legati all'azienda da un rapporto lavorativo). I dati menzionati sono stati raccolti dalle indagini delle ARPA regionali ed esposti in occasione del webinar "Odori. Gestione e misurazione delle emissioni odorigene" organizzato da ARPA Umbria il 25 giugno 2020 (<https://www.snpambiente.it/2020/06/26/odori-gestione-e-misurazione-delle-emissioni-odorigene-video-e-materiali-del-webinar-di-arpa-umbria/>).

La percezione dell'odore, inoltre, può essere influenzata da vari elementi naturali che interagiscono con la vita umana, come la temperatura dell'aria, la pressione atmosferica, la conformazione del territorio e la direzione dei venti<sup>42</sup>. Ed infatti, una volta immessa in atmosfera, la sostanza odorigena viene trasportata dal vento e da altri fenomeni meteorologici, e può raggiungere più o meno velocemente le comunità che abitano nelle aree limitrofe all'impianto industriale, le quali inizieranno a percepire il disturbo olfattivo e accusare malesseri e disturbi di diverse tipologie e intensità<sup>43</sup>.

L'estrema soggettività della percezione olfattiva e dei disturbi provocati dagli odori, insieme alla difficoltà di distinguere l'influenza di altri fattori estranei al *modus operandi* dell'impresa, rende particolarmente complicato individuare soluzioni giuridiche adeguate a risolvere il problema delle molestie olfattive.

La difficoltà ad approcciarsi con gli strumenti giuridici del nostro ordinamento ad un fenomeno dalle dimensioni estremamente soggettive rappresenta la principale causa della lunga inerzia del legislatore ambientale, che per molti anni non si è occupato specificamente del problema delle emissioni odorigene. Solo in tempi più recenti il legislatore ha prestato maggiore attenzione alla problematica del disturbo olfattivo: prima con l'introduzione dell'art. 272-*bis* nel testo unico ambientale (per cui v. *infra*, Cap. II) e, successivamente, con l'inserimento della definizione di emissione olfattiva (art. 268, lett. *f-bis*), d.lgs. n. 152/2006).

Un ulteriore dato – di natura prettamente tecnica - che rende particolarmente complesso elaborare soluzioni per il fenomeno odorigeno è la mancanza di correlazione tra la percezione olfattiva (evidenziata dalla barra rossa nel grafico sottostante) e la concentrazione della sostanza odorigena (evidenziata dalla linea azzurra): infatti, può capitare che alcune sostanze vengano percepite anche a basse concentrazioni, mentre altre odorino poco ad alte concentrazioni.

---

42 Dagli studi di monitoraggio delle emissioni odorigene condotti dalle ARPA si evince che la sensazione olfattiva è fortemente condizionata dalla pressione atmosferica, dall'orografia del territorio, dalla percentuale di copertura vegetale, dall'irraggiamento solare e, soprattutto, dalla direzione e dalla velocità dei venti.

43 “È comunque un dato di fatto, oggettivamente incontrovertibile, che le molecole in grado di interagire con l'organo olfattivo, una volta introdotte in atmosfera attraverso emissioni convogliate o diffuse derivanti da determinati impianti e/o attività, siano veicolate attraverso l'aria fino a causare in chi le percepisce sensazione di più o meno forte disturbo e molestia” (A. Muratori, “Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte seconda)”, Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali, v. 21, n. 8-9, 2013, p. 718).

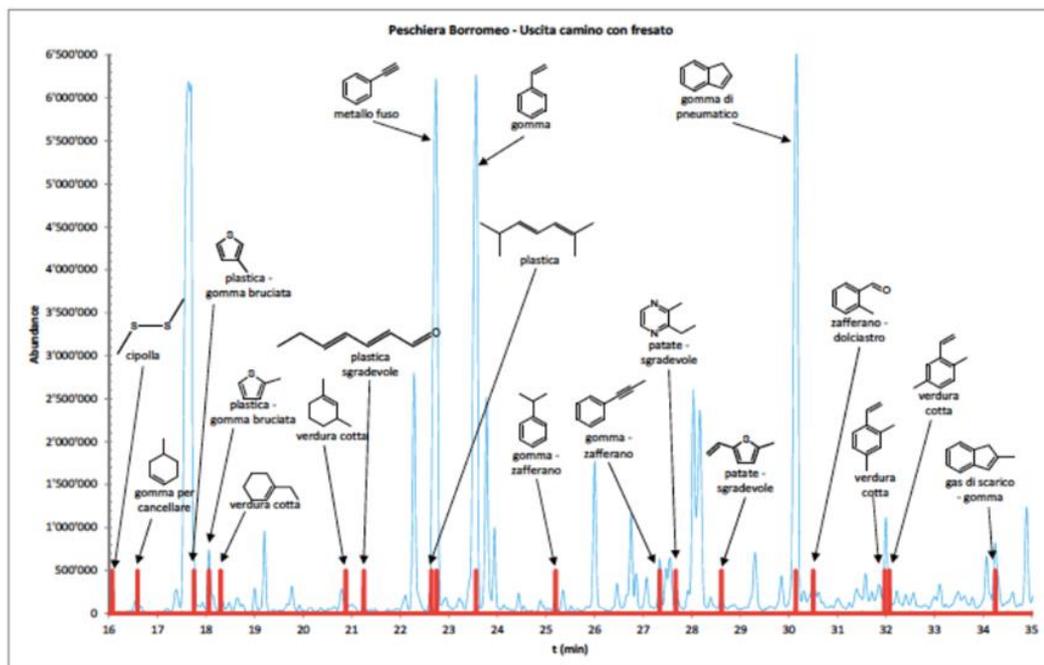


Figura 3. Sovrapposizione aromagramma e cromatogramma –  
Uscita camino con fresato



Ad ogni modo, per inquadrare meglio la fattispecie delle emissioni odorigene è necessario prima di tutto focalizzare l'ambito di tutela su cui dobbiamo muoverci, e su cui si è mosso il legislatore con le recenti novelle.

Dobbiamo, allora, prima di tutto chiederci se le molestie olfattive rappresentino una fattispecie autonoma o se possano qualificarsi come una forma di inquinamento atmosferico - alla stregua di altre tipologie di emissioni - in modo da poterle ricomprendere nella disciplina a tutela della qualità dell'aria contenuta nella nostra legislazione ambientale.

## 2. Le emissioni odorigene e il dibattito sulla loro riconducibilità al fenomeno dell'inquinamento atmosferico

L'inquinamento dell'aria viene definito in modo ampio dal nostro legislatore, come “ogni modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o di più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la

*salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente"* (art. 268, lett. a), d.lgs. n. 152/2006)<sup>44</sup>.

Le emissioni odorigene, dunque, potranno essere qualificate come inquinanti se saranno in grado di soddisfare i suddetti requisiti: devono, quindi, cagionare una *modificazione* dell'atmosfera tale da provocare un concreto *pericolo* nei confronti della *salute* umana, della *qualità* dell'ambiente, oppure verso gli *usi legittimi* dell'ambiente.

Con riferimento al primo elemento, non vi è dubbio che le sostanze odoranti immesse in aria provochino un'alterazione anomala della composizione dell'atmosfera rispetto al suo *status* originario e "naturale".

Discorso diverso deve svolgersi per il secondo requisito che l'art. 268 richiede per qualificare una sostanza come inquinante, vale a dire l'idoneità a fare sorgere un rischio per la salute individuale e/o collettiva.

Con riguardo a quest'ultimo profilo è opportuno svolgere alcune precisazioni.

Ed infatti, al momento in cui si sta scrivendo non vi è prova che le emissioni odorigene possano causare gravi e perduranti menomazioni alla salute umana, a differenza delle emissioni tossiche. I disturbi fisici che possono essere accusati in seguito all'inspirazione di odori sgradevoli sono di lieve entità, hanno durata limitata e risultano reversibili, finendo per esaurirsi quando la sostanza odorigena non è più immessa in atmosfera oppure quando il recettore si "adatta" a respirare quello specifico odore.

Le emissioni odorigene, quindi, di per sè non sembrano alterare in modo significativo ed irreversibile l'integrità psicofisica dell'individuo esposto all'odore, pur provocando malesseri di vario genere ed intensità<sup>45</sup>.

Molte volte i malesseri determinati dai miasmi vengono accusati da soggetti fragili, che soffrivano già di determinate patologie (come l'asma o l'allergia a certe sostanze), e spesso

---

44 L'inquinamento atmosferico consiste, quindi, in un'anomala alterazione dell'aria determinata da sostanze dannose per la salute, che vengono liberate per lo più come sottoprodotti dell'attività umana. Una definizione simile si rinviene anche nell'art. 2 del D.P.R. n. 203/1988 e, anche se in modo più sintetico, nell'art. 2, lett. b), d.lgs. n. 59/2005. Tuttavia, nell'attuale definizione di inquinamento nel testo unico ambientale, viene maggiormente "enfaticizzato il danno o pericolo per la salute umana" (A. Postiglione, "Il nuovo testo unico in materia ambientale: un quadro generale", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, v. 15, n. 4, 2006, p. 223). Sulla definizione di inquinante, invece, v. art. 2, n. 2, della direttiva 2008/50/CE, secondo cui si tratta di una sostanza "presente nell'aria ambiente e che può avere effetti nocivi per la salute umana e/o per l'ambiente nel suo complesso".

45 La sintomatologia ricomprende vari malesseri quali: dolore alla faccia, alle braccia ed alle gambe, mal di schiena, nausea, dolori articolari, alterazioni del sonno, sensazione di pienezza di stomaco, ecc. Inoltre, come evidenziato nel documento "Air Quality Guidelines for Europe – Second Edition" del WHO (2000), la percezione delle emissioni odorigene può causare irritazioni alla pelle e mal di testa (<https://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/pre2009/who-air-quality-guidelines-for-europe,-2nd-edition,-2000-cd-rom-version>).

sono imputabili più allo stress di percepire con frequenza l'odore sgradevole piuttosto che alla sostanza odorigena in quanto tale, oppure talora risultano frutto di mere suggestioni, anche dovute ad un sentimento di ostilità covato verso l'industria ritenuta responsabile<sup>46</sup>.

È difficile, quindi, potere parlare di danni biologici derivanti dalle emissioni odorigene, perché i disturbi causati dagli odori non sfociano in un'invalità del corpo e/o della mente di gravità tale da ledere la salute umana, ma sono riconducibili ad ansie e fastidi passeggeri<sup>47</sup>.

Tuttavia, ormai da più di trent'anni si è fatta strada una concezione più ampia del bene-salute: nello specifico, a partire dalla nota Costituzione dell'OMS (1946)<sup>48</sup>, si tende a considerare la salute non soltanto come la mera assenza di sintomi o patologie nel corpo umano ma, piuttosto, come il complessivo benessere psicofisico che può dipendere da vari elementi interni ed esterni, tra cui la qualità dell'ambiente in cui l'individuo conduce la propria esistenza e svolge le attività quotidiane<sup>49</sup>.

L'idea per cui la salute vada intesa come benessere generale - derivante anche dall'armonia tra uomo ed ambiente circostante - viene condivisa dalla maggioranza della dottrina ormai dagli anni '70<sup>50</sup>, ed ha portato al riconoscimento – soprattutto con la nota sentenza delle

---

46 Le inalazioni di gas nauseabondi provocano un *“elevato carico di stress psico-fisico, determinando nel tempo deleteri effetti in special modo sull'apparato locomotore, gastrointestinale e neuropsichico”* (Corte dei Conti - Campania, sez. giur., sentenza n. 500/2013).

47 Anche nel caso studio relativo ad uno stabilimento saccarifero del centro Italia, analizzato in *“Le emissioni odorigene: una valutazione economica”* di V. Vannucci e L. Torsello, Quaderni del Dipartimento di Economia Politica, n. 485, 2006, si è avuto modo di constatare che *“la concentrazione delle emissioni odorigene relative all'impianto considerato non è tale da causare malattie organiche”* (pag. 1).

48 *“Health is a state of complete physical, mental, and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity... The ability to live harmoniously in a changing total environment is essential to such development”* (pag. 1 della Costituzione OMS in <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>).

49 Sulla nozione ampia di salute e sul legame inscindibile tra salute e qualità dell'ambiente circostante, *cfr.*: art. 27 D.P.R. n. 616/1977; legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, che si prefigura lo scopo di tutelare la salute anche attraverso la *“promozione e la salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente”* (art. 2, n. 5) e la *“identificazione e la eliminazione delle cause degli inquinamenti dell'atmosfera”* (art. 2, lett. h); art. 8, lett. a) e lett. e), legge n. 308/2004 che delega l'adozione di un Testo unico ambientale, dove viene fissato lo scopo di migliorare la qualità dell'ambiente (in generale) e, al contempo, tutelare la salute umana. A livello internazionale *cfr.* Carta di Ottawa per la promozione della salute (1986) e la recente Agenda 2030 dell'ONU, da cui si evince l'interdipendenza tra la tutela della salute e dell'ambiente.

50 G. Tesauro, *“L'azione sanitaria nel quadro delle libertà costituzionali del cittadino”*, in Rassegna Amm. Sanità, 1972, p. 2 ss.; L. Montuschi, art. 32, I c., in Commentario della costituzione a cura di G. Branca, Bologna - Roma: Zanichelli - Il foro italiano, 1976; A. Corasaniti, *“Profili generali di tutela giurisdizionale contro il danno ecologico”*, Atti del Convegno di Milano, 17-18/12/1976, Giuffrè, 1978, p. 41 ss. In senso contrario all'estensione del diritto alla salute: L. Morlotti, *“Immissioni intollerabili e danno esistenziale”*, in Nuova Giurisprudenza Civile Commentata, n. 1, 2000, p. 563; P. Mantini, *“Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente”*, in Rivista giuridica dell'ambiente, v. 21, n. 2, 2006, p. 207; R. Ferrara, *“Ambiente e salute. Brevi note su due “concetti giuridici indeterminati” in via di determinazione: il ruolo giocato dal “patto globale per l'ambiente””* in Diritto e Società, n. 2, 2019, p. 514; R. Prodromo,

Sezioni Unite n. 5172/1979<sup>51</sup> - di una posizione giuridica personale ritenuta meritevole di protezione, vale a dire il diritto a vivere in un ambiente salubre: un ambiente che, cioè, *genera salute* per il singolo e l'intera comunità sociale che vi abita<sup>52</sup>.

Sebbene ancora oggi il diritto alla salubrità dell'ambiente – quindi anche dell'aria - non sia riconosciuto espressamente da una norma di legge, si ritiene possa trarre fondamento nell'art. 2 Costituzione – in quanto norma atta a tutelare diritti della personalità anche “atipici”<sup>53</sup> - nonché sull'art. 32 Costituzione, poiché il diritto a vivere in un ambiente salubre rappresenta un corollario - o una proiezione - del diritto fondamentale alla salute.

A livello internazionale, poi, il diritto alla salubrità ambientale può basarsi sull'art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000)<sup>54</sup>, che assume ormai valore pienamente vincolante, nonché sull'art. 8 CEDU, come interpretato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (per cui *v. infra*)<sup>55</sup>.

---

“Tutela ambientale e salute”, in *Biotechnologie e tutela del valore ambientale*, L. Chieffi (a cura di), Giappichelli, 2003, p. 243.

51 Pubblicata in *Foro It.*, 1979, I, p. 2302 con nota di Lener; in *Giur.it*, 1980, 5, con nota di Salvi; in *Giust. Civ.*, 1980, I, p. 357, con nota critica di Piga. Secondo la sentenza: “*il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre*”. Cfr. sul tema anche *SS.UU.* sentenze nn. 400/1991 e 12133/1990; *Corte Cost.*, sentenze nn. 1031/1988, 641/1987, 210/1987, 99/1986.

52 In dottrina, sul riconoscimento di tutela del diritto alla salubrità ambientale: F. Giampietro, “Diritto alla salubrità dell'ambiente”, *Giuffrè*, 1980; M. Libertini, “La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente”, in *Rivista critica del diritto privato*, v. 5, n. 1-4, 1987, p. 547; M. Maugeri, “Il rimedio inibitorio nella giurisprudenza <<ambientale>>: il diritto all'ambiente salubre come espediente retorico”, in *Rivista di diritto civile*, v. 42, n. 2, 1996, p. 165 ss.; M. De Salvia, “Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo”, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 2, 1997, p. 246; G. Alpa, “Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: <<nuovo diritto>> o espediente tecnico?”, in *Responsabilità civile e previdenza*, v. 63, n. 1, 1998, p. 4. Tra la dottrina più recente: V. Dini, “Il diritto soggettivo all'ambiente salubre”, in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n. 4, 2005, p. 344; F. Vollero, “Il diritto ad un ambiente salubre nell'elaborazione della giurisprudenza di Strasburgo”, 2017, in <http://www.diritto.it>; U. Salanitro, “Il danno ambientale”, *Aracne*, 2009; G. Tridente, “Rifiuti in Campania violate le disposizioni della Convenzione europea”, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, v. 28, n. 4, 2012, p. 60; P. Fimiani, “L'ambiente e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo”, in *Rifiuti: Bollettino di informazione normativa*, n. 264, 2018, p. 5; M. Scarcella, “Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell'ambiente: i principali «filoni» della Corte di Strasburgo”, *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n. 2, 2013, p. 129.

53 L'art. 2 Cost. è considerato dalla dottrina una norma “aperta” poichè in grado di attribuire rilevanza giuridica a nuovi valori che progressivamente emergono nella società assumendo rango di diritti della personalità (T. Martines, “L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri” in *Politica e Legislazione Ambientale*, Vincenzo Pepe (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, 1996, p. 23 ss.; F. Fracchia, “Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale”, *Il diritto dell'economia*, vol. 21, 2002, p. 233).

54 La norma citata afferma che: “*Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*”.

55 Il diritto all'ambiente salubre non è espressamente riconosciuto nella Carta Europea dei Diritti dell'Uomo poiché, così come la Costituzione italiana, essa è stata stipulata in un periodo storico in cui non era ancora imperante l'attuale sensibilità verso i valori ambientali. Il diritto in questione, invece, è espressamente riconosciuto in altre Carte e trattati internazionali più recenti, ad esempio *v. art. 24 Carta Africana dei Diritti*

Ebbene, proprio alla luce dell'ampio significato che oggi viene attribuito al bene-salute possiamo affermare senza ombra di dubbio che le emissioni odorogene sono in grado di mettere in *pericolo* la salute - come richiesto dall'art. 268 d.lgs. n. 152/2006 - intendendo quest'ultima anche come il diritto di ciascun individuo a vivere in condizioni ambientali salubri, e non soltanto come la mera assenza di patologie psicofisiche nell'organismo umano<sup>56</sup>.

Le molestie olfattive, infatti, incidono sullo stato di benessere individuale e rompono il rapporto di armonia tra l'uomo e l'ambiente in cui vive: il soggetto che percepisce con una certa frequenza gli odori sgradevoli rinuncia a svolgere varie attività, è costretto a modificare molteplici abitudini di vita (ad esempio, rinuncia a fare sport a causa della difficoltà di respirazione), è in perenne ansia per gli eventuali danni che gli odori possono provocare alla salute propria e dei familiari più deboli e, così, finisce per godere di una qualità di vita meno elevata e riduce le sue prestazioni in molteplici ambiti dell'esistenza<sup>57</sup>. Al contrario, un contesto ambientale salubre genera un aumento della qualità di vita, favorisce un incremento del benessere individuale e collettivo e migliora il rapporto tra il singolo e l'ambiente in cui vive ed opera.

---

dell'Uomo e dei Popoli (1981); art. 11 Protocollo addizionale della Convenzione Americana dei Diritti Umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali (1988); art. 1 progetto di Patto globale per l'ambiente del 2019 (che riprende il Principio n. 1 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972); preambolo della Convenzione di Aarhus (1998).

56 La stretta interdipendenza tra tutela della salute umana e qualità dell'ambiente, peraltro, sta alla base della moderna concezione di ambiente che viene inteso come bene unitario ed onnicomprensivo, che ricomprende cioè *“la qualità di vita e la salute stessa degli esseri umani, comprese le generazioni future”* (Parere del 08/07/1996 della Corte Internazionale di Giustizia). Sulla nozione di ambiente in senso unitario: rapporto di Brundtland del 1987; Dichiarazione di Stoccolma del 1972; art. 191 TFUE e art. 1, comma 2, legge n. 349/1986 istitutiva del Ministero dell'Ambiente in Italia. In dottrina: F. Ratto Trabucco, *“La tutela dell'ambiente fra diritto, antropocentrismo ed eco-centrismo”*, in *Danno e responsabilità*, v. 24, n. 4, 2019, p. 487; B. Caravita, *“Diritto dell'ambiente”*, Il Mulino, 2016, p. 31 ss.; P. Maddalena, *“La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di <<materia>>, sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie”*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, v. 25, n. 5, 2010, pp. 687-688; F. Spantigati, *“Valutazione giuridica dell'ambiente. Di cosa parliamo quando parliamo di diritto dell'ambiente”*, CEDAM, 2002, p. 25; F. Giampietro, nota a sentenza Corte Cost. 641/1987, *“Il danno all'ambiente davanti alla Corte costituzionale”*, in *Foro italiano*, v. 113, 1988, I, c. 695. In senso contrario all'ambiente come bene unitario: M.S. Giannini, *“Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1973, p. 15; M. Libertini, *“La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente”*, in *Rivista critica del diritto privato*, v. 5, n. 1-4, 1987, p. 555 ss. (*“A mio avviso, non è più possibile parlare di ambiente come bene giuridico unitario. Infatti, rispetto all'ambiente naturale, sono disparati gli interessi umani presi in considerazione dal diritto e in corrispondenza sono numerose e differenti le posizioni soggettive individuabili”*).

57 Si tratta di quello che la dottrina definisce un *“danno all'uomo nell'ambiente”* o *“danno alla vita nell'ambiente”* (L. Francario, *“Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge 349 del 1986”*, in *Rivista critica del diritto privato*, v. 5, n. 1-4, 1987, p. 485): una situazione di insoddisfazione, compressione e disturbo psicofisico, più modesta rispetto ad un vero e proprio stato di malattia, causata dalla degradazione dell'ambiente che circonda l'uomo.

In realtà, già le suddette considerazioni sarebbero sufficienti per potere concludere nel senso che le emissioni maleodoranti possono assumere carattere inquinante: infatti, l'art. 268 d.lgs. n. 152/2006 richiede che la sostanza – per essere definita inquinante - determini in via alternativa un pericolo per la salute o per la qualità ambientale o per gli usi legittimi dell'ambiente.

Come abbiamo potuto constatare, il rischio per la salute – seppur intesa in senso ampio - è certamente presente ma, per ragioni di completezza dell'indagine, è opportuno verificare se le emissioni odorigene siano in grado di mettere in pericolo anche la qualità e gli usi dell'ambiente.

Senza dubbio le molestie olfattive possono provocare un “*pericolo per la qualità ambientale*”, in quanto la diffusione dei miasmi sul territorio può cagionare una netta riduzione della qualità dell'aria, e quindi dell'ambiente medesimo.

Si verifica cioè una sorta di “effetto a catena”: la riduzione della salubrità dell'aria costituisce un elemento di rottura del rapporto di equilibrio e di armonia tra l'uomo e l'ambiente circostante, in quanto la percezione di esalazioni maleodoranti rende meno piacevole godere dell'aria aperta e, in generale, di tutto l'ambiente esterno alla propria abitazione.

Va da sé, allora, che le molestie olfattive sono in grado di mettere in pericolo anche gli “*usi legittimi dell'ambiente*”. In questa espressione possiamo ricomprendere le varie attività che normalmente si svolgono all'aria aperta (come quelle ricreative, ludiche, culturali, sportive), purchè siano usi “*legittimi*”, cioè si pongano in conformità con le regole giuridiche, con il buon costume e con l'ordine pubblico.

Ma, volendo spingersi ad interpretare ancora più estensivamente il concetto di “*usi legittimi dell'ambiente*”, si potrebbe includere in tale nozione anche l'uso e la vivibilità dell'ambiente non soltanto esterno ma anche interno, inteso cioè come lo spazio dell'abitazione che viene quotidianamente condiviso con i propri familiari o altre persone conviventi.

Le emissioni maleodoranti, infatti, possono introdursi financo all'interno dello spazio di vita privata, rendendo intollerabile respirare l'aria non soltanto all'esterno, ma anche dentro la propria residenza e nelle relative pertinenze, incidendo ancora maggiormente sul sereno svolgimento delle attività quotidiane<sup>58</sup> e compromettendo il benessere di persone

---

58 Ad esempio, rendendo difficile tenere le finestre aperte e arieggiare l'appartamento; asciugare la biancheria all'aperto; stare sui balconi o sulle terrazze dell'abitazione; invitare ospiti a casa per l'imbarazzo

particolarmente vulnerabili che trascorrono molto tempo dentro casa, come anziani oppure bambini piccoli.

Nel peggiore dei casi, l'intollerabilità delle emissioni olfattive può costringere non soltanto a mutare le comuni abitudini di vita, ma persino a cambiare residenza (v. Corte d'Appello Catania, sez. II, sentenza n. 745/2020 del 9 luglio 2021, vicenda in cui l'attrice si doleva del necessario trasferimento da Priolo Gargallo a Melilli dovuto all'insofferenza alle ripetute molestie olfattive).

Non a caso, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha avuto modo di evidenziare che gli odori sgradevoli impattano sul diritto alla riservatezza e sulla libertà di domicilio<sup>59</sup>, inteso come spazio di vita privata tutelato dall'art. 8 CEDU<sup>60</sup>.

I giudici di Strasburgo hanno più volte rilevato che le emissioni di odori non sono in grado di provocare malattie del corpo o della mente, ma possono incidere sulla vita privata e sulla libertà di godere pienamente e serenamente della propria abitazione senza essere costretti a subire interferenze o turbamenti psicofisici da parte di terzi.

L'idea per cui le molestie olfattive comportino una violazione dell'art. 8 CEDU, in quanto integrano una lesione della libertà di godimento dell'immobile, è stata poi recepita anche dalla nostra giurisprudenza di legittimità. Ad esempio, Cass., sentenza n. 12828/2013, ha evidenziato come *“la presenza di odori e gas nocivi costituisce violazione dei diritti alla salute ed al libero godimento dell'immobile”*; e le Sezioni Unite, con sentenza n. 2611/2017, hanno affermato che tutte le immissioni illecite causano una violazione al diritto alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiane *“quali diritti costituzionalmente garantiti, nonché tutelati dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la prova del cui pregiudizio può essere fornita anche con presunzioni”*<sup>61</sup>.

---

degli odori malsani (v. Trib. Montepulciano, sentenza n. 46/2007, in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 5, 2007, p. 857, con nota di Mazzola).

59 Ad esempio: sentenza Giacomelli e altri c. Italia del 2 novembre 2006; Moreno Gomez c. Spagna del 16 novembre 2002; Guerra e altri c. Italia del 19 febbraio 1998; Hatton e altri c. Regno Unito del 26 agosto 1997; Lopez Ostra c. Spagna del 9 dicembre 1994; Powell e Rayner c. Regno Unito del 21 febbraio 1990.

60 A mente di tale disposizione: *“Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza”*. La formulazione della norma ricalca l'art. 17 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici delle Nazioni Unite del 1966, secondo cui: *“Nessuno può essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a illegittime offese al suo onore e alla sua reputazione. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze od offese”*.

61 Similmente, nel caso delle emissioni acustiche, cfr. Cass., sentenza n. 16408/2017.

Considerando le suddette posizioni giurisprudenziali, non sembra potersi mettere in dubbio che anche la libertà di domicilio e la riservatezza domestica costituiscano *usi legittimi* dell'ambiente, suscettibili di subire un'interferenza da parte delle molestie olfattive.

Inoltre, la Corte Europea tende a interpretare in senso ampio la nozione di “domicilio” (“*home*”) di cui all'art. 8 CEDU, intendendo quest'ultimo non soltanto come luogo fisico, ma anche come sede di tranquillità della persona e come il principale centro di riferimento della qualità della vita.

Proprio partendo dalla concezione estensiva di domicilio – che viene considerato non soltanto come spazio materiale - la Corte Europea ha potuto affermare che anche le molestie olfattive possono compromettere il diritto al domicilio privato, allo stesso modo delle molestie di natura materiale che possono disturbare il godimento pacifico dell'abitazione<sup>62</sup>.

L'incidenza delle molestie olfattive sul diritto alla serena vivibilità del proprio spazio di vita domestico viene messa in luce anche nell'ordinamento anglosassone, dove gli odori industriali vengono qualificati come “*nuisance*” (“disturbo”) quando interferiscono irragionevolmente con l'uso o il godimento di un'abitazione, ovvero causano una minaccia alla salute delle persone.

Infatti, la Sezione 79 (1)(d) della Parte III - “Statutory nuisances and clean air” – dell'EPA (1990) definisce lo *statutory nuisance* come “*any dust, steam, smell or other effluvia arising on industrial, trade or business premises and being prejudicial to health or a nuisance*”, così ricomprendendo implicitamente nella definizione di “*nuisance*” anche gli odori industriali<sup>63</sup>.

Anche la giurisprudenza anglosassone ha avuto modo di evidenziare che le emissioni odorigene possono determinare un “*amenity nuisance*” (denominato anche “*personal discomfort*” o “*aesthetic nuisance*” o “*amenity loss*”<sup>64</sup>, vale a dire un disturbo al benessere psicofisico dell'individuo, che determina la possibilità di agire in giudizio per ottenere il

---

62 “La protezione del domicilio è cioè spesso funzionale alla tutela della vita privata, e questo legame è inteso come rafforzativo rispetto alla tutela dei singoli interessi (vita privata, vita familiare, abitazione), protetti dalla norma” (M. Piccinni, “Immissioni e tutela della persona”, in Nuova Giurisprudenza Civile Commentata, n. 2, 2012, p. 30).

63 Inoltre, nel 2015 il Governo inglese ha pubblicato le linee guida sugli odori, dove si chiarisce che: “*For the smell to count as a statutory nuisance it must do one of the following: unreasonably and substantially interfere with the use or enjoyment of a home or other premises injure health or be likely to injure health*” (“Nuisance smells: how councils deal with complaints”, in <https://www.gov.uk/guidance/nuisance-smells-how-councils-deal-with-complaints>).

64 Cfr. Barr and Ors v. Biffa Waste Services Ltd [2011] EWHC 1003 (TCC) Coulson J.; Halsey v. Esso Petroleum co. Ltd [1961] 1 WLR 683.

risarcimento del danno per violazione dell'art. 8 CEDU (v. caso Dobson v Thames Water [2011] EWHC 3253, punto 1067)<sup>65</sup>.

Le considerazioni sopra svolte rafforzano ulteriormente l'idea per cui il disturbo causato dagli odori industriali possa compromettere anche *gli usi legittimi* dell'ambiente, dovendosi questo considerare come lo spazio di vita privata e domestica che ogni individuo ha il diritto di godere in piena serenità da solo o con la propria famiglia, senza essere costretto a subire ripetutamente molestie da parte di terzi.

Possiamo, dunque, affermare con certezza che le emissioni odorigene soddisfano tutti i requisiti che l'art. 268, lett. a), d.lgs. n. 152/2006 richiede per considerare inquinante un dato fenomeno oppure una sostanza<sup>66</sup>.

A tale conclusione è pervenuta anche la recente giurisprudenza: ad esempio, T.A.R. Calabria - Catanzaro, con sentenza n. 682/2018<sup>67</sup>, ha affermato che *“anche se non è rinvenibile un riferimento espresso alle emissioni odorigene, le stesse debbono ritenersi ricomprese nella definizione di “inquinamento atmosferico” e di “emissioni in atmosfera”, poiché la molestia olfattiva intollerabile è al contempo sia un possibile fattore di “pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente”, che di compromissione degli “altri usi legittimi dell'ambiente”* (e così anche T.A.R. Veneto - Venezia, sentenza n. 573/2014<sup>68</sup>; Cass. Pen., sentenza n. 20204/2021).

Inoltre, la giurisprudenza amministrativa ha più volte avallato la prassi amministrativa di inserire limiti espressi in unità olfattometriche nelle autorizzazioni destinate agli stabilimenti più impattanti (come l'AIA) proprio basandosi sul presupposto per cui le

---

65 Mentre è stato escluso che le molestie olfattive possano causare danni alla salute in senso stretto (*“physical damages”*) oppure pregiudizi materiali (*“material injuries”*). Il *leading case* della distinzione tra *amenity nuisance* e *material injury* è rappresentato dal caso *St Helen's Smelting Co. v. Tipping* [1865] 11 HLC 642, in cui è stato chiarito che per *“personal discomfort”* deve intendersi: *“the personal inconvenience and interference with one's enjoyment, one's quiet, one's personal freedom, anything that discomposes or injuriously affects the senses or the nerves (...)”*.

66 A tale conclusione sembra essere giunto anche il legislatore pugliese dato che, nell'art. 2 della L.R. 23/2015, ha previsto una definizione di emissioni odorigene che richiama tutti gli elementi tipici dell'inquinamento atmosferico. Tale norma definisce, infatti, l'emissione odorigena come: *“lo scarico diretto o indiretto da sorgenti puntuali o diffuse dello stabilimento/installazione di sostanze in grado di essere percepite dall'uomo attraverso il senso dell'olfatto, atte ad alterare le normali condizioni di salubrità dell'aria e di costituire pertanto pregiudizio diretto o indiretto sulla salute dell'uomo, tale da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente”*.

67 In Foro Amministrativo, n. 3, 2018, p. 534.

68 In Foro Amministrativo, n. 5, 2014, p. 1546.

emissioni odorigene rappresentassero una *species* di inquinamento atmosferico, che deve essere regolamentato alla stregua delle altre tipologie di emissioni inquinanti<sup>69</sup>.

L'idea per cui le emissioni odorigene rientrano nella fattispecie dell'inquinamento atmosferico viene condivisa anche dalla maggioranza della dottrina<sup>70</sup>, la quale, tra l'altro, ha coniato l'espressione di "inquinamento olfattivo", che evidenzia il legame tra gli odori sgradevoli e l'inquinamento atmosferico come rapporto da *species* a *genus*.

Nonostante le riflessioni svolte, non possiamo ignorare che alcune voci della dottrina si sono mostrate contrarie a ricondurre le emissioni odorigene nella fattispecie dell'inquinamento atmosferico<sup>71</sup>.

La critica si fonda precipuamente sul fatto che l'art. 268, lett. a), d.lgs. n. 152/2006, nel definire l'inquinamento atmosferico non menziona espressamente le emissioni di natura odorigena e non lascia desumere che il disturbo olfattivo possa essere una causa dell'inquinamento. Secondo tale opinione, l'inquinamento dell'aria sarebbe provocato esclusivamente dalle emissioni di natura tossica - e non anche dalle emissioni odorigene - in quanto lesive della salute in senso stretto (essendo in grado di causare vere e proprie patologie) e dell'integrità delle componenti ambientali.

Vi è, poi, chi ha osservato che l'emissione odorigena possa qualificarsi "inquinante" solo a condizione che la sostanza emessa sia ricompresa nell'elenco delle sostanze normate dall'ordinamento comunitario e nazionale in materia di inquinamento atmosferico, e dunque sia già sottoposta a precisi valori limite *ex lege*<sup>72</sup>.

---

69 Ad esempio: T.A.R. Puglia - Bari, sentenza n. 3330/2009; T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, sentenza n. 4454/2008.

70 È stato osservato che: "*la molestia olfattiva intollerabile è al contempo sia un possibile fattore di pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente, che di compromissione degli altri usi legittimi dell'ambiente*" (A. Racca, "Emissione di sostanze odorigene e diritto alla salubrità dell'aria" in <https://rivista.camminodiritto.it> del 07.06.2019, p. 8). Di tale opinione si pongono anche: A. Zuco, "Le emissioni odorigene. Definizione, normativa di riferimento e campo di applicazione", in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, v. 37, n. 3, 2021, p. 75; A. Bordin, "Il problema delle emissioni odorigene nel settore agroalimentare", in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, v. 23, n. 11-12 - suppl. 2015, p. 24; D. Carissimi, A. Quaranta, "Albo Gestori Ambientali, emissioni odorigene, rumore - Casi e soluzioni", in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, v. 22, n. 8-9, 2014, p. 658; A. Muratori, "Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte seconda)", *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, v. 21, n. 8-9, 2013, p. 716.

71 Nel senso di un'autonomia tra emissioni odorigene ed inquinamento atmosferico: V. Lettera, "Sostanze odorigene, immissioni sgradevoli o malsane", in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, v. 166, n. 9-10, 2015, p. 469.

72 P. Bologna, "Approfondimento in tema di emissioni odorigene", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, v. 22, n. 6, 2013, p. 417: "*L'odore può considerarsi fonte di inquinamento atmosferico non di per sé stesso in quanto sgradevole, ma perché i componenti chimici dell'emissione gassosa rientrano tra quelli normati a livello comunitario e nazionale come lesivi e/o pericolosi per la salute umana o per l'ambiente e dunque sottoposti al rispetto di valori limite esplicitati*".

Quest'ultimo orientamento non è condivisibile, in quanto tende a confondere il fenomeno dell'inquinamento atmosferico con le emissioni prettamente tossiche, che rappresentano soltanto una sottocategoria delle sostanze inquinanti.

L'inquinamento è una categoria che racchiude fenomeni diversi, purchè presentino i requisiti previsti dall'art. 268 d.lgs. n. 152/2006. Vi si possono ricomprendere tanto le emissioni tossiche quanto le emissioni meramente odorigene, nonostante producano effetti di differente portata sulla salute e sull'ambiente.

È quindi opportuno, a questo punto, delineare le principali differenze tecnico-giuridiche tra emissioni tossiche e odorigene. L'individuazione degli elementi distintivi tra le due tipologie di emissioni aiuterà a comprendere la ragione per cui non è possibile applicare, alle emissioni meramente odorigene, le normative predisposte dall'ordinamento interno e comunitario per limitare le emissioni tossiche in senso stretto, prima tra tutte la direttiva europea n. 50/2008 dedicata alla tutela dell'aria<sup>73</sup>.

## **2.1 Le principali differenze tra emissioni odorigene ed emissioni tossiche**

La distinzione tra emissioni di natura tossica ed emissioni con effetti meramente odorigeni rappresenta una conquista recente della scienza, che ha definitivamente superato il luogo comune secondo cui l'odore nauseabondo di una sostanza sarebbe indice della sua nocività per la salute<sup>74</sup>.

Solo nel 2000, infatti, è stata messa in evidenza la differenza tra gli effetti tossici e l'odore dei composti chimici nel documento intitolato “*Air Quality Guidelines for Europe – Second Edition*” (WHO), con cui è stato chiarito che il disturbo olfattivo non è in grado - di per sé - di causare l'insorgenza di patologie nella popolazione, ma rappresenta un fattore che può incidere sulla “*quality of life*” qualora venga oltrepassata una determinata soglia di fastidio o di accettabilità dell'odore<sup>75</sup>.

---

73 Si tratta di una normativa che ha riunito tre direttive in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente, vale a dire: la direttiva 1999/30/CE; la direttiva 2000/69/CE e la direttiva 2002/3/CE.

74 Ad esempio, nel '600 era diffusa l'idea che gli odori sgradevoli potessero causare epidemie pestilenziali (Carlo M. Cipolla, “Miasmi ed umori. Ecologia e condizioni sanitarie in Toscana nel Seicento”, Il Mulino, 1989, p. 37).

75 “*Some of the substances selected for evaluation have malodorous properties at concentrations far below those at which toxic effects occur. Although odour annoyance cannot be regarded as an adverse health effect in a strict sense, it does affect the quality of life. Therefore, odour threshold levels have been indicated where relevant and used as a basis for separate guideline values [...] Acceptability and annoyance, where the nuisance threshold level is defined as the concentration at which not more than a small proportion of the population (less than 5%) experiences annoyance for a small part of the time (less than 2%); since*

La distinzione tra tossicità e odore sgradevole delle sostanze immesse in atmosfera è stata poi confermata da analisi e studi più recenti, condotti da moderni laboratori olfattometrici, che hanno avuto modo di accertare che, in linea generale, la soglia di tossicità delle sostanze (TWA-TLV<sup>76</sup>) non coincide con la soglia olfattiva (OT – Odor Threshold).

Il dato per cui il livello di tossicità non coincide con l'odore sprigionato dalla sostanza può essere facilmente constatato anche da un occhio inesperto consultando i dati dei seguenti grafici, elaborati rispettivamente dal Laboratorio Olfattometrico del Politecnico di Milano<sup>77</sup> e dall'Istituto di ricerche farmacologiche "Mario Negri" di Milano.

---

*annoyance will be influenced by a number of psychological and socioeconomic factors, a nuisance threshold level cannot be defined on the basis of concentration alone".*

76 Il valore di T.L.V. esprime la concentrazione minima percepibile dal 50% della popolazione esposta alla sostanza. Nella normativa della sicurezza sul lavoro, viene definito come la concentrazione delle sostanze chimiche al di sotto della quale si ritiene che la maggior parte dei lavoratori possa rimanere esposta per 8 ore al giorno, 5 giorni a settimana e 50 giorni l'anno, senza incorrere in effetti patogeni per la salute (definizione tratto da PAC, 2001, 73, 993. *Risk assessment for occupational exposure to chemicals. A review of current methodology (IUPAC Technical Report, pag. 1024)*). A livello europeo, esistono numerose liste di valori limite predisposte da diversi Stati. Nell'ordinamento italiano, tali valori sono contemplati negli Allegati al d.lgs. n. 81/2008 e vengono riprodotti nei contratti collettivi di lavoro. In via residuale, si può comunque fare riferimento ai TLVs dell'ACGIH (Associazione degli Igienisti Industriali Americani).

77 Il Laboratorio Olfattometrico del Politecnico di Milano dal 1997 ([www.polimi.it](http://www.polimi.it)) è un riferimento nazionale importante per la ricerca ed i servizi nel settore della misura e del controllo degli odori ambientali. Il Laboratorio ha potuto rilevare, ad esempio, che l'idrogeno solforato (H<sub>2</sub>S), composto chimico notoriamente tossico e caratterizzato dal fastidioso odore di "uova marce", ha una soglia olfattiva (OT) inferiore a 1 ppb, mentre la sua soglia di tossicità (TWA-TLV) è 10 ppm: ciò significa che l'odore dell'H<sub>2</sub>S non corrisponde alla tossicità della sostanza, perché è avvertito molto al di sotto della concentrazione a cui il composto risulta tossico. Un ulteriore esempio che dimostra come la soglia odorigena non coincida con il valore di tossicità è il caso del monossido di carbonio (CO) emesso, ad esempio, dalle stufe difettose: nonostante si tratti di un gas del tutto inodore, il monossido di carbonio emesso in aria può risultare letale per l'uomo, in quanto sostanza altamente tossica.

Compound	TLV TWA	TLV STEL	IDLH	OT
Acetaldehyde	—	25C	2000	0.0015
Acetic acid	10	15	50	0.006
Acetone	500	750	2500	42
Acetonitrile	20	—	500	13
Acrolein	—	0.1C	2	0.0036
Acrylonitrile	2	—	85	8.8
Ammonia	25	35	300	1.5
Benzene	0.5	2.5	500	2.7
1,3 - Butadiene	2	—	2000	0.23
Butane	1000	—	—	1200
n-Butyl Acetate	150	200	1700	0.016
n-Butyl Acrylate	2	—	—	0.00055
n-Butyl Alcohol	20	—	1400	0.038
Butyl Mercaptan	0.5	—	500	0.0000028
Carbon Tetrachloride	5	10	200	4.6
Chlorine	0.5	1	10	0.049
Chloroform	10	—	50	3.8
Cresol	5	—	250	0.00028
Cyclohexane	20	50	700	2.5
Dimethylamine	5	15	500	0.033
Ethyl Acetate	400	—	2000	0.87
Ethyl Acrylate	5	15	300	0.00026
Ethyl Alcohol	1000	—	3300	0.52
Ethylamine	5	15	600	0.046
Ethyl Benzene	100	125	800	0.17
Ethyl Mercaptan	0.5	—	500	0.0000087

		Rapporto		
		100 % OT	TLV	OT/TLV
Sensazione odorosa		(ug/m3)	(ug/m3)	
<b>Solforati</b>				
Iodrogeno solforato	uova marce	1,4	14000	0,00
Solfuro di carbonio	solfuro legumi in decomposizione	60	3240	0,02
Dimetilsolfuro	putridume	258	-	
Dimetildisolfuro	cavolo marcio	16	-	
Metilmercaptano	cipolla in decomposizione	70	1000	0,07
Etilmercaptano		5,2	1250	0,00
Isopropilmercaptano		0,6	-	
Propilmercaptano		2,2	-	
Butilmercaptano		3	1800	0,00
<b>Acidi</b>				
acetico	aceto	4980	25000	0,20
propionico	rancido, pungente	123	30000	0,00
butirrico	burro rancido	73	-	
valerico	sudore, traspirazione	3	-	
esanoico		29	-	
<b>Ammine</b>				
metilammina	pesce avariato	3867	12000	0,32
dimetilammina	pesce avariato	9800	24000	0,41
trimetilammina	pesce avariato	11226	9200	1,22
etilammina	ammoniacale	1497	18000	0,08
dietilammina	pesce avariato	911	30000	0,03
ammoniaca	pungente	38885	18000	2,16
<b>Aldeidi</b>				
formaldeide	paglia/fieno pungente	1247	370	3,37
acetaldeide		549	180000	0,00
acroleina	bruciato, pungente	46560	230	202,43
propionaldeide		193	-	
butirraldeide	rancido	120	-	
<b>Solventi</b>				
benzene		10000	300	33,33
toluene		50000	350	142,86
percloroetilene		10000	150	66,67



In particolare, dal secondo grafico si può evincere che sostanze molto odoranti - come l'ammoniaca o la formaldeide - presentano un livello di tossicità (TLV) basso; viceversa, sostanze notoriamente tossiche (come il benzene) non assumono un'elevata soglia olfattiva (OT)<sup>78</sup>.

I suddetti dati scientifici provano in modo certo e inconfutabile che il livello dell'odore non coincide con il livello della tossicità delle sostanze che vengono rilasciate in atmosfera dagli impianti industriali.

Alla suddetta differenza, di natura scientifica, deve aggiungersi poi che la sensazione olfattiva è strettamente soggettiva e variabile, a differenza della tossicità che è un elemento oggettivo ed intrinseco delle sostanze chimiche<sup>79</sup>.

In altre parole, una sostanza è tossica oppure non lo è: *tertium non datur*. Invece, la sensazione olfattiva può essere più o meno intensa e può dipendere dallo stato psicofisico dell'individuo e/o altre contingenze esterne (fattori meteorologici, climatici, orografici...).

Un ulteriore elemento che contraddistingue le emissioni odorigene da quelle tossiche consiste nella diversa durata del pregiudizio: mentre l'odore sgradevole viene avvertito istantaneamente e dura per un tempo limitato (tanto che è possibile adattarsi all'odore e non avvertire più alcun fastidio), il carattere tossico di una sostanza non sempre può essere percepito dai sensi umani; ciononostante, ne possono ugualmente derivare - anche nel lungo periodo - effetti dannosi sulla salute, poiché la sostanza tossica può agire all'interno dell'organismo in modo silente ma costante nel tempo.

In più, muta la gravità del nocimento causato dalle due tipologie di emissioni: mentre i fastidi olfattivi non degenerano in vere e proprie patologie (almeno secondo le attuali conoscenze), gli effetti tossici delle sostanze sprigionate in aria possono causare gravi malattie, talora letali per l'organismo umano<sup>80</sup>.

---

78 E. Varotto, "L'inquinamento da emissioni odorigene in atmosfera", in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it) osserva che: "È interessante confrontare il T.L.V. (...) con la soglia di percezione olfattiva, per notare che i due parametri non sono affatto tra loro correlati. Sovente, infatti, le emissioni fortemente odorigene, quindi con soglia di percezione bassa, presentano bassissimi, se non inesistenti, valori di tossicità, e si limitano a causare disturbi di tipo fisico-psicologico quali per l'appunto nausea, mal di testa e inappetenza".

79 La soggettività del disgusto olfattivo è stata oggetto di un interessante studio psicologico condotto da Trevor I. Case, Betty M. Repacholi e Richard J. Stevenson, "My baby doesn't smell as bad as yours. The plasticity of disgust" in *Evolution and Human Behavior* 27 (2006) 357- 365 (<https://docplayer.net/103087570-My-baby-doesn-t-smell-as-bad-as-yours-the-plasticity-of-disgust.html>) che ha dimostrato che le madri dei neonati tendono a tollerare maggiormente l'odore del pannolino sporco del proprio figlio, mentre soffrono di più l'odore proveniente da quello di altri bambini.

80 Le miscele di sostanze tossiche rappresentano una delle principali cause della formazione di stress ossidativo cellulare e possono danneggiare i tessuti umani fino a determinare l'insorgenza di patologie cronico-degenerative. Nel 2016, ad esempio, sono state registrate in Europa 412.000 morti pre-mature per le

E tuttavia, ferme restando le distinzioni sopra esposte, non può non rilevarsi come, concretamente, la distinzione tra emissioni meramente maleodoranti ed emissioni obiettivamente tossiche potrebbe non risultare così agevole ed immediata. Difatti, alcune sostanze responsabili dei miasmi avvertiti dalla popolazione sono rappresentate tra le sostanze tossiche elencate dalla Parte II dell'Allegato I alla Parte V d.lgs. n. 152/2006<sup>81</sup>.

Inoltre, in alcuni casi il disagio olfattivo potrebbe costituire un "effetto secondario" del superamento di standard di qualità dell'aria riferiti a parametri rientranti tra le sostanze tossiche.

In ogni caso, deve restare ferma la distinzione tra tossicità e odore delle sostanze - come corroborata dal mondo scientifico - che giustifica la necessità di individuare soluzioni giuridiche e tecniche differenti per le emissioni tossiche e per quelle odorigene, che risultino fondate su strumenti di tutela proporzionati e adeguati alla gravità e alla specie dei danni derivanti da ciascuna tipologia delle sostanze.

## **2.2 Questionario relativo alla qualità dell'aria nella provincia di Siracusa**

Nonostante la distinzione tra tossicità ed effetti odorigeni delle sostanze chimiche sia ormai stata pienamente accertata dalla scienza, gran parte della popolazione continua a confondere le emissioni tossiche con quelle meramente odorigene e attribuisce alle molestie olfattive l'insorgenza di diverse patologie o disturbi psicofisici, ritenendo che l'inspirazione dell'odore sgradevole possa provocare, di per sé, un pericolo per la salute in senso stretto.

I grafici che seguono dimostrano come la comunità residente nelle aree limitrofe al polo petrolchimico di Priolo-Melilli-Augusta tenda a considerare tutt'oggi i miasmi provenienti dalle raffinerie come vere e proprie emissioni tossiche.

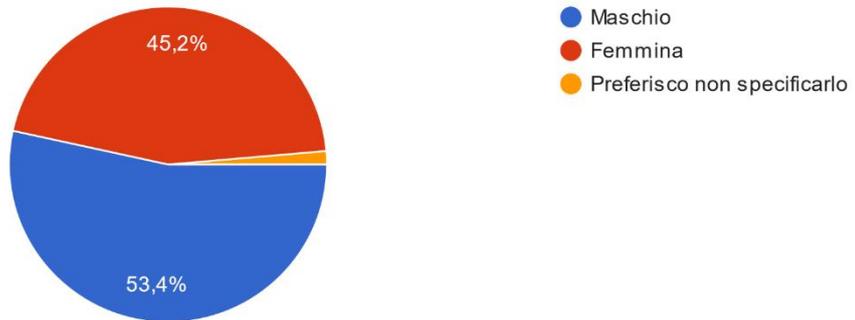
I grafici, in particolare, raffigurano le risposte fornite da un campione di 73 individui ad un questionario relativo alla qualità dell'aria nella provincia di Siracusa, pubblicato recentemente in <https://nose-cnr.arpa.sicilia.it/>.

---

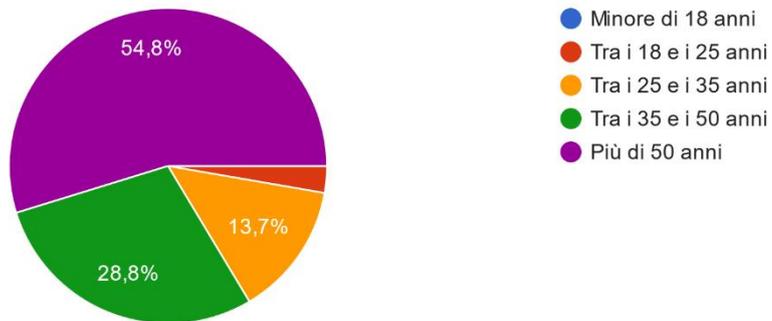
sostanze tossiche in oltre 41 Stati, a causa dell'esposizione al PM<sub>2,5</sub> (Air Quality Report in Europe 2019 in [https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019/at\\_download/file](https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019/at_download/file)).

81 "Si tratta delle sostanze di cui alle Tabelle C "Sostanze inorganiche che si presentano prevalentemente sotto forma di gas e vapore", e D "Composti organici sotto forma di gas, vapori o polveri", variamente distribuite tra le cinque classi di ciascuna delle due categorie, non mancando inoltre qualche sostanza con caratteristiche di odorante tra quelle altamente nocive per la salute, inserite (secondo i criteri tassonomici seguiti dalla disciplina sull'inquinamento atmosferico) nella Tabella A1" (A. Muratori, "Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte seconda)", Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali, v. 21, n. 8-9, 2013, p. 718 ss.).

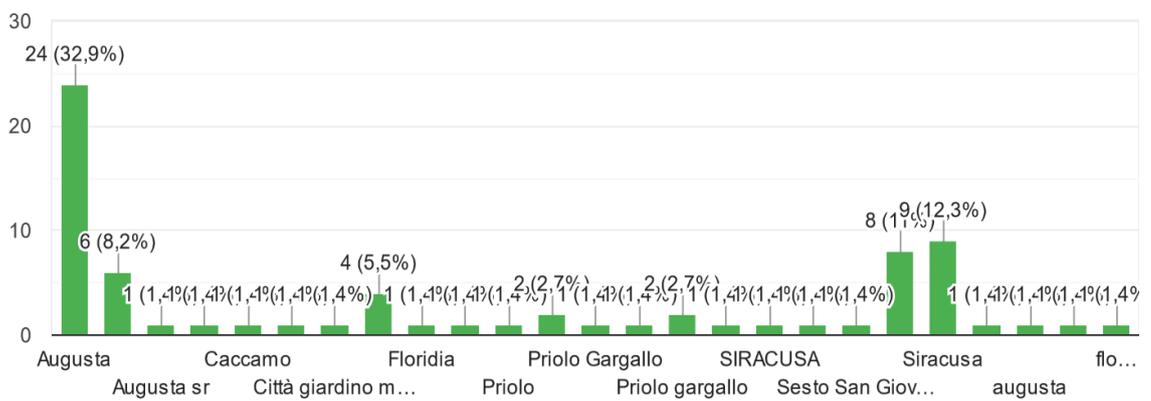
Sesso  
73 risposte



Età  
73 risposte

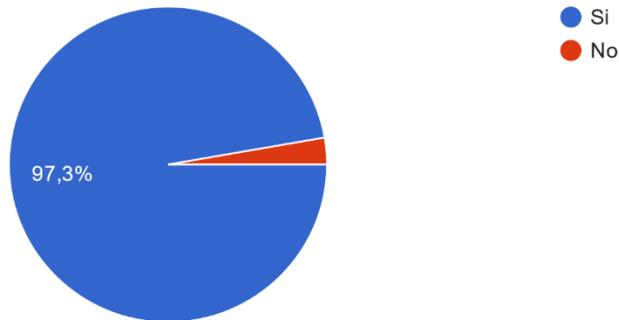


Comune di residenza  
73 risposte



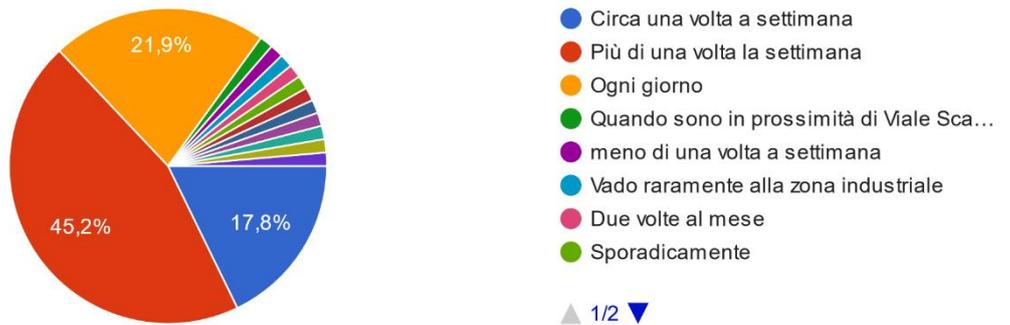
Ti è mai capitato di avvertire cattivi odori provenienti dalla zona industriale?

73 risposte



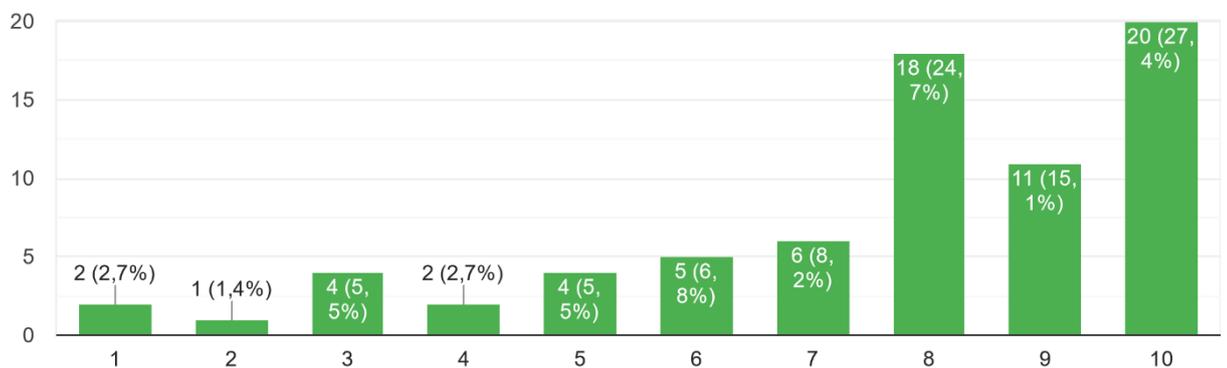
Con quale frequenza?

73 risposte



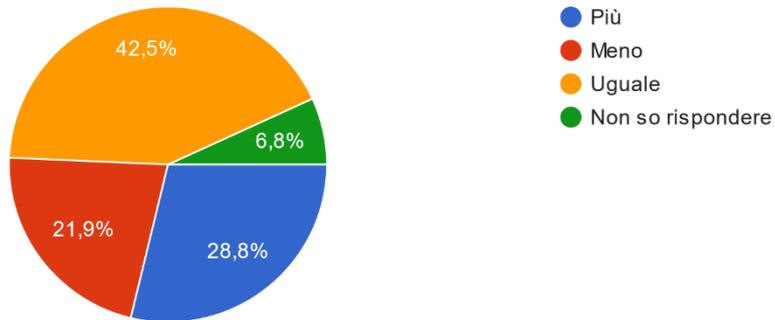
Su una scala da "1" a "10", dove "1" è "Per niente" e "10" è "Intollerabile", con quale intensità avverti gli odori?

73 risposte



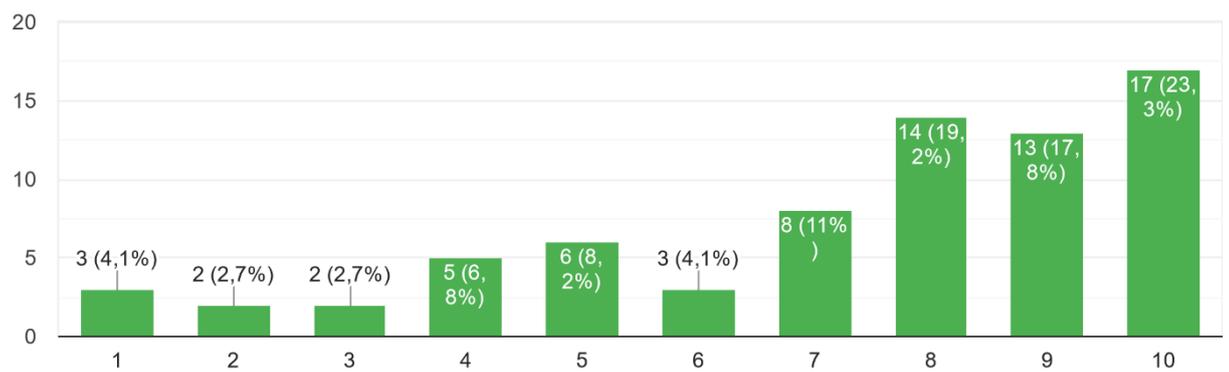
### Rispetto al passato, avverti più o meno cattivi odori dalla zona industriale?

73 risposte



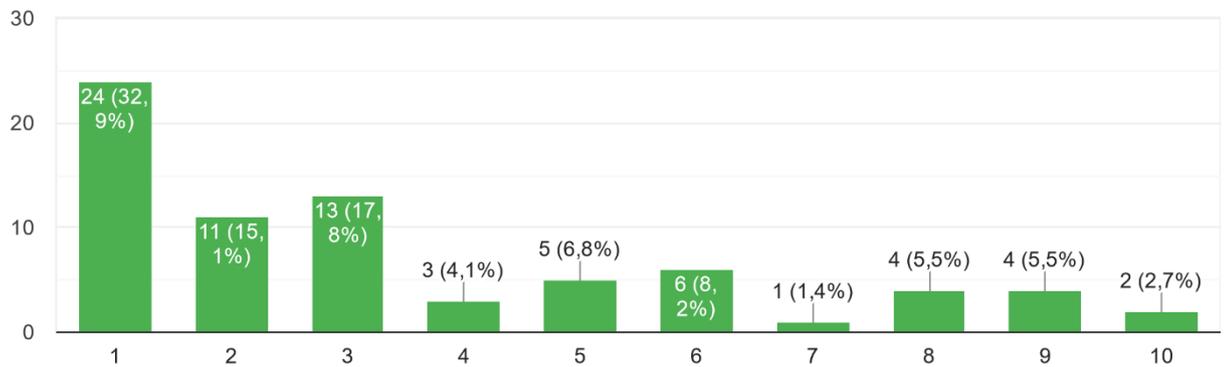
### Su una scala da "1" a "10", dove "1" è "Per niente" e "10" è "Intollerabile", con quale intensità avverti gli odori rispetto al passato?

73 risposte



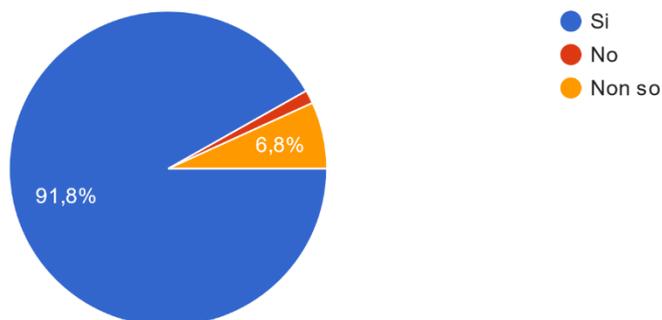
Su una scala da "1" a "10" - dove "1" è "Per niente" e "10" è "Moltissimo" - rispetto al passato, quanto ritieni che le imprese si siano impegnate per ridurre i cattivi odori?

73 risposte



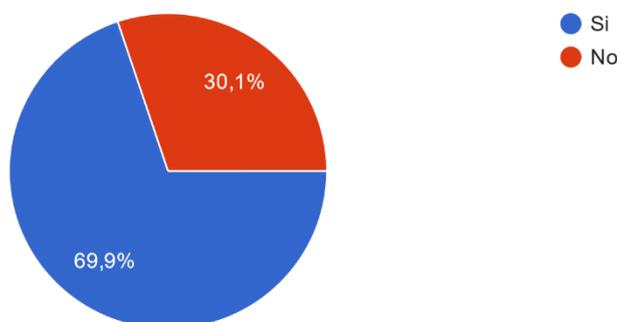
Pensi che le emissioni odorigene siano tossiche, e quindi provochino danni alla salute?

73 risposte



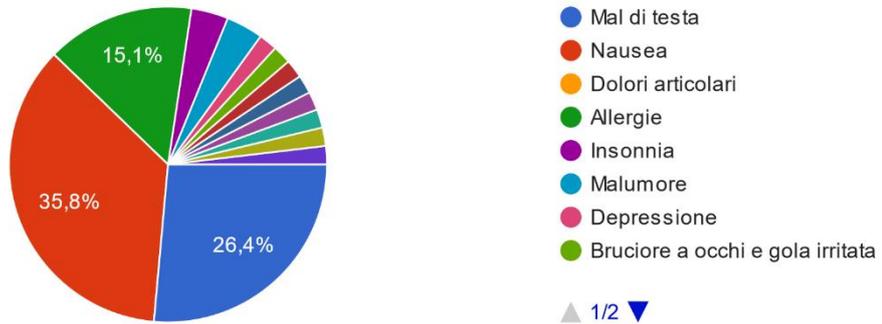
Hai mai provato malessere che ritieni causati dai cattivi odori?

73 risposte



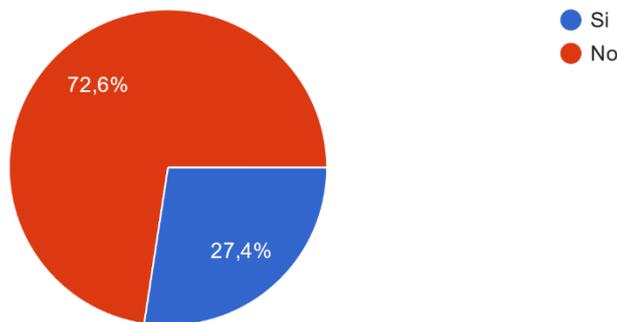
Se "Si", quali?

53 risposte



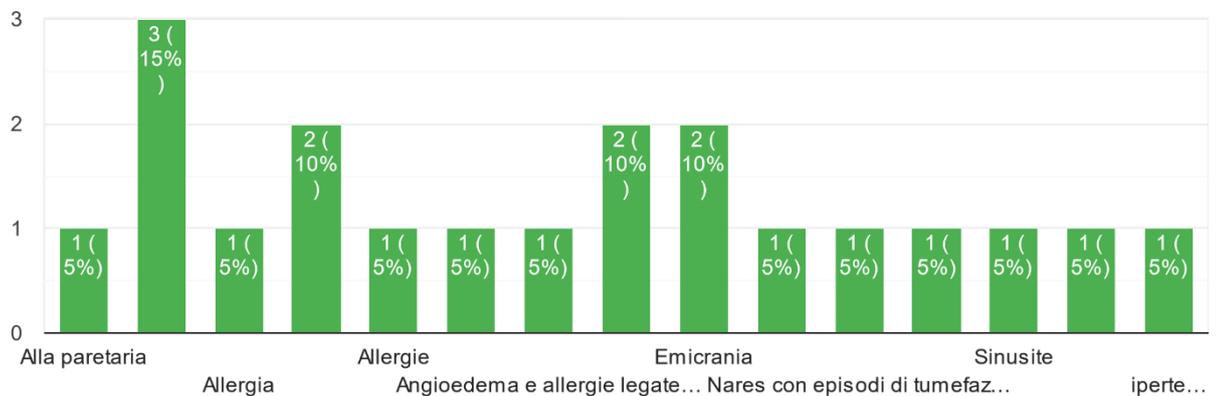
Non considerando i malesseri causati dai cattivi odori, soffri di qualche patologia (ad esempio allergie, emicrania ...)?

73 risposte



Se "Si", specificare quale:

20 risposte



## Secondo te quale potrebbe essere una soluzione per eliminare o ridurre i cattivi odori

73 risposte



Nonostante il campione delle risposte ad oggi sia ancora poco ampio, e in fase di continuo sviluppo, i grafici mettono in luce già due importanti dati.

Innanzitutto, mentre molte persone hanno dichiarato di avvertire più odori industriali oggi rispetto che al passato, nella domanda successiva alcune persone hanno dichiarato che le industrie si stanno impegnando a ridurre i miasmi.

D'altro canto, dal complesso delle risposte si evince un clima di netta sfiducia nei confronti delle industrie e della transizione ecologica in corso: infatti, non solo la maggioranza delle persone ha dichiarato che le industrie non stiano mettendo in atto abbastanza accorgimenti per limitare gli odori ma, soprattutto, dall'ultimo grafico si evince che, secondo la comunità, la soluzione ottimale per risolvere la questione delle molestie olfattive sia "chiudere gli stabilimenti responsabili".

La convinzione che gli odori possano nuocere alla salute in senso stretto determina, ancora oggi, un profondo distacco tra la popolazione e il mondo industriale.

I dati sopra raffigurati confermano la necessità di instaurare percorsi di dialogo tra gestori industriali e comunità locale.

Al fine di ridurre la paura nei confronti degli odori industriali e l'ostilità verso le industrie, è opportuno non soltanto individuare soluzioni giuridiche efficienti, ma anche colmare l'evidente *gap* informativo: da un lato, comunicando periodicamente alla comunità sociale le soluzioni messe in atto dalle aziende per ridurre gli odori sgradevoli e, dall'altro, mettere i cittadini al corrente della natura, degli effetti e della diversa tipologia delle sostanze immesse in atmosfera dagli impianti industriali.

L'idea di fondo che andrebbe trasmessa alla popolazione è il fatto che le esigenze produttive corrispondono anche ad esigenze di pubblica necessità (tipico esempio è lo smaltimento dei rifiuti) e che, pertanto, l'adozione di soluzioni estreme non sarebbe solo inverosimile, ma risulterebbe anche sconveniente per entrambe le parti sociali.

### **3. La crescente attenzione alla questione dell'impatto olfattivo nel panorama normativo interno ed europeo**

Nonostante negli ultimi anni il problema delle emissioni odorigene sia divenuto sempre più pressante, raggiungendo anche un elevato clamore mediatico e sociale, in passato il nostro sistema di norme ambientali non conteneva alcuna disposizione che si occupasse specificamente degli odori industriali.

Solo per fare un esempio, fino a pochi anni fa la disciplina sulle emissioni in atmosfera e le relative autorizzazioni (d.lgs. n. 372/999 "*Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*"; artt. 269-271 d.lgs. n. 152/2006) non conteneva alcuna disposizione in merito alle emissioni odorigene.

Dagli anni 2000 alcune norme di natura tecnica si sono occupate del disturbo odorigeno imputabile ai processi industriali (ad esempio, UNI EN 13725:2004).

In mancanza di parametri legali sull'accettabilità degli odori, la presa di posizione delle norme tecniche è derivata dall'esigenza - avvertita in modo particolare dagli operatori industriali - di poter disporre di strumenti certi e uniformi per la misurazione degli odori, in modo da prevenire o ridurre al minimo il disagio olfattivo - generato dai processi industriali - a danno della comunità locale, e ridurre, quindi, anche i numerosi contenziosi giudiziari che coinvolgevano le industrie.

Le suddette norme tecniche presentano l'indubbio merito di aver attribuito un preciso valore numerico alla sensazione olfattiva, stabilendo criteri scientifici per valutare la portata odorigena delle sostanze introdotte in atmosfera. Tuttavia, tali norme assumono tutt'oggi valore meramente tecnico - non essendo state recepite in alcun testo legislativo - limitandosi a suggerire all'operatore industriale i metodi più efficaci per misurare l'odore dei composti che vengono immessi in aria.

Ciascun gestore industriale, pertanto, è libero di decidere se adottare gli strumenti di misurazione e controllo delle emissioni odorigene previsti dalle suddette norme, ma non è sottoposto ad un vero e proprio dovere giuridico di adeguarsi alle previsioni tecniche.

In ogni caso, tra la fine degli anni '90 e i primi anni del 2000 si può percepire l'insorgenza di una timida attenzione del legislatore nazionale verso il problema delle emissioni odorigene. Infatti, il nostro legislatore ha iniziato ad introdurre in alcune discipline settoriali alcune disposizioni che – seppur in via del tutto incidentale - evidenziano la necessità di prevenire il disturbo olfattivo che può derivare da certe attività industriali (soprattutto nel settore del trattamento dei rifiuti)<sup>82</sup>.

Il problema è che le suddette disposizioni appaiono fin troppo generiche e - nella maggioranza dei casi - non stabiliscono precisi valori soglia degli odori, né dettano specifiche prescrizioni all'operatore industriale per limitare, in concreto, il rilascio delle emissioni odorigene.

Per tale ragione, a partire dalla Regione Lombardia<sup>83</sup>, si sono fatte strada le legislazioni regionali, che sono risultate più adeguate alla realtà industriale del territorio di riferimento rispetto alle generiche e vaghe norme sugli odori poste a livello statale.

Spostandoci poi a considerare lo stato dell'arte in materia di odori industriali nell'ordinamento europeo, fino ad oggi è possibile rinvenire soltanto alcuni cenni sporadici e del tutto incidentali sull'esigenza di limitare la diffusione di emissioni odorigene in atmosfera: ad esempio, l'art. 52 della direttiva 2010/75/UE del 24 novembre 2010 sulla

---

82 Ad esempio, il D.M. 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22) prescriveva che il trattamento dei rifiuti dovesse svolgersi contenendo il più possibile gli odori (art. 1: “*Le attività, i procedimenti e i metodi di recupero di ciascuna delle tipologie di rifiuti individuati dal presente decreto non devono costituire un pericolo per la salute dell'uomo e recare pregiudizio all'ambiente, e in particolare non devono: (...) b) causare inconvenienti da rumori e odori*”; art. 14: “*Le fasi di ricevimento, stoccaggio, selezione dei rifiuti e produzione di CDR devono avvenire in ambiente chiuso, i punti di emissione in atmosfera devono essere dotati di sistemi per minimizzare gli odori che utilizzino le migliori tecnologie disponibili*”). Le “Linee guida recanti i criteri per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili in materia di gestione dei rifiuti”, emanate nel 2007 in attuazione dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 372/1999, prevedono che: “*Nell'analisi degli impatti dovuti al trattamento chimico fisico dei rifiuti si deve considerare: emissioni/impatti odorigeni (...)*” (punto E.3.1.) e stabiliscono che l'efficienza di abbattimento deve “*assicurare un valore teorico in uscita dal biofiltro inferiore alle 300 UO/mc*”. Ancora, nel d.lgs. n. 36/2003, che attua la direttiva n. 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, si legge che: “*Devono essere previsti sistemi e/o misure atte a ridurre al minimo i disturbi ed i rischi provenienti dalla discarica e causati da emissione di odori e polvere*”. Anche nel testo unico dell'ambiente alcune norme fanno riferimento al problema degli odori: ad esempio, l'art. 177, che introduce le disposizioni generali della Parte IV relativa alle norme in materia di gestione di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, afferma che: “*I rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare senza causare inconvenienti da rumori o odori*”. Ed ancora, nell'Allegato III alla Parte IV d.lgs. n. 152/2006 si legge che gli interventi di bonifica e di messa in sicurezza devono essere condotti secondo criteri tecnici generali, tra cui quello di “*evitare (...) ogni inconveniente derivante da rumori e odori*”.

83 La D.G.R. n. 7/12764 del 16 aprile 2003 della Regione Lombardia (in B.U.R. del 13 maggio 2003, suppl. straordinario) contiene le prime linee guida che, in Italia, si sono occupate delle emissioni odorigene, anche se con esclusivo riferimento agli impianti di compostaggio.

prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento evidenzia la necessità di contenere la dispersione degli odori generati dagli impianti industriali<sup>84</sup>.

Tuttavia, più recentemente, la Commissione europea sembra stare prestando maggiore attenzione alla questione degli odori industriali.

In particolare, nell'emanare le conclusioni sulle B.A.T. (Best Available Technologies)<sup>85</sup> in alcuni settori produttivi - ai sensi della direttiva 2010/75/UE - la Commissione europea ha fissato alcuni valori-obiettivo per le emissioni odorigene prodotte dalla nota sostanza H<sub>2</sub>S<sup>86</sup>.

Inoltre, la Commissione europea si è premurata di affermare che il gestore industriale dell'impianto di trattamento dei rifiuti ha il dovere di predisporre *“un piano di gestione degli odori nei casi in cui i disturbi provocati dagli odori molesti presso i recettori sensibili sono probabili o comprovati”*, e ha descritto in modo analitico gli elementi che tale piano operativo dovrebbe contenere<sup>87</sup> (cfr. Decisioni di esecuzione 2019/2010<sup>88</sup> del 12 novembre 2019 e 2018/1147 del 10 agosto 2018).

---

84 La norma afferma che: *“Il gestore dell'impianto di incenerimento dei rifiuti o dell'impianto di coincenerimento dei rifiuti adotta tutte le precauzioni necessarie [...] per evitare o limitare per quanto praticabile l'inquinamento dell'aria, del suolo, delle acque superficiali e sotterranee nonché altri effetti negativi sull'ambiente, odori e rumore e i rischi diretti per la salute umana”*.

85 Le B.A.T. sono riportate nei cosiddetti BRefs (Best Available Reference Documents). Si tratta di rapporti che rappresentano un quadro dettagliato dei processi industriali indicati nella direttiva menzionata nel testo, e che – una volta approvati dall'Ufficio IPPC istituito presso la Commissione Europea - costituiscono documenti di riferimento per le linee guida nazionali (d.lgs. n. 159/2005). Le conclusioni della Commissione europea sulle BAT sono consultabili in <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>.

86 Ad esempio, nei settori del trattamento dei rifiuti, del ferro, dell'acciaio e di metalli non ferrosi. La giurisprudenza italiana, tuttavia, reputa i valori fissati dai BRefs come non vincolanti né inderogabili da parte dei gestori industriali. I BRefs, cioè, indicherebbero solo dei modelli di riferimento per migliorare le prestazioni ambientali delle singole imprese e indicherebbero obiettivi da raggiungere nel lungo periodo, a cui le imprese sarebbero tenute a adeguarsi progressivamente (v. T.A.R. Lazio - Roma, sentenza n. 32824/2010, in [https://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/TAR/Tar\\_Lazio\\_RM\\_2010\\_n.32824.htm](https://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/TAR/Tar_Lazio_RM_2010_n.32824.htm) *“Siffatta sostenibilità è tenuta presente dal BREF, laddove reputa i limiti indicati nelle BAT raggiungibili non illeciti e immediate -a pena, cioè, di VIA negativa per il solo fatto dello sfioramento anche d'un solo parametro-, bensì con ragionevole gradualità, lungo un ampio arco di tempo ed in un ottimale assetto d'esercizio dell'impianto. Dal che non tanto la vincolatezza a priori di tali dati come se fossero sempre e comunque valori massimi d'emissione, ma più propriamente la necessità di considerarli come obiettivi da raggiungere nel tempo occorrente affinché si contemperino con tutte le situazioni, locali, ambientali ed economiche in cui si colloca l'impianto o, in parole più semplici, affinché si realizzi un adeguamento dei limiti emissivi realistico e realizzabile”*).

87 Il piano in questione deve contenere: *“- un protocollo contenente azioni e scadenze, - un protocollo per il monitoraggio degli odori come stabilito nella Bat 10, - un protocollo di risposta in caso di eventi odorigeni identificati, ad esempio in presenza di rimostranze, - un programma di prevenzione e riduzione degli odori inteso a: identificarne la o le fonti; caratterizzare i contributi delle fonti; attuare misure di prevenzione e/o riduzione”* (BAT 12, sez. 1.3). Tale piano deve anche contenere previsioni circa il monitoraggio periodico delle emissioni di odori: *“Le emissioni di odori possono essere monitorate utilizzando:- norme En (ad esempio olfattometria dinamica secondo la norma En 13725 per determinare la concentrazione delle emissioni odorigene o la norma En 16841-1 o -2, al fine di determinare l'esposizione agli odori), - norme Iso, norme nazionali o altre norme internazionali che assicurino la disponibilità di dati di qualità scientifica*

Dunque, a livello sovranazionale sembra che stia lentamente maturando la consapevolezza della necessità di emanare disposizioni più specifiche e tecniche sulla questione degli odori industriali - attraverso lo strumento delle migliori tecniche disponibili - sì da limitare in modo più incisivo il disturbo causato dalle emissioni odorigene alla comunità dei cittadini, anche se tali interventi sono per lo più circoscritti al settore del trattamento dei rifiuti<sup>89</sup>.

In ogni caso, la stessa Commissione europea ha avuto modo di evidenziare, nella risposta fornita il 20 gennaio 2020 al Parlamento europeo, che la mancanza di una normativa comunitaria dedicata al problema delle emissioni odorigene “*non impedisce agli Stati membri di adottare misure aggiuntive a livello nazionale*”, e ha aggiunto che le azioni poste dagli Stati per ridurre l’impatto olfattivo meritano di essere finanziate e supportate dagli organi europei<sup>90</sup>.

Ed infatti, nonostante la mancanza di una normativa dedicata specificamente all’impatto olfattivo in seno all’ordinamento europeo, nella medesima dichiarazione del 20 gennaio 2020 la Commissione europea ha ritenuto legittima la recente introduzione della norma dedicata alle emissioni odorigene (art. 272-bis d.lgs. n. 152/2006, su cui v. Cap. II, par. I) nell’ordinamento italiano.

Invero, secondo il principio di sussidiarietà che regola i rapporti UE – Stati membri nelle materie di competenza concorrente (art. 5 TUE<sup>91</sup>, ex art. 176 Trattato CE), in cui ricadono il settore dell’ambiente e della salute pubblica (art. 4 TFUE), gli Stati membri sono legittimati a adottare misure più rigorose rispetto ai livelli minimi di tutela previsti dalle norme comunitarie (che, infatti, sono inderogabili soltanto *in peius* dai legislatori nazionali).

---

*equivalente, nel caso in cui si applichino metodi alternativi per i quali non sono disponibili norme En (ad esempio per la stima dell'impatto dell'odore). La frequenza del monitoraggio è determinata nel piano di gestione degli odori (cfr. Bat 12)” (BAT 10, sez. 1.2. “Monitoraggio”).*

88 In particolare, punto 1.1 dell’Allegato.

89 Per un commento alle normative europee citate nel testo: A. Muratori, “Le nuove BAT per gli impianti di trattamento dei rifiuti: la Decisione 2018/1147/UE, e le ricadute sull’AIA (e non solo)”, Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali, n. 10, 2018, p. 613 ss.

90 La Commissione, infatti, ha specificato che: “*Al fine di sostenere le iniziative degli Stati membri destinate a far fronte alle emissioni odorigene, le misure concrete possono beneficiare dei finanziamenti del programma dell’UE per l’ambiente e l’azione per il clima (LIFE), del Fondo europeo per gli investimenti strategici e/o dei Fondi strutturali e d’investimento europei*” (risposta della Commissione europea all’interrogazione E-00382/2019 del Parlamento europeo del 20 gennaio 2020, in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-003382-ASW\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-003382-ASW_IT.html)).

91 Tale disposizione afferma che: “*In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*”. L’importanza del principio di sussidiarietà in ambito europeo è messa in risalto soprattutto dal Protocollo n. 2 allegato al TUE ed al TFUE.

Tra l'altro, deve considerarsi che eventuali soluzioni interne al problema delle molestie olfattive possono tenere maggiormente in considerazione le peculiarità territoriali e la realtà industriale del singolo Stato di riferimento, rispetto ad una disciplina comunitaria che sarebbe di più ampia portata, oltre che indifferenziata per tutti gli Stati membri, e che per questo potrebbe rivelarsi meno efficace a limitare il disagio olfattivo e dovrebbe essere comunque integrata dalle legislazioni interne.

Ciò non toglie che, trattandosi di un settore su cui anche l'Unione Europea è legittimata ad esercitare la propria competenza, in futuro potrebbe sopraggiungere una normativa comunitaria sulle emissioni odorigene recante strumenti di tutela minimi ed uniformi per tutti gli Stati europei, come già avvenuto per contrastare il fenomeno delle emissioni tossiche su scala europea (v. direttiva 2008/50/CE).

Nelle more dell'emanazione di una disciplina legislativa di riferimento in materia di odori industriali, la giurisprudenza interna si è trovata costretta, nel corso degli anni, a risolvere le controversie sulle molestie olfattive in sede civile e penale applicando criteri e norme ideati per scopi differenti dalla risoluzione dei problemi olfattivi, che si sono rivelate spesso eccessivamente pregiudizievoli nei confronti delle industrie responsabili dei miasmi.

Occorre quindi, a questo punto, esaminare gli sforzi interpretativi che la giurisprudenza ha compiuto per tentare di sopperire al vuoto normativo sulla questione delle emissioni odorigene, che per lungo periodo ha connotato il nostro ordinamento.

La breve indagine consentirà di comprendere anche il pregiudizio che i gestori industriali hanno subito in mancanza di una normativa regolatrice del fenomeno olfattivo, e che tutt'oggi non è stato pienamente colmato.

#### **4. Le molestie olfattive sotto la lente del giudizio di intollerabilità ex art. 844 c.c.: un confronto tra ordinamento italiano e anglosassone**

La carenza di una normativa nazionale specifica, volta a disciplinare gli odori e il loro impatto sulla popolazione, e l'assenza di parametri e limiti di carattere cogente ha favorito il ricorso, da parte della giurisprudenza civile e penale, all'utilizzo di due norme

codicistiche, ossia l'art. 844 c.c.<sup>92</sup> e l'art. 674 c.p. per risolvere in giudizio le questioni attinenti alle molestie olfattive.

In particolare, la giurisprudenza civile tende a qualificare le emissioni odorigene come "intollerabili" ai sensi dell'art. 844 c.c.<sup>93</sup> quando abbiano compromesso il benessere individuale e dell'intera collettività esposta agli odori industriali.

Come conseguenza dell'applicazione dell'art. 844 c.c., la giurisprudenza applica alle molestie olfattive il rimedio dell'inibitoria - ordinando al gestore industriale la cessazione dell'attività oppure una riduzione delle immissioni ad un livello tollerabile - insieme all'eventuale risarcimento del danno causato dalle molestie olfattive<sup>94</sup>.

Il suddetto orientamento si basa su una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 844 c.c., secondo cui tale norma non si limiterebbe a individuare i criteri per dirimere potenziali conflitti tra proprietari di fondi finitimi, ma si presterebbe anche allo scopo di salvaguardare diritti di natura personale e beni di rilevanza collettiva – come la salubrità dell'ambiente - dalle altrui attività che generano molestie o disagi al vicinato<sup>95</sup>.

---

92 Per alcuni cenni storici sul divieto di produrre immissioni intollerabili previsto dalla norma codicistica (che trova origine nel diritto romano) si vedano M. Maugeri, "Le immissioni", CEDAM, 1999; R. Simone, "La disciplina delle immissioni e la tutela cautelare", in *Danno e Responsabilità*, n. 6, 2007, p. 609.

93 Ad esempio: Tribunale Asti, sentenza n. 311/2020 (in *Redazione Giuffrè 2020*); Corte Appello Napoli sez. IX, n. 2595/2019 (in *Redazione Giuffrè 2019*); Tribunale Catania, sez. III, n. 1249/2018 (in *Redazione Giuffrè 2018*); Cass., sentenze nn. 8094/2014, 12828/2013, 2580/1987; Cons. Stato, sentenza n. 4687/2013. Similmente, in merito alle emissioni acustiche: Trib. Biella del 22 aprile 1989, in *Foro Italiano*, v. 115, 1990, I, c. 3304 con nota critica di Simone; Cass. S.U., sentenza n. 4848/2013.

94 Sul cumulo dell'azione aquiliana con quella inibitoria in materia di immissioni: Cassazione, SS.UU., sentenze n. 4848/2013 e 186/1998; Tribunale Brescia sez. III, n.1602/2020 (in *Guida al diritto 2021*, 12). In dottrina: M. Maugeri, "Il rimedio inibitorio nella giurisprudenza ambientale: il diritto all'ambiente salubre come espediente retorico", in *Rivista del diritto civile*, n. 2, 1996, p. 165; M. Piccinni, "Immissioni e tutela della persona", in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 2, 2012, p. 36 ss.

95 Favorevole all'applicazione dell'art. 844 c.c. in materia ambientale P. Bologna, "Approfondimento in tema di emissioni odorigene", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, v. 22, n. 6, 2013, p. 419, per cui "*la normale tollerabilità indicata dal codice civile rimanda di necessità alla normativa del settore ambientale e di tutela della salute*"; F. Mazza, "Impianto per la torrefazione del caffè ed emissioni in violazione delle prescrizioni imposte", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, v. 23, n. 7-8, 2014, p. 759; Cass., sentenze nn. 4848/2013, 939/2011 e 8420/2006. Nel senso, invece, per cui il criterio dell'intollerabilità ex art. 844 c.c. non possa essere utilizzato per giudicare in merito alle immissioni pregiudizievoli per la salute umana e per l'ambiente, potendosi riferire esclusivamente al diritto di proprietà: Corte Cost., sentenza n. 247/1974 (in *Foro Italiano*, 1975, I, p. 18), secondo cui: "*L'art. 844 c.c. è norma destinata a risolvere il conflitto tra proprietari di fondi vicini (...) il criterio della normale tollerabilità in essa accolto vada riferito esclusivamente al contenuto del diritto di proprietà e non possa essere utilizzato per giudicare della liceità di immissioni che rechino pregiudizio anche alla salute umana o all'integrità dell'ambiente naturale, alla cui tutela è rivolto in via immediata tutto un altro ordine di norme di natura repressiva e preventiva*" (e così anche SS.UU., sentenze nn. 10186/1998 e 4263/1985; Cass., sentenze nn. 17281/2005, 3921/1989, 4263/1985, 2062/1980). In dottrina: P. Trimarchi, "La responsabilità civile, atti illeciti, rischio, danno", Giuffrè, 2019, p. 193 ss.; A. Torrente, P. Schlesinger, "Manuale di diritto privato", Giuffrè, 2015, p. 295; D. Chindemi, "Le immissioni elettromagnetiche: limiti di liceità e danni risarcibili con particolare riguardo al danno esistenziale", in *Responsabilità civile e previdenza*, v. 66, n. 4-5, 2001, p. 1054.

In mancanza di normative specifiche sull'impatto odorigeno, l'applicazione dell'art. 844 c.c. ha potuto garantire una valida tutela ripristinatoria e risarcitoria alle persone che lamentavano i frequenti odori malsani, in conformità alle numerose sentenze di condanna che, fino a tempi recenti, sono state emesse dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nei confronti dello Stato italiano per non aver tutelato a sufficienza la qualità dell'aria e la salute dei propri cittadini e delle future generazioni<sup>96</sup>.

Entrambe le Corti, infatti, hanno avuto modo di pronunciarsi – seppure solo *incidenter tantum* - sulla questione delle emissioni odorigene in occasione della nota vicenda dei rifiuti abbandonati per le strade di Napoli. In quell'occasione, i giudici internazionali hanno evidenziato il preciso dovere delle autorità statali di farsi carico della tutela della qualità della vita e del benessere dei propri cittadini, migliorando le condizioni ambientali con ogni strumento a disposizione e rimuovendo le situazioni di rischio della salute collettiva<sup>97</sup>.

In particolare, la Corte di Strasburgo ha condannato lo Stato italiano per non essere riuscito a proteggere adeguatamente il diritto alla salubrità ambientale dei propri cittadini, come richiederebbe l'art. 8 CEDU - dato che le autorità pubbliche non si erano prontamente attivate a rimuovere i rifiuti dalle strade campane – e ha riconosciuto la responsabilità del nostro Paese anche per l'inosservanza dell'art. 13 CEDU<sup>98</sup>, in quanto le autorità non avevano nemmeno garantito ai cittadini che soffrivano gli inconvenienti dei rifiuti, tra cui i continui odori sgradevoli, la possibilità di ottenere un'effettiva tutela giurisdizionale per rimuovere i pregiudizi sofferti<sup>99</sup>, pur essendo stata pienamente accertata la sussistenza di gravi rischi igienico-sanitari derivanti dall'ingente mole di rifiuti maleodoranti<sup>100</sup>.

---

96 Vale la pena ricordare che, ai sensi dell'art. 117 Cost. come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo hanno valore vincolante per il nostro legislatore, tanto che eventuali norme contrarie sarebbero passibili di censura di incostituzionalità (Corte Cost., sentenze nn. 347 e 348/2007).

97 *Cfr.* Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, caso Di Sarno e al. v. Italia del 10 gennaio 2012; CGUE Commissione c. Italia, causa C-297/08 del 4 marzo 2010 e C-653/13 del 16 luglio 2015. Il dovere dello Stato di garantire sane condizioni ambientali ai propri cittadini, assente nella nostra Costituzione, è sancito in altre Carte Costituzionali europee più recenti, ad esempio dall'art. 20a della Costituzione tedesca (Grundgesetz).

98 L'art. 13 CEDU afferma che: “Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali”. La norma, pertanto, richiede che gli ordinamenti degli Stati contraenti della CEDU prevedano rimedi interni efficaci per riparare la violazione del diritto tutelato dalla CEDU medesima.

99 In particolare, la Corte Europea ha condannato l'inerzia dello Stato italiano per non avere messo in atto un meccanismo efficace di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti e per non avere proceduto all'accertamento in giudizio delle società responsabili dell'evidente emergenza ambientale causata

La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (csao Cordella e al. v. Italia del 24 gennaio 2019) ha poi avuto modo di condannare nuovamente l’inerzia dello Stato italiano nell’impedire la lesione del diritto alla salute e alla vita privata dei propri cittadini, con riferimento al caso delle immissioni provenienti dallo stabilimento Ilva di Taranto: anche in tal caso, i giudici europei hanno riconosciuto la responsabilità del nostro Paese per non avere osservato gli artt. 8 e 13 CEDU e hanno richiesto l’adozione di rimedi interni diretti ad attuare la pronuncia, come l’eliminazione dell’immunità penale ed amministrativa concessa ai dirigenti dell’acciaieria<sup>101</sup>.

Secondo le sentenze dei giudici internazionali, è necessario che l’ordinamento statale preveda la possibilità di avvalersi di efficaci strumenti di tutela giurisdizionale per fare valere il diritto di ciascuno di vivere in un ambiente sano e salubre<sup>102</sup>.

L’applicazione dell’art. 844 c.c. oggi però deve affiancarsi a quelle leggi regionali che, in virtù del nuovo art. 272-bis del testo unico ambientale (per cui v. *infra*, Cap. II), individuano valori limite massimi delle emissioni odorigene che gli operatori industriali sono tenuti a rispettare per salvaguardare la qualità dell’aria del territorio e il benessere della collettività residente. Tali valori limite, come meglio si vedrà nel II Capitolo, rappresentano un fondamentale punto di equilibrio tra la libertà di impresa (art. 41 Cost.) e

---

dall’abbandono dei rifiuti. Ed infatti, pur essendo pendenti ben 1.294 cause sul problema dei rifiuti alla data del 31 gennaio 2008, nessuna pronuncia interna aveva ancora accertato la responsabilità di un siffatto degrado ambientale.

100 Il commissario delegato all’emergenza rifiuti, con nota del 16 maggio 2007, aveva esposto alla Commissione europea che la Regione Campania si trovava in “*una situazione di allerta sociale, di pericolo per i diritti fondamentali dei cittadini campani e di estrema attenzione anche sotto il profilo ambientale*”.

101 La Corte ha incaricato il Comitato dei Ministri del compito di indicare al Governo italiano le misure che dovranno essere adottate al fine di assicurare l’esecuzione della sentenza. Nessuna somma è stata accordata a titolo di equa soddisfazione ai ricorrenti affetti da patologie connesse all’attività inquinante, né a coloro che a causa delle stesse hanno perso dei congiunti. Per una breve sintesi sulla vicenda: S. Carrer, “Le armi spuntate dell’Italia contro l’inquinamento: la condanna della corte EDU nel caso Ilva (Cordella ed altri c. Italia)”, in *Giurisprudenza Penale Web*, n. 2, 2019.

102 Alcuni Autori hanno osservato che la tutela apprestata dai giudici europei nei confronti della salubrità ambientale sarebbe più ampia di quella accordata dai giudici italiani poiché non richiede, come necessario presupposto, il pregiudizio alla salute (B. Pozzo, “La tutela dell’ambiente nelle Costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza”, in “L’ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione – Quaderni della Rivista Giuridica dell’Ambiente”, B. Pozzo e M. Renna (a cura di), Giuffrè, 2004, p. 5; F. Vollero “Il diritto ad un ambiente salubre nell’elaborazione della giurisprudenza di Strasburgo”, 2017, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it)). In realtà, sia i giudici italiani che quelli europei affermano che il pregiudizio perpetrato dalle emissioni di odori deve consistere in una concreta alterazione dello stato di benessere di cui il soggetto godeva nel proprio ambiente di vita; mentre non viene richiesto che le emissioni di odori abbiano determinato l’insorgenza di una malattia del corpo o della mente.

l'esigenza della popolazione di vivere in un ambiente privo di odori malsani (artt. 2 e 32 Cost.)<sup>103</sup>.

In tal modo, viene da un lato garantita ai cittadini la tutela del diritto a vivere in un ambiente salubre - in aderenza a quanto richiesto dalle Corti europee - ed alle imprese la possibilità di continuare l'attività industriale, pur nel rispetto di precisi parametri su cui andranno valutati in giudizio eventuali profili di responsabilità.

Ora, qualora l'attività dovesse superare le soglie minime prescritte dalla legge (o dall'autorizzazione ambientale) non si pone un problema di bilanciamento e l'esame sulla tollerabilità dell'emissione si configura come irrilevante: l'emissione, in tal caso, è di per sé vietata dalle norme ambientali pubblicistiche e, se ha causato un pregiudizio, questo dev'essere senz'altro risarcito (v. Cass., sentenze nn. 10715/2006<sup>104</sup> e 8094/2014).

L'operazione di bilanciamento tra diritti richiesta dall'art. 844, comma 2, c.c., invece, opera nei casi in cui l'esercizio dell'attività odorigena si sia svolto lecitamente - cioè senza superamento dei valori limite posti a tutela della collettività - oppure qualora questi ultimi non siano stati ancora individuati dalla pubblica autorità (legislatore regionale oppure autorità amministrativa) ai sensi del nuovo art. 272-bis del d.lgs. n. 152/2006.

In tal caso, se i cittadini hanno comunque lamentato pregiudizi a causa degli odori molesti, come si vedrà, il giudice *deve* temperare le *ragioni della proprietà con le esigenze della produzione*, individuando e dando prevalenza all'interesse ritenuto costituzionalmente più meritevole (il diritto alla salubrità ambientale oppure la libertà di impresa), facendo riferimento ad una serie di fattori che andranno valutati in giudizio caso per caso (v. Cap. III, par. 2).

---

103 La necessità di limitare le esigenze produttive in virtù della tutela ambientale è oggi pienamente consacrata nel nuovo testo dell'art. 41 Cost., secondo cui: *“L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute, all'ambiente. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”* (approvato l'8 febbraio 2022).

104 Secondo i giudici di legittimità, le immissioni conseguenti a violazioni delle norme pubblicistiche determinano *“un'attività illegittima di fronte alla quale non ha ragion d'essere l'imposizione di un sacrificio, ancorché minimo, all'altrui diritto di proprietà o di godimento, sicché non essendo applicabili i criteri dettati dall'art. 844 cod. civ. viene in considerazione unicamente l'illiceità del fatto generatore del danno arrecato a terzi secondo lo schema dell'azione generale di risarcimento danni di cui all'art. 2043 cod. civ.”*. Allo stesso modo, Tribunale Montepulciano, sentenza n. 46/2007 (in Rivista giuridica dell'ambiente, 2007, n. 5, p. 863) osserva che *“accertato il superamento dei limiti, si abbia per necessariamente accertato anche quello di cui all'art. 844 c.c.”* (Cass., sentenze nn. 5697/2001, 17281/2005, 6534/1990).

Tale valutazione casistica, volta a comprendere se è più opportuno inibire o consentire il rilascio delle emissioni a fronte dei fastidi accusati e poi accertati in giudizio, si avvicina molto alla logica adoperata dai giudici dei Paesi di *common law*.

La giurisprudenza inglese, per qualificare un'emissione odorigena come “*nuisance*” - ed applicare le relative tutele della *common law*<sup>105</sup> - in assenza di valori prestabiliti valuta il contesto in cui è stata avvertita la molestia olfattiva, servendosi di elementi quali: le testimonianze dei residenti; l'ispezione *in loco* (volta a individuare l'origine degli odori); foto e mappe dello stato dei luoghi interessati dai fenomeni molesti ed altre situazioni presuntive del disturbo olfattivo, come la sottoscrizione di petizioni o l'organizzazione di manifestazioni di protesta da parte dei residenti della zona esposta agli odori industriali.

Ma soprattutto, i giudici di *common law* attribuiscono carattere decisivo al carattere (residenziale, industriale oppure “*mixed*”) del quartiere (*neighbourhood*) esposto al frequente rilascio degli odori industriali (v. caso *Halsey v. Esso Petroleum co. Ltd*<sup>106</sup>; *Coventry v. Lawrence no. 1 e no. 2*<sup>107</sup>).

Le pronunce giurisprudenziali affermano, infatti, che qualora un'attività produttiva dovesse risultare fastidiosa per i terzi, ma ragionevole in virtù della destinazione urbanistica dell'area in cui è collocata, andrà ritenuta lecita e non potrà essere pronunciata alcuna responsabilità in capo al gestore per gli odori sgradevoli. Qualora le molestie olfattive vengano sofferte dai residenti al centro città, o in una zona prettamente industriale, il livello di tolleranza esigibile dai cittadini sarà più elevato, essendo in tal caso ragionevole soffrire disturbi di vario genere – come emissioni acustiche o esalazioni sgradevoli - addebitabili alle numerose attività commerciali e industriali presenti in virtù della naturale destinazione della zona<sup>108</sup>.

Ben diverso si presenta il caso in cui il disturbo olfattivo venga avvertito in un quartiere prettamente residenziale, dove non sono presenti stabilimenti industriali o attività produttive: in tal caso, l'odore generato dalle lavorazioni di un'industria potrà assumere

---

105 V. Cap. III, par. 1 ss.

106 La decisione del Queen's Bench Division ([1961] 1 WLR 683), in tal caso, afferma, infatti, che: “*Whether or not this smell amounts to a nuisance depends of course upon the whole of the circumstances, including the character of the neighbourhood and the nature, intensity and frequency of the smell*”. Sulla relatività dello *smell nuisance* v. anche il caso *St Helen's Smelting co. V. Tipping* [1865] 11 HLC 642.

107 *Coventry v Lawrence (No 1)* [2014] UKSC 13; *Coventry v Lawrence (No 2)* [2014] UKSC 46.

108 “*If a man lives in a town, it is necessary that he should subject himself to the consequences of those operations of trade which may be carried on the immediate locality*” (Lord Westbury in *St Helen's Smelting co. v. Tipping*). Allo stesso modo argomenta Lord Westbury in *Clarke v. Clarke* (1865) LR 1 Ch App 16, 188 (“*Persons who live in towns, and more especially in large cities, cannot be expected to enjoy continually the same unobstructed volumes of light and air as fall to the lot of those who live in the country*”).

più facilmente le vesti di un *nuisance*, poiché rappresenterebbe un uso “irragionevole” della proprietà che potrà giustificare un’azione in giudizio da parte dei residenti (*actionable nuisance*) e la conseguente applicazione di un rimedio di *common law*.

Qualora, invece, il quartiere abbia natura “mista”, nel senso cioè che non è dotato di una destinazione specifica ma è caratterizzato dalla convivenza di industrie ed abitazioni, la giurisprudenza anglosassone opera – caso per caso - il giudizio di bilanciamento tra diritti e attribuisce tutela all’interesse ritenuto prevalente nel caso specifico.

Ed infatti, se da un lato i residenti sono tenuti a sopportare un certo grado di *nuisance* derivante dalle attività industriali limitrofe, dall’altro, se l’operatore industriale non ha rispettato la “*due diligence*” - non osservando le B.A.T. vigenti nel settore di riferimento - e le emissioni maleodoranti hanno superato i livelli di tollerabilità di un “*ordinary man*”, il giudice potrà adottare un provvedimento di inibitoria delle emissioni (*injunction*) e condannare l’operatore industriale al risarcimento del danno verso i cittadini disturbati dagli odori (Halsey v. Esso Petroleum<sup>109</sup>; Barr and Ors v. Biffa Waste Services Ltd<sup>110</sup>).

La differenza tra il nostro ordinamento e l’ordinamento della *common law* consiste nel fatto che il legislatore italiano privilegia, per quanto possibile, una tutela di tipo preventivo delle molestie olfattive richiedendo prima di tutto la fissazione di precisi valori limite numerici delle emissioni odorigene, la cui violazione comporterà la successiva responsabilità dell’operatore industriale, salvo il caso in cui il rilascio dell’odore abbia costituito una circostanza sporadica o dovuta ad un caso eccezionale.

Solo nel caso in cui tali limiti non siano stati superati – o non esistano affatto nel territorio in cui la molestia olfattiva viene avvertita – può operare il giudizio di bilanciamento tra le posizioni giuridiche contrapposte (ugualmente tutelate dalla nostra Carta Costituzionale) e andrà effettuata una valutazione caso per caso, dovendosi altrimenti considerare illegittima l’emissione olfattiva che abbia superato i limiti prescritti dalla legge o dall’autorità amministrativa.

---

109 Il caso riguardava il noto quartiere di Fulham (a Londra), suddiviso da una strada in due diverse zone: da una parte si sviluppava un’area prettamente residenziale (Rainville Road), mentre dalla parte opposta si estendeva un’area industriale in cui era collocato anche un deposito petrolifero dell’azienda Esso, da cui promanavano – anche in orari notturni – continui odori nauseabondi, generati dal processo di riscaldamento del petrolio ad alte temperature. Tali emissioni ormai da anni alteravano il benessere psicofisico ed i ritmi di vita giornalieri degli abitanti. In definitiva, la Corte ha dichiarato vincitore l’attore (e, di fatto, anche tutti gli altri residenti del quartiere che soffrivano gli odori malsani) liquidando a suo favore un risarcimento pari a 235£ a titolo di ristoro del pregiudizio al benessere psico-fisico, ed ha emanato una *injunction* a carico degli amministratori della Esso, con cui ordinava di ridurre gli odori sgradevoli.

110 [2011] EWHC 1003 (TCC) Coulson J.

Al contrario, la giurisprudenza inglese rigetta l'idea di individuare a priori standard numerici delle emissioni odorigene e privilegia sempre un approccio di tipo casistico, al fine di stabilire per ogni caso la soluzione più adeguata alla singola fattispecie e – in modo particolare – tiene in considerazione la tipologia di quartiere in cui è stata avvertita la molestia olfattiva.

#### **4.1 Critiche all'utilizzo del giudizio di intollerabilità degli odori in sede penale**

Il giudizio di intollerabilità ex art. 844 c.c. convince meno quando viene applicato dalla nostra giurisprudenza in sede di sindacato della responsabilità penale (dove operano i principi di legalità e di colpevolezza previsti dagli artt. 25, comma 2, e 27, comma 3, Cost.). Invero, in mancanza di norme incriminatrici più specifiche, i giudici applicano alla fattispecie delle molestie olfattive – così come al caso dell'elettrosmog - il reato di cui all'art. 674 c.p., che punisce il getto di “*emissioni di gas, di vapori o di fumo*”<sup>111</sup> (da ultimo, Cass. Pen., sentenze nn. 20204/2021 e 13324/2020).

La suddetta norma, infatti, sembra la più idonea a disciplinare attività imprenditoriali che, per loro natura, possono essere potenzialmente pericolose per la salute e rispetto alle quali una regolamentazione per legge ne stabilisce limiti e presunzioni di legittimità.

Tuttavia, parte della giurisprudenza penale subordina l'applicazione dell'art. 674 c.p. al superamento della soglia di “normale tollerabilità” degli odori ai sensi dell'art. 844 c.c. e, tra l'altro, ritiene superfluo l'ausilio tecnico del CTU, sostenendo che le denunce e le testimonianze - soprattutto se provenienti dai cittadini del luogo e dalle forze dell'ordine – sull'intollerabilità degli odori costituiscano già, di per sé, mezzi di prova sufficienti ed attendibili per condannare il gestore industriale responsabile dei miasmi<sup>112</sup>.

---

111 L'art. 674 c.p. afferma che: “*Chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a euro 206*”. La norma sembra riprodurre l'art. 686 del codice penale sardo del 1859 che, al punto n. 1, puniva “*coloro che innanzi ai loro edifici ammassano, gettano od espongono cose notevoli per effetto di esalazioni insalubri*”.

112 Ad esempio, Cass. Pen., sentenza n. 1293/1993, in materia di esalazioni maleodoranti ha affermato che la perizia non riveste carattere di decisività, non sussistendo parametri oggettivi cui rapportare le esalazioni stesse. E così anche Cass. Pen., sentenza n. 37037/2012 ha affermato che il disturbo olfattivo da ammoniaca dev'essere punito se la molestia risulta “intollerabile” secondo le dichiarazioni dei testimoni (in senso conforme Cass. Pen., sentenze nn. 20204/2021, 54209/2018, 57958/2017, 14467/2016, 12019/2015, 36905/2015, 971/2014, 2377/2012, 15629/2011, 19206/2008, 38936/2005, 407/1999). In senso contrario all'utilizzo dell'art. 844 c.c. in sede di giudizio penale si pone invece la dottrina, tra cui: M. Gebbia, C.

In tal modo la giurisprudenza confonde due giudizi che andrebbero tenuti distinti, essendo operanti in settori giuridici differenti ed ispirati da logiche diverse: infatti, mentre il giudizio civilistico si basa sulla mera intollerabilità dell'odore ex art. 844 c.c., il sindacato penale è legato all'offensività della condotta ed al conseguente pericolo all'incolumità pubblica.

Ma soprattutto, il problema è che la giurisprudenza penale<sup>113</sup> più recente è arrivata ad affermare che l'operatore economico sarebbe punibile ex art. 674 c.p. quando l'odore risulti "intollerabile" dai residenti, ai sensi dell'art. 844 c.c., perfino quando l'attività industriale venga esercitata in piena conformità dell'autorizzazione e senza superamento dei limiti di questa o dei limiti legislativi<sup>114</sup>.

Tuttavia, l'art. 674 c.p. è chiaro nel subordinare la punibilità del "getto" delle emissioni alla condizione che queste si pongano "*fuori dai casi previsti dalla legge*", evidenziando con tale clausola la necessità che la condotta dell'agente si ponga al di fuori di parametri precisi e predeterminati dal legislatore, che non spetta al giudice individuare *ex post*<sup>115</sup>.

Non offre certamente maggiori garanzie l'elaborazione più recente del parametro della c.d. "*stretta tollerabilità*" ad opera della medesima giurisprudenza penale, sul presupposto per cui il criterio della "normale tollerabilità" previsto dall'art. 844 c.c. non sarebbe sufficiente a tutelare adeguatamente in sede penale l'ambiente e la salute umana.

La moderna giurisprudenza, in particolare, tende a fare uso di tale parametro nei casi in cui l'attività produttiva venga svolta senza autorizzazione (perché non prevista o perché non richiesta o ottenuta). Qualora invece l'attività venga esercitata secondo l'autorizzazione e senza superamento dei limiti di questa, la giurisprudenza continua a adoperare il vaglio

---

Parodi, "Emissioni olfattive e art. 674 del codice penale", Ambiente e Sicurezza, n. 2, 2017, p. 99; P. Costantino, "Quando le indicazioni della legge rischiano di restare lettera morta: il caso delle molestie olfattive", in Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente, n. 7-8, 2013, p. 468 ss.; V. Paone, "Art. 674 c.p.: le molestie olfattive e il bilanciamento di opposti interessi", in Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali, n. 3, 2018, p. 149 ss.

113 Per un commento alle sentenze penali in materia di emissioni odorigene *cfr.* M. Simongini, "Le emissioni odorigene moleste: la tutela attivata dalla P.A. e la posizione del giudice" in Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali, n. 6, 2013, p. 527 ss.; A. Muratori, "Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte prima)", Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali, n. 7, 2013, p. 611 ss.

114 "*E ciò in quanto anche un'attività produttiva di carattere industriale autorizzata può procurare molestie alle persone, per la mancata attuazione dei possibili accorgimenti tecnici e dell'osservanza del principio di precauzione che deve informare l'attività produttiva potenzialmente in grado di arrecare disturbo e molestie alla salute delle persone*" (Cass. Pen., sentenza n. 13324/2020). In tal senso *cfr.* anche Cass. Pen., sentenze nn. 33817/2020, 54209/2018, 12019/2015, 18422/2006, 697/2000.

115 Così osserva anche la dottrina: "*Dal punto di vista dell'impresa, la normale tollerabilità è parametro parzialmente aleatorio a fronte del quale l'attività economica è esposta a valutazioni ex post tali da minare le certezze giuridiche di investimenti e progettazioni*" (V. Lettera, "Sostanze odorigene, immissioni sgradevoli o malsane", in Rivista amministrativa della Repubblica Italiana, v. 166, n. 9-10, 2015, p. 479).

della normale tollerabilità ai sensi dell'art. 844 c.c. per valutare se l'emissione – autorizzata e rispettosa dei limiti – risulti comunque molesta.

Tale soluzione, tuttavia, non convince, innanzitutto perché non viene chiarito dalla giurisprudenza cosa debba intendersi per “stretta tollerabilità” – e nemmeno cosa distinguerebbe tale parametro rispetto alla “normale tollerabilità” di cui all'art. 844 c.c.<sup>116</sup> - e poi perché non trova fondamento in alcuna disposizione di legge, come invece richiederebbe il principio costituzionale di legalità operante nel settore penale.

Se in sede civile l'applicazione dell'art. 844 c.c. può rappresentare il rimedio per garantire tutela all'interesse ritenuto costituzionalmente più meritevole in una logica di contemperamento di interessi, in sede penale si scontra con l'esigenza di certezza e conoscibilità *ex ante* del precetto penale da parte dell'agente (art. 25, comma 2, Cost.), che deve essere punito se abbia agito con dolo o quantomeno con colpa (art. 27 Cost.).

La mancanza di un preciso parametro di legittimità della condotta, che deve essere individuato *ex ante* dalla legge come richiede il principio di legalità, comporta il rischio di attribuire un'eccessiva discrezionalità al magistrato, anche nel condannare l'operatore sulla sola base delle testimonianze dei residenti; inoltre, rende estremamente complesso per il gestore industriale orientare le proprie condotte - non potendo conoscere la soglia oltre la quale il rilascio dell'emissione in aria assumerebbe rilievo penalmente rilevante – e approntare le relative difese in giudizio, essendo fin troppo ambigua la contestazione che gli verrebbe mossa dall'accusa (avere rilasciato in aria emissioni “strettamente intollerabili”).

Per poter attribuire la responsabilità penale al gestore industriale appare necessario che il rilascio delle molestie olfattive si ponga contro una precisa norma di legge, come richiesto dallo stesso art. 674 c.p., che sia anteriore rispetto al rilascio dell'emissione medesima (art. 2 c.p.).

Ricopre, quindi, una fondamentale importanza nel settore penale, ancora più che nel civile, la fissazione di valori limite come parametro di legittimità della condotta.

I valori limite, in particolare, possono essere considerati contemporaneamente come criterio di tipicità - per stabilire quando il getto di una cosa diventa molesto - e quale valore

---

116 La confusione e la poca determinatezza dei due parametri è comprovata dal fatto che, in materia di rilascio di emissioni odorigene in difetto di autorizzazione, alcune pronunce continuano a fare riferimento al parametro della “normale tollerabilità” anziché della “stretta tollerabilità” (ad esempio, Cass. Pen., sentenze nn. 41694/2018; 14467/2016; 45230/2014). Non sono mancate, peraltro, pronunce di legittimità che hanno rinviato gli atti al Giudice di merito per erronea applicazione del criterio della “normale tollerabilità” invece di quello della “stretta tollerabilità” (v. Cass., sentenza n. 2875/2006).

al di sotto del quale presuntivamente il legislatore ha ritenuto che una determinata attività rimanga consentita per volontà di legge, salvo prova contraria della persona offesa.

D'altro canto, però, è necessario che la fuoriuscita delle emissioni sia anche risultata idonea ad offendere e molestare una pluralità di persone<sup>117</sup>.

Non basta, cioè, che sia stato superato il limite soglia per pronunciare una sentenza di condanna, ma *“è necessario che il livello di superamento dei valori limite sia concretamente pericoloso e che sarebbe stato attenuabile con l'adozione delle azioni doverose gravanti sul titolare dell'obbligo”*<sup>118</sup>. Non è sufficiente limitarsi a considerare il mero dato del superamento delle emissioni consentite, poiché il reato finirebbe per divenire meramente tabellare e punirebbe anche condotte innocue per la pubblica incolumità, in contrasto con il principio di offensività<sup>119</sup>.

Al contrario, emettere odori entro i limiti vincolanti della legge o dell'autorizzazione dell'impianto industriale è un caso *consentito dalla legge*, quindi in ogni caso non potrà risultare meritevole di sanzione penale.

I giudici di legittimità hanno avuto modo di affermare che: *“Nel campo dell'illecito penale si riscontra una sorta di presunzione di legittimità per quelle emissioni che non superino le soglie fissate dalle leggi speciali. Trattasi di orientamento condiviso da questo Collegio, sulla base dell'essenziale considerazione che il riferimento alle norme del codice civile comporta un'evidente violazione del principio di tipicità. Quando esistono precisi limiti tabellari fissati dalla legge, non possono ritenersi "non consentite" le emissioni che abbiano, in concreto, le caratteristiche qualitative e quantitative già valutate ed ammesse dal legislatore”*.

Qualora, invece, non dovesse esistere alcuna predeterminazione normativa delle soglie massime delle emissioni, la Cassazione ha ritenuto che: *“spetterà al giudice penale la valutazione della tollerabilità consentita, ma pur sempre con riferimento ai principi*

---

117 Così, ad esempio, Tribunale Palermo, sez. uff. indagini prel., 13/11/2014, ha ritenuto che andasse applicato l'art. 674 c.p. agli amministratori che non avevano impedito il superamento dei precisi limiti di legge stabiliti dal d.lgs. n. 351/1999 (emanato in attuazione della direttiva 96/62/CE), dal D.M. n. 60/2002 (che recepisce le disposizioni delle direttive 99/30/CE e 00/69/CE) e dall'ulteriore normativa, nazionale e comunitaria, nel territorio della Regione Sicilia in ordine agli inquinanti atmosferici, consentendo così che le emissioni determinassero un superamento dei limiti stabiliti dalla legge per la qualità dell'aria.

118 Procura di Palermo, proc. n. 7979/07 R.G.N.R. (in <https://www.wwfscilianordoccidentale.it/wp-content/uploads/2016/02/Ricorso-x-cassazione.pdf>).

119 Sul punto v. le critiche di M. Santoloci, “In Italia ci si ammala e si muore di "parametri". I disastri ambientali a norma di legge (da evitare con la nuova legge sui delitti ambientali)”, 11 gennaio 2015, in [http://dirittoambiente.net/file/vari\\_articoli\\_303.pdf](http://dirittoambiente.net/file/vari_articoli_303.pdf); V. Paone, “Art. 674 c.p.: le molestie olfattive e il bilanciamento di opposti interessi”, in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n. 3, 2018, p. 150.

*ispiranti le specifiche leggi di settore. In ogni caso, comunque, affinché possa configurarsi il reato di cui all'art. 674 cod. pen., non basta che le immissioni in atmosfera superino i limiti eventualmente fissati dalla normativa speciale, ma occorre anche che esse abbiano carattere effettivamente molesto”* (Cass. Pen., sentenza n. 38297/2004).

Dunque, il giudice penale è chiamato a indagare innanzitutto se la molestia olfattiva sia conseguita al superamento di valori limite e, successivamente, è tenuto a valutare se abbia provocato un danno concreto alle persone oppure – dato che l'art. 674 c.p. integra un reato di mero pericolo<sup>120</sup> – dovrà quantomeno accertare la capacità offensiva delle molestie olfattive.

In mancanza di valori limite, andrebbero ritenuti “*non consentiti*” quegli odori che abbiano cagionato un fastidio, un disagio, o comunque un “*turbamento della tranquillità e della quiete*”, tale da determinare “*un impatto negativo, anche psichico, sull'esercizio delle normali attività quotidiane di lavoro e di relazione*”<sup>121</sup>.

A tal fine, non è sufficiente fermarsi alla sola escussione di testimoni, poiché questi potranno solo riferire quanto percepito in via soggettiva e saranno influenzati dal loro giudizio personale. È essenziale, piuttosto, che il convincimento del giudice si fondi su elementi probatori oggettivi e supportati da elementi tecnici per arrivare ad una pronuncia di condanna<sup>122</sup>.

In definitiva, la valutazione sull'intollerabilità dell'odore in sede di sindacato penale deve tenere conto della priorità assoluta ricoperta dai principi costituzionali operanti in *subiecta materia*: legalità, colpevolezza e offensività.

Ciò vuol dire non soltanto che è necessario valutare il superamento dei valori limite, in aderenza al principio di legalità, ma anche considerare la potenziale offensività del rilascio di immissioni in atmosfera a carico della salute pubblica e valutare, inoltre, se l'autore

---

120 Che è riconducibile ad una pluralità di fattori causali antropici governabili e che non sono stati governati, per un'omissione penalmente rilevante (Cass. Pen., sentenza n. 46846/2005).

121 In particolare, la giurisprudenza ritiene che l'art. 674 c.p. configuri un reato permanente (Cass. Pen., sentenza n. 24817/2016). In virtù di ciò, le molestie olfattive, per assumere rilevanza penale, devono avere “*carattere non momentaneo ed essere capaci di provocare un impatto negativo, anche solo a livello psichico, sulle attività lavorative e di relazione delle persone*” (*ex multis*, Cass. Pen. sentenze nn. 54209/2018, 262710/2017, 36905/2015, 253675/2012, 251288/2011, 37495/2011, 238447/2007, 3678/2005). Cass. Pen., sentenza n. 19637/2012 ha anche evidenziato che: “*Il carattere continuativo delle emissioni moleste non si identifica con la ripetitività giornaliera delle stesse, bastando che esse si protraggano, senza interruzione di rilevante entità, per un lasso apprezzabile di tempo a cagione della durata condotta colpevole dell'agente*”.

122 In tal senso, M. Simongini, “Le emissioni odorigene moleste: la tutela attivata dalla P.A. e la posizione del giudice” in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n. 6, 2013, p. 533.

abbia omesso le necessarie misure di prevenzione per dolo o negligenza, restando esclusa l'ipotesi di una responsabilità penale oggettiva.

Prima di esaminare il contenuto della nuova norma dedicata alle emissioni olfattive - che richiede la fissazione di precisi valori standard della concentrazione odorigena - sembra però necessario, a questo punto, indagare quali rapporti intercorrano tra l'impatto odorigeno e il danno ambientale.

## **5. Sulla possibile riconducibilità delle emissioni odorigene alla nozione di danno ambientale**

Comprendere in quali termini si ponga il rapporto tra le emissioni odorigene e il danno ambientale è essenziale per concludere l'analisi sulle caratteristiche del fenomeno olfattivo in quanto, come abbiamo già avuto modo di rilevare, le emissioni odorigene sono riconducibili alla categoria dell'inquinamento atmosferico, che comunque comporta una modifica della composizione naturale dell'aria (art. 268, lett. a), d.lgs. n. 152/2006).

Bisogna chiedersi, allora, se una tale alterazione dell'aria possa essere sanzionata a titolo di danno ambientale, soprattutto quando compromette lo stato e la qualità dell'ambiente.

È opportuno ricordare, prima di tutto, che la direttiva 2004/35/CE definisce il danno ambientale come il *“mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente”* (art. 2). A tale definizione segue l'elenco delle risorse passibili di subire un siffatto pregiudizio: si tratta delle specie animali, degli habitat, delle acque e del suolo<sup>123</sup>.

A ben vedere, nel suddetto elenco – che è poi stato riprodotto pedissequamente dall'art. 300, comma 2, d.lgs. n. 152/2006 - non viene affatto contemplata l'atmosfera.

Per la verità, la versione originaria dell'art. 300 del nostro testo unico ambientale contemplava anche l'atmosfera tra le risorse naturali soggette ai danni ambientali,

---

123 È lo stesso art. 2 della direttiva che elenca le seguenti fattispecie di danno ambientale: *“a) danno alle specie e agli habitat naturali protetti, vale a dire qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di tali specie e habitat. (...); b) danno alle acque, vale a dire qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque interessate (...); c) danno al terreno, vale a dire qualsiasi contaminazione del terreno che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nel suolo”*.

probabilmente al fine di incrementare il livello di tutela ambientale rispetto agli standard minimi garantiti dalla disciplina comunitaria, in conformità al principio di sussidiarietà europea (art. 5 TUE).

Tuttavia, nella redazione finale dell'art. 300 è prevalsa una lettura più restrittiva della nozione di danno ambientale, che ha condotto ad eliminare il riferimento all'atmosfera tra i beni passibili di danno ambientale. Infatti, l'elenco delle risorse naturali ad oggi contenuto nell'art. 300 riproduce testualmente l'art. 2 della direttiva sul danno ambientale.

Ciononostante, parte della dottrina<sup>124</sup> e della giurisprudenza moderna ritengono che l'elenco delle risorse passibili di danno ambientale – di cui all'art. 300 sopra citato - abbia carattere meramente esemplificativo e che anche la qualità dell'aria, quando subisce una degradazione a causa dell'inquinamento atmosferico, soffre un danno ambientale, che richiederà l'applicazione della disciplina di cui alla direttiva 2004/35/CE.

Ad esempio, Cass. Pen., con sentenza n. 51475/2018, ha affermato che l'atmosfera è una risorsa naturale alla stregua delle altre risorse contemplate dalla direttiva europea e, pertanto, il pregiudizio alla qualità dell'aria assumerebbe un rilievo giuridico autonomamente apprezzabile, che può qualificarsi come danno ambientale<sup>125</sup>.

Tuttavia, al suddetto orientamento deve obiettarsi che l'esclusione dell'atmosfera dall'elenco delle risorse naturali passibili di subire un danno ambientale non deriva da una mera dimenticanza del legislatore europeo, ma risulta, piuttosto, frutto di una precisa scelta compiuta dai redattori della norma.

Ed infatti, il rilascio di emissioni inquinanti in aria da parte di un'attività antropica non può rientrare nella nozione di danno ambientale in quanto l'atmosfera è in grado di autoripararsi naturalmente e tornare in tempi brevi alle sue condizioni originarie: non è necessario, cioè, alcun intervento umano che ripristini lo *status quo ante* della composizione dell'aria, e ciò la distingue dalle altre risorse ambientali, le quali, se vengono

---

124 U. Salanitro, "Il danno ambientale", Aracne, 2009, p. 89 si domanda se l'esclusione dell'atmosfera corrisponda alla volontà della legge delega n. 308/2004 all'emanazione dell'attuale codice dell'ambiente dato che tra gli obiettivi del legislatore delegante compariva anche la tutela dell'aria (artt. 1 e 9, lett. g), e ritiene opportuno estendere analogicamente la disciplina sul danno ambientale anche all'ipotesi di un pregiudizio all'atmosfera, essendo questa un bene autonomo dalle altre risorse ambientali.

125 "Si tratta infatti di una specificazione che non vale certo a escludere l'aria dal novero delle risorse naturali menzionate al comma 1 dell'art. 300, ma che si limita unicamente a individuare una varietà di possibili danni che non esaurisce tuttavia la casistica delle ipotesi di danno ambientale suscettibili di rientrare nell'ampia definizione normativa riferita al "deterioramento" delle "risorse naturali", dovendosi unicamente precisare che quest'ultimo è destinato ad assumere rilievo solo ove lo stesso si riveli "significativo e misurabile", aspetti questi che invero nel caso di specie non risultano oggetto di contestazione".

danneggiate, richiedono specifiche misure di riparazione attraverso l'intervento umano, secondo le indicazioni previste dalla direttiva europea sul danno ambientale (art. 7; Allegato II).

E del resto, non si riesce ad immaginare con quali mezzi e modalità il responsabile del pregiudizio alla qualità dell'aria potrebbe "ripristinare" in forma specifica l'atmosfera.

Di certo non è possibile adottare le misure di riparazione del danno ambientale previste dalla direttiva n. 35/2004 e dall'art. 300 d.lgs. n. 152/2006<sup>126</sup>, essendo queste compatibili con ben altre tipologie di minacce all'integrità ambientale.

A maggior ragione il suddetto ragionamento vale se consideriamo il fenomeno delle molestie odorigene, le quali derivano dal rilascio in atmosfera di sostanze degradabili che provocano un'alterazione meramente temporanea - non irreversibile né significativa - della composizione dell'aria, e non sono in grado di provocare gravi patologie alla salute.

Le caratteristiche dell'inquinamento dell'aria, pertanto, allontanano tale fenomeno dalla nozione di danno ambientale, che peraltro deve assumere un certo grado di gravità per poter assumere rilevanza giuridica (art. 2, lett. a), direttiva 2004/35/CE)<sup>127</sup>.

Il fatto che la riduzione della qualità dell'aria non risulti compatibile con la disciplina del danno ambientale - che si fonda precipuamente sulle misure di ripristino delle risorse ambientali - non solo è stato evidenziato dalla Corte di Giustizia<sup>128</sup>, ma viene anche comprovato dal fatto che la stessa normativa sul danno ambientale non contempla alcun criterio di quantificazione del danno ambientale all'atmosfera<sup>129</sup>.

Un'ulteriore conferma proviene dalla recente Comunicazione 2021/C118/01, recante "Linee guida per un'interpretazione comune del termine "danno ambientale", con cui la Commissione europea ha fornito indicazioni e chiarimenti sull'applicazione della disciplina sul danno ambientale, dove non viene svolto alcun riferimento all'atmosfera.

La Commissione, anzi, si è preoccupata di evidenziare più volte che il danno ambientale ricomprende esclusivamente e tassativamente le tre categorie di risorse naturali menzionate dalla direttiva: da ciò si può desumere l'inequivocabile volontà di escludere l'atmosfera

---

126 In tal senso *cf.* G. Schiesaro, "Danno ambientale per fuga di ammoniaca - <<Chi inquina paga>>: una nuova frontiera nella liquidazione del danno ambientale ex art. 18 legge 349/1986", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, v. 18, n. 1, 2003, p. 181.

127 *Cfr.* CGUE, C-297/19, *Naturschutzbund Deutschland v. Landesverband Schleswig-Holstein*, 9 luglio 2020, § 34.

128 La CGUE, causa C-125/16, *Túrkevei Tejtermelő Kft. v Országos Környezetvédelmi* del 13 luglio 2017 ha confermato che: "*the air pollution does not in itself constitute environmental damage covered by Directive 2004/35*".

129 Infatti, i criteri di quantificazione del danno ambientale attengono soltanto alla riparazione del danno alla biodiversità, alle acque ed al suolo.

dall'elenco delle componenti ambientali destinatarie della disciplina sul danno ambientale contenuta nella direttiva 2004/35/CE<sup>130</sup>.

Non è possibile, pertanto, applicare per analogia la suddetta normativa all'ipotesi dell'inquinamento atmosferico, in quanto l'intero corpo di regole a tutela dell'integrità dell'ambiente e dell'ecosistema è fondato sull'idea del ripristino della risorsa naturale danneggiata, mentre l'aria non è una risorsa "ripristinabile" per mano dell'uomo, essendo in grado di rigenerarsi in modo autonomo, rapido e - soprattutto - del tutto naturale.

La rimozione del disturbo olfattivo deve quindi fondarsi su strumenti diversi da quelli previsti dalla disciplina del danno ambientale e, soprattutto, vanno privilegiati - per quanto possibile - mezzi di tutela di tipo preventivo, in modo da anticipare il più possibile la soglia di protezione della qualità dell'aria.

Avendo escluso la possibilità di configurare le esalazioni odorigene come una *species* di danno ambientale - a causa dell'incompatibilità della relativa disciplina rispetto alle caratteristiche del fenomeno odorigeno - è necessario ora chiedersi se le emissioni odorigene siano in grado di determinare effetti nocivi non direttamente verso l'atmosfera, ma nei confronti delle componenti ambientali citate nella direttiva sul danno ambientale, cioè: acqua, terreno, specie ed habitat protetti.

Sotto tale profilo sembra essenziale prendere le mosse da quanto previsto dal punto n. 4 del Preambolo della direttiva sul danno ambientale, dove si afferma che: "*Il danno ambientale include altresì il danno causato da elementi aerodispersi nella misura in cui possono causare danni all'acqua o al terreno e alle specie e agli habitat naturali protetti*".

La disposizione sopra menzionata sottende l'idea per cui l'atmosfera è un bene strumentale alla sopravvivenza e all'integrità delle altre risorse ambientali, onde per cui l'abbassamento della qualità dell'aria rileva come danno ambientale esclusivamente se abbia compromesso l'esistenza di un'altra matrice ambientale<sup>131</sup>.

In altre parole, affinché l'inquinamento atmosferico possa essere trattato alla stregua di un'ipotesi di danno ambientale, è necessario dimostrare che le sostanze immesse in aria

---

130 Anche la dottrina inglese ha sottolineato che: "*The EDR [la legge inglese di recepimento della direttiva europea sul danno ambientale] like the ELD, do not apply to air pollution*" (V. Fogleman, "The Environmental Damage Regulations; the new regime in England", in *Environmental liability*, v. 17, n. 5, 2009, p. 152).

131 Tale legame funzionale tra l'aria e le altre risorse naturali viene messo in luce anche dalle definizioni di inquinamento atmosferico (art. 268, lett.a), d.lgs. n. 152/2006 e art. 2 DPR 203/1988), dove viene evidenziato che l'inquinamento dell'aria rileva nel momento in cui danneggia la salute umana e gli ecosistemi che compongono l'ambiente.

abbiano cagionato un pregiudizio a carico di una risorsa diversa dall'atmosfera in quanto tale<sup>132</sup>.

A titolo emblematico, si può fare riferimento alla nota vicenda dell'incidente di Porto Marghera del 28 novembre 2002, posta all'attenzione del Tribunale di Venezia - sez. penale, sentenza n. 1286/2002 (in [www.petrochimico.it](http://www.petrochimico.it)): in tal caso, i giudici veneziani non hanno avuto dubbi a qualificare la fuga di ammoniaca dalla raffineria come danno ambientale (art. 18 legge n. 349/1986) poiché, per le quantità e per la lunga durata dell'emissione, hanno considerato che quest'ultima aveva “*sicuramente compromesso l'ambiente, alterandolo e degradandolo*”<sup>133</sup>.

Ed infatti, l'ammoniaca fuoriuscita dagli impianti industriali - per quasi cinque tonnellate - non soltanto aveva reso l'aria irrespirabile e altamente tossica per la salute per ben due ore, ma aveva anche contaminato il suolo e le acque lagunari, provocando un'alterazione delle matrici ambientali e comportando così un danno ambientale<sup>134</sup>.

Tornando, però, al caso delle emissioni odorigene, ad oggi non vi sono prove tangibili che ci consentono di affermare con sicurezza che queste risultino idonee a ledere l'integrità delle risorse naturali su cui ricade l'impatto odorigeno: non è stato dimostrato, ad esempio, che gli odori industriali, di per sé, siano in grado di alterare il PH dei corsi d'acqua limitrofi all'impianto; oppure che l'esalazione di odori sgradevoli possa cagionare un danno alla biodiversità; nè è stato accertato che le emissioni meramente odorigene incidono sulla composizione chimica del territorio esposto all'impatto odorigeno.

Allo stato dell'arte, dunque, sembra potersi escludere che le emissioni maleodoranti siano in grado di determinare un mutamento o un deterioramento delle risorse naturali, arrivando

---

132 Ciò viene sottolineato anche dalla dottrina inglese: “*The competent authority must, however, adduce evidence that air pollution had caused such damage if the need for the relevant operator to take remedial measures is to arise. Where this can be done, the pollution would come within the scope of the ELD. If not, the ELD would not be applicable and relevant national law would apply*” (C. Mackie, “Environmental Due Diligence in Global Value Chains”, in <https://corporatejustice.org>, novembre 2020); “*In accordance with the ELD, however, the EDR apply if airborne elements cause damage to water, land, protected species or natural habitats*” (V. Fogleman, “The Environmental Damage Regulations; the new regime in England”, in *Environmental liability*, v. 17, n. 5, 2009, p. 152).

133 Secondo i giudici veneziani, “*tale alterazione costituisce una grave lesione dell'ambiente, a nulla rilevando la sua transitorietà e l'assenza apparente di conseguenze durature se comunque le concrete modalità dell'evento hanno raggiunto una intensa ed evidente criticità: per un vasto raggio e per due ore l'aria non era tale. Pretendere che si possa parlare di un danno ambientale solo in presenza di una apprezzabile e duratura compromissione significa (laddove il danno è arrecato a beni quali l'aria e l'acqua) assimilare il danno solo a tragedie o scenari apocalittici*”.

134 In tal caso, il danno è stato liquidato tenendo conto del costo necessario al ripristino della depurazione dell'acqua.

a provocare un danno all'ambiente come definito dall'art. 2 della direttiva 2004/35/CE e dall'art. 300 d.lgs. n. 152/2006.

Un caso emblematico, in tal senso, è rappresentato dalla Riserva Naturale Orientata delle Saline di Priolo, area naturale situata a pochi chilometri dal polo petrolchimico di Priolo-Melilli-Augusta: si tratta di una zona ancora oggi ricca di biodiversità, nonostante da molti anni sia quotidianamente esposta agli odori industriali provenienti dal limitrofo polo industriale<sup>135</sup>.

I gestori della riserva hanno avuto modo di constatare che la composizione delle acque non ha subito alcun mutamento significativo derivante dall'impatto odorigeno, tanto che il pantano all'interno dell'area protetta ospita una ricca nidificazione, nonchè la nascita e la sopravvivenza di numerose specie vegetali e animali protette (soprattutto fenicotteri), che continuano a frequentare e permanere indisturbate nell'area naturale.

In mancanza di evidenti impatti subiti da altre risorse ambientali a causa dell'inquinamento odorigeno, non sembra possibile – almeno allo stato attuale - invocare la disciplina sul danno ambientale, non essendo sufficiente la mera presenza delle sostanze odoranti nell'atmosfera per potersi determinare un danno all'ambiente.

Il pregiudizio causato dai miasmi industriali, pertanto, sembra riversarsi solo sulla vita umana, e non anche nella sfera *strictu sensu* ambientale.

Le emissioni odorigene, cioè, non sembrano idonee a provocare un danno ambientale, ma possono incidere sul benessere che deriva dalla salubrità delle condizioni ambientali in cui ciascun individuo conduce la propria esistenza e le attività quotidiane.

Recentemente il legislatore italiano ha mosso i passi verso una disciplina autonoma dedicata alle emissioni odorigene introducendo l'art. 272-*bis* nel testo unico ambientale, norma con cui - per la prima volta – viene operato nel nostro ordinamento un riferimento più concreto e specifico al fenomeno delle molestie olfattive e viene predisposto un sistema di tutele preventive *ad hoc* rispetto all'impatto odorigeno.

Per tale ragione sembra ora necessario concentrare la nostra attenzione sugli effetti maggiormente innovativi di tale norma, verificando se e come possa collegarsi con gli altri

---

135 La riserva Saline di Priolo (<https://www.salinedipriolo.it/>) ricade all'interno del SIN di Priolo Gargallo ed è stata istituita dalla Regione Siciliana nel 2000. Attualmente è gestita dall'associazione Lipu (<http://www.lipu.it/>) e ospita una folta vegetazione nonchè rare specie animali, come il fraticello ed il pollo sultano. Ma soprattutto, dal 2015 a tutt'oggi, nella riserva si assiste ad una continua nidificazione di fenicotteri, che sostano in questa area naturale prima di migrare verso l'Africa, attraendo ogni anno l'attenzione di turisti, ornitologi e visitatori, anche per la suggestiva collocazione del sito naturale che si trova antistante agli stabilimenti industriali.

strumenti che il nostro ordinamento predispone a tutela della qualità dell'aria, ma avendo cura, altresì, di evidenziarne alcuni profili critici che rischiano di limitare la sua piena efficacia.

## CAPITOLO II

### LA REGOLAZIONE DEL FENOMENO OLFATTIVO: PROFILI LEGISLATIVI ED AMMINISTRATIVI

#### Sommario

1. L'intervento del legislatore sulle emissioni odorigene: *ratio*, fondamento giuridico e novità dell'art. 272-*bis* d.lgs. n. 152/2006.....71
2. Le funzioni attribuite alle Regioni in materia di emissioni odorigene, nel quadro del riparto di competenze previsto dalla Costituzione e dalla legislazione ambientale.....85
3. Le esperienze regionali in materia di molestie olfattive, tra normative del passato e nuovi interventi legislativi .....93
4. I limiti alla competenza regionale sulle molestie olfattive secondo la Corte Costituzionale n. 178/2019.....101
5. Proposte di coordinamento tra AIA e tutela dalle emissioni odorigene.....107
6. La necessaria valutazione dell'impatto olfattivo in seno alla VIA, alla luce delle recenti posizioni della Corte Costituzionale.....109
7. La nuova azione inibitoria collettiva come possibile strumento di tutela preventiva                      avverso                      il                      disturbo odorigeno.....115
8. Cenni sulla regolazione delle molestie olfattive nella *statutory law*.....118

## **1. L'intervento del legislatore sulle emissioni odorigene: ratio, fondamento giuridico e novità dell'art. 272-bis d.lgs. n. 152/2006**

La mancanza di una norma che regolasse specificamente il fenomeno delle emissioni odorigene è stata colmata attraverso la recente introduzione dell'art. 272-bis nel d.lgs. n. 152/2006, ad opera del d.lgs. n. 183/2017 che ha attuato la direttiva europea (UE) 2015/2193.

La nuova norma afferma testualmente che: *“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 ( $\text{mg}/\text{Nm}^3$ ) 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 ( $\text{ouE}/\text{m}^3$  o  $\text{ouE}/\text{s}$ ) per le fonti di emissioni odorigene dello stabilimento; e) specifiche portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena espresse in unità odorimetriche ( $\text{ouE}/\text{m}^3$  o  $\text{ouE}/\text{s}$ ) per le fonti di emissioni odorigene dello stabilimento”*. A seguire, il comma 2 prevede che: *“Il Coordinamento previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, può elaborare indirizzi in relazione alle misure previste dal presente articolo. Attraverso l'integrazione dell'allegato I alla Parte Quinta, con le modalità previste dall'articolo 281, comma 6, possono essere previsti, anche sulla base dei lavori del Coordinamento, valori limite e prescrizioni per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al presente titolo, inclusa la definizione di metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti”*<sup>136</sup>.

---

136 In dottrina, per alcuni commenti positivi sul nuovo art. 272-bis: M. Zalin, M. Fusato, “Le emissioni odorigene tra legislazione e normativa”, in *Ambiente&Risorse*, n. 8, 2020, p. 54 ss.; A. Muratori, “Ancora

La prima novità che sembra opportuno evidenziare è che, con l'introduzione dell'art. 272-*bis*, le emissioni odorigene vengono considerate come fattispecie autonoma, sebbene pur sempre riconducibile alla più ampia categoria delle emissioni inquinanti, come suggerisce la collocazione della nuova norma all'interno della Parte V del d.lgs. n. 152/2006<sup>137</sup>.

Si tratta di un notevole passo avanti nella tutela della salubrità dell'ambiente, specie se consideriamo che l'art. 272-*bis* contempla - anche se in via meramente esemplificativa<sup>138</sup> - una serie di strumenti utili a prevenire l'impatto odorigeno delle lavorazioni industriali in nome del diritto alla salubrità dell'aria, a fronte del quale anche la limitazione della libera iniziativa imprenditoriale (art. 41 Cost.) diviene tollerabile<sup>139</sup>.

Lo scopo della norma certamente non è vietare *tout-court* l'attività produttiva che genera emissioni olfattive. È evidente, infatti, che per poter azzerare del tutto il disturbo olfattivo sarebbe necessario paralizzare la produzione industriale seguendo il modello della "crescita zero"<sup>140</sup>, ma un siffatto "rimedio" risulterebbe sproporzionato e dannoso per lo sviluppo economico del territorio e per il tasso di occupazione, oltre che lesivo della libertà di iniziativa industriale<sup>141</sup>.

---

sulle emissioni degli "impianti di combustione medi", in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n. 8-9, 2020, p. 653 ss.; S. Ruberti, "La stretta tollerabilità delle molestie olfattive e la bassa accettazione sociale dell'inquinamento odorigeno", *AmbienteDiritto*, n. 2, 2020, in <https://www.ambientediritto.it/dottrina/la-stretta-tollerabilita-delle-molestie-olfattive-e-la-bassa-accettazione-sociale-dellinquinamento-odorigeno>; A. Racca, "Emissione di sostanze odorigene e diritto alla salubrità dell'aria", in [https://rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/4033\\_6-2019.pdf](https://rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/4033_6-2019.pdf) del 7 giugno 2019; L. Butti, "Emissioni: tutte le novità a riforma della legislazione", in *Ambiente e Sicurezza*, n. 2, 2018, p. 92 ss.

137 Si tratta della sezione dedicata alla tutela dell'aria ed alla riduzione delle emissioni in atmosfera provenienti da impianti e attività antropiche.

138 Come si può facilmente evincere dal dato testuale della norma, secondo cui le misure di tutela contro le emissioni odorigene "*possono includere, ove opportuno (...)*".

139 Come ha evidenziato Consiglio di Stato, sentenza n. 4588/2014, le emissioni odorigene causano un "*rischio, ancorché potenziale, alla salute dei cittadini o alla salubrità dell'ambiente, che costituiscono beni pubblici primari ed irrinunciabili*".

140 Come drasticamente ipotizzava il Club di Roma nel 1972 nel rapporto "The limits to growth" (Rapporto Meadows).

Nello specifico, tale documento prediceva che la crescita economica non avrebbe potuto continuare all'infinito a causa della limitata disponibilità delle risorse naturali (primo fra tutti il petrolio) e dell'insufficiente capacità di assorbimento degli inquinanti da parte del pianeta. Le conclusioni del gruppo di scienziati, cui era stata affidata detta analisi, erano nel senso che l'umanità non potesse continuare a produrre a ritmo accelerato, ponendo come suo scopo principale lo sviluppo materiale, in quanto prima o poi si sarebbe scontrata con i limiti naturali della crescita economica. Veniva quindi teorizzato il modello della "crescita zero", che impone alle realtà imprenditoriali di non esercitare più alcuna attività produttiva, eliminando così alla radice il problema dell'impatto industriale sull'ambiente. Se da un lato il rapporto ha avuto il merito di mettere in discussione, per la prima volta, il mito della crescita economica, d'altro canto le conclusioni sembrano oggi eccessivamente pessimistiche ed estreme e non possono più essere condivise.

141 T.A.R. Sicilia - Catania, sez. II, sentenza n. 1254/2007 (in [https://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/TAR/Tar\\_Sicilia\\_CT\\_2007\\_n.1254.htm](https://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/TAR/Tar_Sicilia_CT_2007_n.1254.htm)) ha infatti sottolineato che: "*Il valore, predominante, della tutela della salute, ex art. 32 Cost. (che comprende anche il diritto alla salubrità dell'ambiente), non può essere inteso, quindi, come ragione per sopprimere o svuotare di contenuto il diritto alla libertà di iniziativa economica e di impresa*".

Piuttosto, dietro l'art. 272-bis è presente l'idea della crescita sostenibile, pilastro delle moderne normative ambientali (v. Agenda 2030 dell'ONU).

Scopo della norma, infatti, è stabilire un ragionevole punto di compromesso tra due diritti contrapposti e conviventi nel medesimo territorio, entrambi di rango costituzionale: da un lato la libertà di svolgere l'attività produttiva (art. 41 Cost.) e, dall'altro, il diritto della comunità locale di respirare aria salubre, senza subire ripetute molestie e disturbi a causa delle esalazioni maleodoranti provenienti dalle attività industriali (artt. 2 e 32 Cost.).

La nuova norma, nello specifico, delega alle autorità pubbliche il compito di individuare e prescrivere agli operatori economici l'osservanza di precisi valori limite<sup>142</sup> della concentrazione odorigena<sup>143</sup> delle emissioni industriali - fisse o diffuse<sup>144</sup> - così che il disturbo olfattivo percepito dalla collettività non oltrepassi la soglia del "rischio consentito", vale a dire quella soglia olfattiva che, alla luce delle attuali conoscenze scientifiche, risulta accettabile dalla generalità dei consociati in quanto ritenuta non pregiudizievole del benessere individuale e della qualità dell'aria nel territorio esposto alle emissioni<sup>145</sup>.

---

142 Si ricordi che per "valore limite" si intende il "livello fissato in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e/o per l'ambiente nel suo complesso, che deve essere raggiunto entro un termine prestabilito e in seguito non deve essere superato" (art. 2, n. 5, direttiva 2008/50/CE; artt. 268, lett. q), e 271, comma 14, d.lgs. n. 152/2006). Si pensi, ad esempio, ai valori limite prescritti dalla direttiva 1999/30/CE in relazione al PM<sub>10</sub>, oppure ai valori individuati per il benzene e il monossido di carbonio dalla direttiva 2000/69/CE. Il "valore obiettivo", invece, viene definito come "il livello fissato al fine di evitare, prevenire o ridurre effetti nocivi per la salute umana e/o per l'ambiente nel suo complesso, da conseguirsi, ove possibile, entro un termine prestabilito" (art. 2, n. 9, direttiva 2008/50/CE).

143 La concentrazione odorigena è l'unico elemento che può essere oggetto dei valori limite poiché, trattandosi della componente oggettiva dell'odore, si presta ad essere misurata e quantificata. Per "concentrazione odorigena", in particolare, si intende il flusso di odore di una sostanza che può essere misurato in unità odorimetriche con la tecnica dell'olfattometria dinamica o analisi sensoriale (v. norma EN 13725:2003). Un'unità odorimetrica al metro cubo corrisponde alla quantità di odorante che, diluita in un metro cubo di aria esente da odore, è appena percepibile dall'olfatto umano. In particolare, un'unità odorimetrica viene percepita dal 50% della popolazione; 3 unità sono percepite dall'85% e 5 unità sono percepite dal 90-95%. Non è possibile, invece, regolamentare le componenti soggettive dell'odore (tono edonico, qualità e intensità), poiché queste variano notevolmente in base al singolo individuo.

144 Secondo A. Muratori, "Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte seconda)", *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n. 8-9, 2013, p. 719, non sarebbe possibile individuare valori limite alle emissioni diffuse, per le quali potrebbero soltanto essere individuate prescrizioni finalizzate ad assicurarne il contenimento. Ciò non appare del tutto condivisibile, considerando che i valori limite potrebbero pur sempre fare riferimento alla concentrazione odorigena dei solventi o delle sostanze usate per svolgere l'attività da cui proviene l'emissione maleodorante.

145 "In situazioni di ignoto tecnologico si impongono precise scelte, di natura primariamente politica, riguardo al margine di rischio accettabile, cioè al rischio che, sulla base dello stato della tecnologia e della scienza - le migliori e le più aggiornate del momento storico di riferimento - risulti tollerabile dalla collettività" (F. Degl'Innocenti, "La responsabilità di impresa. Obblighi di condotta e regimi di imputazione", Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, p. 212).

I valori limite cui l'art. 272-*bis* fa riferimento vanno intesi come vere e proprie fonti di obbligazione giuridica a carico del gestore industriale, la cui inosservanza comporta l'applicazione delle conseguenze sanzionatorie previste dalla legge<sup>146</sup>.

L'art. 272-*bis* intende garantire una tutela di tipo preventivo avverso le emissioni olfattive in conformità al principio di precauzione<sup>147</sup> - da non confondere con il criterio di prevenzione<sup>148</sup> - alla stregua delle altre discipline in materia di emissioni sospettate di recare danni alla salute, come per esempio le emissioni elettromagnetiche<sup>149</sup>.

---

146 Sui valori limite come fonti di obbligazioni (di risultato): M. Gasparinetti, "La direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria: applicazione e prospettive di revisione", in Istituzioni del federalismo: Rivista di studi giuridici e politici, v. 36, spec. 2015, p. 109; CGUE, causa C- 404/13 del 19 novembre 2014. Tuttavia, i valori limite delle emissioni olfattive contemplati dall'art. 272-*bis* sono stati qualificati come meri valori guida (o valori obiettivo) dalla recente D.G.R. n. 466/2021 della Regione Basilicata (punto 4.4.) e da alcune ARPA regionali. Ad esempio, ARPA Emilia-Romagna ha dichiarato che: "I limiti che vengono individuati in prima istanza vanno considerati "valori obiettivo" o "valori guida" e nel caso in cui questi vengano prescritti in Autorizzazione, dovrà necessariamente essere previsto l'obbligo di monitoraggio, da parte del gestore, per un periodo non inferiore ai 12 mesi" (in [www.arpae.it](http://www.arpae.it)). Vengono considerati valori-obiettivo dalla giurisprudenza italiana anche i limiti delle emissioni individuati all'interno dei Brefs europei, contenenti le B.A.T. per i singoli settori industriali (v. T.A.R. Lazio, sentenza n. 32824/2010, in [https://www.ambientedititto.it/sentenze/2010/TAR/Tar\\_Lazio\\_RM\\_2010\\_n.32824.htm](https://www.ambientedititto.it/sentenze/2010/TAR/Tar_Lazio_RM_2010_n.32824.htm)).

147 Il principio di precauzione in materia ambientale è sancito da molteplici fonti internazionali ed interne, ad esempio: Principio n. 15 Dichiarazione di Rio del 1992; art. 15 Protocollo di Kyoto del 1997; art. 191, comma 2, TFUE; artt. 3-*bis*, 3-*ter* e 301 d.lgs. n. 152/2006. In dottrina, *ex multis*: M. Renna, "I principi in materia di tutela dell'ambiente", in Rivista Quadrimestrale del Diritto dell'Ambiente, n. 1-2, 2012, p. 62 ss.; B. Caravita, "Diritto dell'ambiente", Il Mulino, 2016, p. 76; U. Salanitro, "I principi generali del testo unico ambientale", in Giornale di diritto amministrativo, n. 1, 2009, p. 103 ss.; F. de Leonardis, "L'evoluzione del principio di precauzione tra diritto positivo e giurisprudenza", in Principio di precauzione e impianti petroliferi costieri (Atti del Convegno di studi di Livorno Villa Letizia, 17 settembre 2010), F. Merusi, V. Giomi (a cura di), Giappichelli, 2011, p. 3 ss.; L. Butti, "Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte Costituzionale", in Rivista giuridica dell'ambiente, v. 21, n. 6, 2006, p. 809 ss.; A. Gragnani, "Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future", in Rivista di diritto civile, v. 49, n. 1, 2003, p. 9 ss.; F. Degl'Innocenti, "La responsabilità di impresa. Obblighi di condotta e regimi di imputazione", Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, p. 147 ss.; R. Montinaro, "Dubbio scientifico e responsabilità civile", Giuffrè, 2012, p. 11 ss. Sul valore cogente del principio di precauzione: Consiglio di Stato, sentenza n. 4227/2013; Cass. Pen., sentenza n. 7690/1995; T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, sez. I, sentenza n. 86/1999, in Foro Amm., 1999, p. 2615; T.A.R. Lazio - Roma, sez. I, sentenza n. 5118/2004 (in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)); Trib. CE, causa T-392/02 del 21.10.2003, punto 121 e Trib. CE, cause riunite T-74/00 e altre del 26.11.2002, punto 184.

148 "La distinzione risiede nel grado di incertezza che circonda la probabilità del rischio: il principio di prevenzione viene in gioco di fronte ai "rischi certi"; e il principio di precauzione è finalizzato alla difficile gestione dei "rischi incerti" (L. Butti, "Dai concetti di "rischio" e "incertezza" nasce il principio di precauzione", in Ambiente e sicurezza, v. 6, n. 14, 2004, p. 97).

149 In ossequio al principio di precauzione la legge n. 36/2001 persegue lo scopo di "minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici" (art. 1). Il legislatore, anche in tal caso, ha scelto di anticipare la soglia di tutela rispetto al pericolo incerto che l'inquinamento elettromagnetico, derivante dagli elettrodotti e dagli impianti di trasmissione del segnale della telefonia mobile, possa causare a lungo termine seri danni alla salute: la legge stabilisce, dunque, limiti di esposizione alle emissioni, valori di attenzione e obiettivi di qualità. Il risultato degli studi, allo stato attuale, è che i campi ELF possono interagire e/o interferire con alcuni processi biologici (sono state evidenziate perturbazioni di processi riguardanti cellule tumorali, cellule del sistema immunitario e del sistema nervoso), ma non è possibile affermare che a tali effetti biologici corrispondano effetti sanitari, cioè vere e proprie patologie. Sul principio di precauzione in materia di elettromagnetismo cfr. Cass., sentenza n. 1391/2007, secondo cui: "Il principio di "precauzione" cui si ispira anche la legislazione in materia, impone in presenza anche di un pericolo

Ed infatti, già dagli anni '90 si è ampiamente fatta strada l'idea per cui *“la mancanza di una certezza scientifica non può essere motivo per rinviare misure o azioni dirette a proteggere salute o ambiente”*<sup>150</sup>, e risulta necessario attivare forme di tutela preventiva quando *“vi sono ragionevoli motivi di temere che i potenziali pericoli potrebbero avere effetti negativi sull'ambiente o sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante, ma i dati disponibili non consentono una valutazione particolareggiata del rischio”*<sup>151</sup>.

Nel caso delle emissioni odorigene opera la logica precauzionale poiché, ad oggi, è scientificamente dubbio il pericolo che la frequente inalazione di sostanze maleodoranti possa cagionare danni alla salute più gravi dei lievi fastidi attualmente percepiti dalla popolazione, la cui riparazione potrebbe, in futuro, rivelarsi più complessa e onerosa.

Del resto, non sembra opportuno, né conveniente, attendere che i soggetti esposti alle emissioni odorigene si ammalino per considerare illecita l'attività odorigena e vietare solo in un secondo momento le relative immissioni<sup>152</sup>.

Proprio allo scopo di contrastare il rischio incerto derivante dall'impatto odorigeno, l'art. 272-bis stabilisce che le pubbliche autorità hanno la facoltà – ma non l'obbligo - di prescrivere agli operatori economici il rispetto di precisi valori soglia delle emissioni odorigene e l'adozione di ulteriori – eventuali - strumenti di prevenzione degli odori quando essi vengano ripetutamente sofferti dalla popolazione, e non risultino ascrivibili a sporadici episodi di malfunzionamento ovvero ad accidentali anomalie impiantistiche e gestionali<sup>153</sup>.

---

*meramente potenziale per la salute umana, una anticipazione della tutela volta a prevenire l'insorgenza di possibili patologie o di diffusi stati d'ansia o di stress emotivi per coloro che abitano in prossimità di sorgenti di onde elettromagnetiche”.*

150 Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza redatto il 20 gennaio 2000 dal gruppo di lavoro incaricato dalla Dichiarazione di Rio De Janeiro del 1992. Tuttavia *“la situazione di pericolo deve essere potenziale o latente, ma non meramente ipotizzata, e deve incidere significativamente sull'ambiente e sulla salute dell'uomo”* (Cons. di Stato, sentenza n. 4588/2014).

151 Comunicazione della Commissione europea COM/2000/0001.

152 In tal senso argomenta, pur occupandosi del pericolo incerto derivante dalle emissioni elettromagnetiche, D. Chindemi, *“Le immissioni elettromagnetiche: limiti di liceità e danni risarcibili con particolare riguardo al danno esistenziale”*, in Responsabilità civile e previdenza, v. 66, n. 4-5, 2001, p. 1058.

153 I privati sono tenuti a *“adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente”* (Trib. CE, sentenza 26 novembre 2002, T-74/00). Nello stesso senso v. anche Comunicazione della Commissione europea COM/2000/0001. Ciò, del resto, è conforme anche alla funzione sociale svolta dalla proprietà privata e all'utilità sociale su cui deve fondarsi ogni attività produttiva, entrambi limiti che la Carta Costituzionale pone alla libertà imprenditoriale a salvaguardia di esigenze superindividuali, come il diritto alla salute.

I pubblici poteri delegati ad individuare le misure di tutela *ex ante* con riferimento al problema olfattivo sono, specificamente, i legislatori regionali<sup>154</sup> e le autorità amministrative<sup>155</sup>.

Già diversi anni prima dell'introduzione dell'art. 272-*bis*, le Regioni maggiormente industrializzate (come il Piemonte e la Lombardia) e le Regioni in cui sono collocati molti SIN (ad esempio la Puglia<sup>156</sup>) si erano mostrate particolarmente sensibili al problema delle emissioni odorigene, anche a fronte delle numerose segnalazioni dei cittadini alle autorità di controllo<sup>157</sup>.

Di conseguenza, varie normative regionali si erano già occupate di prescrivere alle industrie l'adozione di alcune misure volte ad arginare il problema olfattivo<sup>158</sup>, individuando precisi valori soglia degli odori e dettando alcune metodologie di misurazione e controllo delle emissioni odorigene, nelle more di un auspicato intervento legislativo a livello statale<sup>159</sup>.

---

154 La norma, pur non menzionandole espressamente, include senza dubbio anche le Province Autonome (così L. Butti, "Emissioni: tutte le novità a riforma della legislazione", in *Ambiente e sicurezza*, n. 2, 2018, p. 92). Si ricordi peraltro che, già prima dell'introduzione dell'art. 272-*bis*, la Provincia Autonoma di Trento aveva disciplinato il fenomeno olfattivo con la delibera n. 1087/2016 (v. *infra*, par. 3).

155 "Il principio di precauzione fa obbligo alle autorità interessate di adottare (...) provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente" (Tribunale CE 26 novembre 2002, T-74/00, e così anche Tribunale, causa C-584/13 del 17 maggio 2018). Tra la giurisprudenza interna, Cons. Stato, sentenza n. 665/2019: "L'attuazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche" (in senso conforme: T.A.R. Campania - Napoli, sez. V, ordinanza n. 826/2020, in *Quotidiano Giuridico*, 2020, e sentenza n. 1105/2011, *Massima Redazionale* 2011; T.A.R. Trentino-Alto Adige - Trento, sentenza n. 93/2010, in [https://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/TAR/Trga\\_Trento\\_2010\\_n.93.htm](https://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/TAR/Trga_Trento_2010_n.93.htm)).

156 In Puglia, ai sensi della legge n. 436/1998, sono presenti ben quattro SIN: l'area dell'ex Fibronit di Bari; il SIN di Brindisi (che comprende il polo chimico, un agglomerato industriale, un'area marina e varie aree agricole definite a basso rischio di contaminazione); la zona industriale di Taranto (estesa per ben 125 mq) e il SIN di Manfredonia (che comprende le ex discariche Pariti I e Pariti-Liquami, alcune aree a mare ed altre aree private costituite dal polo chimico ex Enichem a Monte Sant'Angelo).

157 Si pensi che dal 2010 al 2016 sono stati presentati 1.741 esposti solo ad ARPA Piemonte riguardanti gli odori industriali sul territorio dell'area metropolitana di Torino ([www.arpa.piemonte.gov/news/limpattro-odorigeno-in-piemonte](http://www.arpa.piemonte.gov/news/limpattro-odorigeno-in-piemonte)).

158 Ad esempio, cfr. D.G.R. n. 1495 del 24.10.2011 dell'Emilia-Romagna; D.G.R. n. IX/3018 del 15.02.2012 della Lombardia; D.G.R. n. 13-4554 del 09.01.2017 del Piemonte; delibera n. 1087/2016 della Provincia Autonoma di Trento.

159 M. Zalin, M. Fusato, "Le emissioni odorigene tra legislazione e normativa", in *Ambiente&Risorse*, n. 8, 2020, p. 55 osservano che: "La scelta di alcune Regioni di dotarsi di apposite linee guida è stata dettata dall'esigenza di fornire agli operatori pubblici e privati alcuni valori limite di riferimento per le emissioni odorigene, in modo tale da rendere oggettive le soglie di tollerabilità, tenendo conto della vocazione territoriale (agricola, residenziale, commerciale e/o industriale, artigianale) del luogo in cui si trova l'impianto produttivo di queste emissioni".

In particolare, tra i vari contributi sorti nel panorama legislativo italiano in materia di impatto odorigeno spiccano i molteplici interventi del legislatore pugliese<sup>160</sup> dato che, com'è tristemente noto, il problema delle molestie olfattive è particolarmente avvertito in questo territorio, soprattutto nell'area della città di Taranto dov'è situato lo stabilimento industriale "ex Ilva".

La competenza normativa in materia di emissioni olfattive, che veniva già esercitata in via di fatto dalle Regioni ben prima dell'introduzione dell'art. 272-*bis*, veniva riconosciuta tacitamente dallo Stato e dalle autorità giudiziarie, non sollevando il primo alcun conflitto di attribuzione di fronte al Giudice costituzionale contro le leggi regionali in materia di odori, e non ponendo la giurisprudenza alcuna questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. nei confronti delle normative regionali a cui, anzi, veniva riconosciuto valore pienamente vincolante<sup>161</sup>.

Il nuovo art. 272-*bis*, in linea con la competenza che le Regioni già esercitavano in via di fatto, attribuisce ufficialmente ai legislatori regionali il potere di occuparsi della questione olfattiva, ciascuno nel proprio territorio, e di conseguenza rappresenta una "ratifica" di tutte le normative regionali già intervenute in materia di odori molesti, emanate in assenza di una norma che delegasse le Regioni del compito di occuparsi specificamente di tale specie di emissioni.

Tuttavia, come già detto, l'art. 272-*bis* non attribuisce un obbligo – bensì una mera facoltà – di intervenire per contenere il problema degli odori industriali; la mancanza di un obbligo in tal senso costituisce senza dubbio un significativo limite della novella, in quanto finisce per legittimare i legislatori regionali a mantenere il vuoto normativo in materia di emissioni odorigene nel loro territorio di competenza, non fornendo alcuna soluzione ai disagi avvertiti e sempre più frequentemente segnalati dalla popolazione.

---

160 La normativa pugliese sugli odori industriali è costituita da una sovrapposizione di fonti legislative che si sono succedute dalla fine degli anni '90: dapprima è stata emanata la legge n. 7/1999 "Disciplina delle emissioni odorifere delle aziende. Emissioni derivanti da sansifici. Emissioni nelle aree a elevato rischio di crisi ambientale"; a seguire, sono state emanate la legge n. 17/2007 e la legge n. 23/2015, il cui Allegato tecnico prevedeva numerosi valori limite delle emissioni odorigene individuate in base alla letteratura scientifica esistente (in particolare, era previsto un valore limite di 300 OUE/m<sup>3</sup> per l'emissione diffusa e di 2000 OUE/m<sup>3</sup> nel caso di emissione convogliata). Attualmente, invece, è in vigore la legge n. 32/2018 che disciplina le emissioni odorigene come fenomeno più generale (per cui v. *infra* nel testo, par. 3).

161 Ad esempio, T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, sentenza n. 4454/2008 ha riconosciuto pieno valore imperativo alla D.G.R. n. 7 del 16.04.2003 della Lombardia contenente linee guida sugli odori.

Inoltre, l'art. 272-bis non si occupa di individuare alcun criterio o parametro di riferimento in base al quale la Regione dovrebbe determinarsi a disciplinare le emissioni di odori o, di converso, decidere di non intervenire affatto<sup>162</sup>.

L'esercizio meramente discrezionale di siffatta competenza regionale, tra l'altro, ha comportato la creazione di un panorama legislativo ad oggi eccessivamente frammentato e disomogeneo poiché, a distanza ormai di diversi anni dall'entrata in vigore dell'art. 272-bis, non tutte le Regioni hanno adottato una normativa volta alla riduzione delle emissioni odorogene.

Oltre ai legislatori regionali, l'art. 272-bis attribuisce anche alle autorità amministrative il potere di limitare l'inquinamento olfattivo inserendo specifici valori limite delle emissioni olfattive nelle autorizzazioni ambientali, anche nel caso in cui dovesse mancare una normativa regionale nel territorio in cui è collocato l'impianto industriale responsabile degli odori molesti e destinatario dell'autorizzazione.

L'art. 272-bis non fa riferimento ad una specifica autorizzazione che possa prendere in considerazione - tra le altre cose - il profilo dell'impatto olfattivo.

Pertanto, si può ritenere che le misure di contenimento delle emissioni olfattive possano essere inserite in un qualunque provvedimento abilitativo dell'impianto volto a limitare e regolamentare le c.d. esternalità negative della produzione: si pensi all'AIA, all'autorizzazione alle emissioni inquinanti ex art. 269 d.lgs. n. 152/2006 oppure all'autorizzazione alla gestione dei rifiuti.

A seconda del procedimento amministrativo in cui può venire in considerazione (anche) il problema dell'impatto odorogeno dell'impianto, l'autorità amministrativa competente all'inserimento in autorizzazione di valori limite - ed altre misure di prevenzione degli odori industriali - potrà avere natura statale o regionale. Ad esempio, sarà competente a dettare misure di limitazione degli odori il Ministero dell'Ambiente qualora sia stato incardinato un procedimento volto al rilascio di un'AIA in sede statale; mentre verrà in gioco l'autorità regionale qualora la procedura amministrativa abbia ad oggetto il rilascio

---

162 Il P.D.L. n. 1440/2018, intitolato "Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, concernenti il controllo delle emissioni di sostanze emananti odore", attualmente oggetto di discussione nelle aule parlamentari, propone di rendere obbligatorio l'intervento regionale modificando il testo dell'art. 272-bis in tal senso: "*La normativa regionale prevede misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorogene degli stabilimenti di cui al presente titolo, nonché i relativi piani di monitoraggio e la pubblicazione con cadenza regolare delle informazioni*". Contro la facoltatività dell'intervento delle Regioni in materia di inquinamento olfattivo: A. Muratori, "Ancora sulle emissioni degli "impianti di combustione medi"", in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n. 8-9, 2020, p. 654.

di un'AIA di competenza regionale<sup>163</sup>, oppure l'autorizzazione ex art. 269 d.lgs. n. 152/2006.

In realtà, anche sotto il profilo delle autorizzazioni l'art. 272-*bis* non ha fatto che confermare i poteri che le autorità amministrative già di fatto esercitavano al fine di contenere il più possibile l'emissione di odori derivanti dagli impianti industriali.

Ed infatti, malgrado l'assenza di una disciplina di riferimento sugli odori, le autorità amministrative seguivano già la prassi di inserire precisi valori limite ed altre misure di prevenzione<sup>164</sup> dei miasmi industriali in alcune autorizzazioni, specialmente all'interno dell'AIA e dell'autorizzazione ex art. 269, normalmente destinate agli impianti più pregiudizievoli per la qualità dell'aria.

Alla luce del nuovo art. 272-*bis*, oggi l'autorità amministrativa è ufficialmente investita del potere di dettare limiti e altre misure contenitive dell'impatto olfattivo generato dagli impianti industriali; e tali limiti potranno risultare anche più stringenti di quelli prescritti dalla legge regionale<sup>165</sup>, in virtù del principio di precauzione su cui si basa la nuova norma<sup>166</sup>.

L'autorità competente, ad esempio, è ora pienamente legittimata *ex lege* a prescrivere all'operatore economico l'adozione di soluzioni tecnologiche più innovative di quelle

---

163 *"In sede regionale, l'autorità competente ai fini della VAS e dell'AIA è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome"* (art. 7, comma 6, d.lgs. n. 152/2006). Gli impianti soggetti all'AIA in sede regionale, nello specifico, sono i progetti previsti all'Allegato VIII che non risultano ricompresi anche nell'Allegato XII al testo unico ambientale (art. 7, comma 4-*ter*, d.lgs. n. 152/2006).

164 Ad esempio: l'obbligo di utilizzare le migliori tecnologie del settore; il rispetto di valori limite espressi in unità olfattometriche; oneri di monitoraggio dell'emissione; la valutazione della qualità dell'aria. Sulla possibilità di inserire valori limite delle emissioni odorigene pur in mancanza di una specifica norma di riferimento: M. Simongini, "Le emissioni odorigene moleste: la tutela attivata dalla P.A. e la posizione del giudice" in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n. 6, 2013, p. 527 ss. In senso contrario: A. Muratori, "Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte seconda)", *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n. 8-9, 2013, p. 719 ss.

165 Secondo la sentenza T.A.R. Puglia - Bari, n. 118/2017 (in <https://www.reteambiente.it/normativa/28347/>), l'AIA può prescrivere il rispetto di standard maggiormente rigorosi rispetto a quelli previsti nel territorio di riferimento, onde assicurare più adeguati livelli di salubrità ambientale. Del resto, l'art. 272-*bis* non fa che attuare il principio per cui l'autorità amministrativa è titolare del potere di imporre limiti alle emissioni inquinanti più restrittivi di quelli stabiliti in sede normativa (art. 29-*sexies*, comma 3, d.lgs. n. 152/2006). Al riguardo, T.A.R. Friuli - Venezia Giulia - Trieste, sez. I, sentenza n. 231/2013, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5, 2013, p. 458, ha evidenziato che: *"Nulla vieta, nell'ambito dell'autorizzazione integrata ambientale, che venga stabilito un limite alle emissioni più restrittivo rispetto a quello previsto in via astratta e generale dalla norma ed in tal caso è a quest'ultimo che la ditta autorizzata si deve attenere"*.

166 Sul potere di fissazione di valori limite da parte della Amministrazione, F. Santonastaso, "Principio di «precauzione» e responsabilità d'impresa: rischio tecnologico e attività pericolosa «per sua natura». Prime riflessioni su un tema di ricerca", in *Contratto e impresa: Europa*, n. 1, 2005, p. 86, osserva che: *"(...) dovrà tener conto dello stato della scienza e della tecnica al momento dell'introduzione dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, e non potrà non considerare il principio di precauzione quale si è venuto concretando nell'interpretazione della Corte di Giustizia"*.

fissate dalla legge, richiamando le BAT (Best Available Techniques) di settore o riportate dalla letteratura scientifica<sup>167</sup>.

D'altro canto, le autorizzazioni sugli odori previste dall'art. 272-*bis* non mancano di suscitare alcuni rilievi critici.

Prima di tutto, desta una certa perplessità il fatto che la norma stabilisca che spetti alle autorità amministrative il compito di prevedere nelle autorizzazioni, tra le altre cose, anche i “*criteri localizzativi per l'impianto*” che immette odori in atmosfera (art. 272-*bis*, comma 2). Ed infatti, la localizzazione dell'impianto produttivo viene individuata a monte dalle norme urbanistiche e dagli atti di pianificazione del territorio, e non può essere rimessa alla discrezionalità dell'autorità chiamata a dettare misure di prevenzione per il rilascio delle emissioni olfattive<sup>168</sup>.

Un ulteriore punto di debolezza è il mancato raccordo dell'art. 272-*bis* con le norme ambientali che disciplinano l'AIA (art. 29-*bis* ss. d.lgs. n. 152/2006).

La questione nasce dal fatto che l'art. 267, comma 3, d.lgs. n. 152/2006<sup>169</sup> afferma che l'AIA è soggetta soltanto alla normativa contenuta nel Titolo-III *bis* – Parte II – del testo unico ambientale, escludendo così l'applicazione dell'intero corpo di regole poste a tutela dell'aria contenute nella Parte V del d.lgs. n. 152/2006, in cui ricade anche il nuovo art. 272-*bis*.

Dunque, almeno fino ad una volontà legislativa contraria, l'autorità amministrativa non è legittimata ad inserire nell'AIA prescrizioni e misure limitative del rilascio di emissioni con effetti odorigeni, poiché l'art. 272-*bis* è contenuto in una sezione di norme destinata a non applicarsi quando viene in gioco l'autorizzazione integrata ambientale, dovendo operare unicamente la normativa dedicata a quest'ultima, che non richiama in alcun modo la nuova norma sugli odori industriali.

---

167 In tal caso, però, l'autorità dovrà indicare nel provvedimento autorizzativo una motivazione ragionevole e plausibile circa il discostamento dal parametro legislativo (v. T.A.R. Puglia, sentenza n. 118/2017). La motivazione, in particolare, deve giustificare la prescrizione di misure più severe, evidenziando che queste risultano necessarie al perseguimento di una migliore qualità dell'aria. Le misure, però, possono risultare illegittime qualora impongano costi e tecnologie sproporzionate e/o richiedano eccessivi sacrifici al gestore industriale.

168 A. Muratori, “D.Lgs. 183/2017: i limiti per le emissioni degli impianti di combustione medi, e non solo”, in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, n. 5, 2018, p. 301, solleva perplessità per la mancanza nell'art. 272-*bis* di riferimenti allo strumento della pianificazione urbanistica.

169 “*Resta fermo, per gli impianti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale, quanto previsto dal Titolo III-bis della parte seconda del presente decreto; per tali impianti l'autorizzazione integrata ambientale sostituisce l'autorizzazione alle emissioni prevista dal presente titolo ai fini sia della costruzione che dell'esercizio*”.

Il problema risulta particolarmente rilevante considerando che gli stabilimenti con AIA sono quelli più frequentemente responsabili del rilascio di odori molesti in atmosfera e, pertanto, sarebbe necessario prevedere all'interno dell'AIA anche misure e prescrizioni *ad hoc* per limitare l'impatto odorigeno derivante da tale categoria di impianti.

Una possibile soluzione per fare in modo che anche l'AIA possa contenere specifiche prescrizioni sul rilascio di odori - salvaguardando la salubrità dell'aria che si respira nei dintorni di tali stabilimenti ed al contempo rispettando il dettato legislativo di cui all'art. 267 - consiste nel considerare le misure di prevenzione delle emissioni odorigene di cui all'art. 272-*bis* come parte integrante dell'autorizzazione alle emissioni inquinanti ex art. 269 d.lgs. n. 152/2006 (di cui le emissioni odorigene rappresentano, appunto, una *species*). Quest'ultima, infatti, per volontà di legge è contenuta (*rectius*: assorbita) dall'AIA (art. 29-*sexies*, comma 3, d.lgs. n. 152/2006<sup>170</sup>; Allegati IX e X alla Parte II del d.lgs. n. 152/2006). La possibilità di inserire nell'AIA prescrizioni specificamente dedicate alle emissioni odorigene è stata anche prospettata dalla recente giurisprudenza che considera le emissioni maleodoranti parte del più ampio fenomeno dell'inquinamento atmosferico, che deve ricevere in ogni caso una regolamentazione amministrativa.

Ad esempio, T.A.R. Calabria – Catanzaro, sentenza n. 682/2018, con riferimento all'AIA ha rilevato come: *“per le emissioni odorigene in base alla normativa nazionale vigente non è prevista la fissazione di limiti di emissione né di metodi o di parametri idonei a misurarne la portata; tuttavia ciò non significa che in sede di rilascio delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera non possano essere oggetto di considerazione i profili attinenti alle molestie olfattive al fine di prevenire e contenere i pregiudizi dalle stesse causati: infatti, l'art. 268, comma 1, lett. a), d.lg. 3 aprile 2006 n. 152 fa proprio un concetto ampio di inquinamento atmosferico e, pertanto, anche se non è rinvenibile un riferimento espresso alle emissioni odorigene, le stesse debbono ritenersi ricomprese nella definizione di "inquinamento atmosferico" e di "emissioni in atmosfera", (...) ed in sede di rilascio dell'autorizzazione, dovendo essere verificato il rispetto delle condizioni volte a minimizzare l'inquinamento atmosferico (...) possono pertanto essere oggetto di*

---

170 Secondo il quale: *“L'autorizzazione integrata ambientale deve includere valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti, in particolare quelle dell'allegato X alla Parte Seconda, che possono essere emesse dall'installazione interessata in quantità significativa, in considerazione della loro natura e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro, acqua, aria e suolo, nonché i valori limite ai sensi della vigente normativa in materia di inquinamento acustico. (...)”*. L'AIA, dunque, può contenere prescrizioni relative al rilascio in atmosfera di emissioni inquinanti, ad esempio dettando i relativi valori limite oppure richiedendo l'adozione di determinate tecnologie da parte del gestore industriale.

*valutazione anche i profili che arrecano molestie olfattive facendo riferimento alle migliori tecniche disponibili”*<sup>171</sup>.

Andando più a monte della questione, sembra che la possibilità di inserire nell’AIA tutte le misure opportune per la limitazione dell’impatto odorigeno industriale – sempre ove ritenuto opportuno dall’Amministrazione competente - possa giustificarsi alla luce del più generale principio di precauzione su cui si basa l’autorizzazione unica integrata.

La *ratio* che sorregge l’AIA, infatti, è quella di prevenire - per quanto possibile - la complessità delle conseguenze negative derivanti dall’attività industriale a carico della salute della popolazione e della qualità ambientale, e tra le possibili conseguenze della produzione ricade anche l’impatto olfattivo che si riversa sul territorio circostante.

Del resto, già prima dell’emanazione dell’art. 272-*bis*, la stessa giurisprudenza riconosceva alle autorità amministrative ampio spazio di manovra al fine di contenere il più possibile la fuoriuscita di esalazioni sgradevoli dalle installazioni industriali, considerando che *“l’Amministrazione è legittimata ad individuare tutte le misure che, sul piano tecnico, siano funzionali ad isolare lo stabilimento dall’esterno”* (T.A.R. Veneto - Venezia, sez. III, sentenza n. 741/2011<sup>172</sup>).

In più, la possibilità di inserire nell’AIA le prescrizioni più adeguate a contenere l’impatto odorigeno può trovare una giustificazione nella stessa natura *sostitutiva* di tale autorizzazione: difatti, l’AIA è stata istituita dal legislatore allo scopo di assorbire tutti i titoli abilitativi che regolano le varie attività dell’impianto produttivo, al fine di garantire maggiore speditezza e semplificazione in sede di procedimento amministrativo.

Proprio valorizzando la natura sostitutiva dell’AIA, parte della dottrina ritiene che l’elenco degli atti autorizzativi da essa inglobati (v. Allegato IX alla Parte II del d.lgs. n. 152/2006) assuma natura meramente esemplificativa e, pertanto, possa essere integrato da ulteriori

---

171 E così anche T.A.R. Veneto, sentenza n. 573/2014, in Foro Amministrativo, n. 5, 2014, p. 1546: *“In sede di rilascio dell’autorizzazione [alle emissioni in atmosfera], dovendo essere verificato il rispetto delle condizioni volte a minimizzare l’inquinamento atmosferico, possono essere oggetto di valutazione anche i profili che arrecano molestie olfattive facendo riferimento alle migliori tecniche disponibili”* (cfr. anche T.A.R. Lazio, sentenza n. 6440/2012; Cons. Stato, sentenza n. 2746/2009; T.A.R. Toscana, sentenza n. 276/2008; T.A.R. Puglia, sentenza n. 3330/2009 (in [https://www.ambientediritto.it/sentenze/2009/TAR/Tar\\_Puglia\\_BA\\_2009\\_n.3330.htm](https://www.ambientediritto.it/sentenze/2009/TAR/Tar_Puglia_BA_2009_n.3330.htm)); T.A.R. Emilia-Romagna, sentenza n. 4454/2008; T.A.R. Umbria, sentenza n. 10/2003). Si noti che recentemente perfino la Cass. Penale ha auspicato che nell’AIA vengano inseriti elementi che *“rendano possibile una valutazione da parte dell’autorità competente al rilascio di tale titolo abilitativo anche sotto il profilo dell’impatto odorigeno”* (sentenza n. 20204/2021).

172 In <https://www.miolegale.it/sentenze/tar-Veneto-741-2011/>.

provvedimenti amministrativi che possono essere istituiti da nuove norme (come potrebbe essere, nel nostro caso, l'autorizzazione alle emissioni odorigene ex art. 272-bis)<sup>173</sup>.

Al fine di completare l'indagine sulle novità introdotte dall'art. 272-bis, sembra poi opportuno dedicare alcuni cenni al meccanismo di coordinamento previsto dal comma 2<sup>174</sup>.

In realtà, l'organismo cui la norma fa riferimento è l'ente di coordinamento tecnico-politico già istituito dall'art. 20 del d.lgs. n. 155/2010<sup>175</sup> allo scopo di elaborare indirizzi e monitorare il rispetto dei limiti massimi delle emissioni inquinanti di cui al medesimo d.lgs. n. 155/2010.

L'espresso richiamo al d.lgs. n. 155/2010 da parte dell'art. 272-bis rappresenta un'ulteriore conferma della riconducibilità delle emissioni odorigene alla più ampia categoria dell'inquinamento atmosferico: non si spiegherebbe, altrimenti, la ragione per cui la nuova norma rinvii ad un organismo che opera nel settore delle emissioni inquinanti.

Tuttavia, in virtù dell'importanza e dell'autonomia ormai assunta dal fenomeno olfattivo, sarebbe stato più opportuno istituire un nuovo soggetto giuridico con il preciso compito di occuparsi e monitorare l'impatto odorigeno; oppure, si sarebbero potuti istituire autonomi organismi di concertazione tra diversi livelli governativi, prevedendo anche il coinvolgimento degli attori sociali operanti sul territorio (come i comitati dei cittadini e i rappresentanti delle imprese)<sup>176</sup>.

---

173 Di tale opinione M. Bucello, L. Piscitelli, S. Viola, "VAS, VIA, AIA, Rifiuti, Emissioni in atmosfera- Le modifiche apportate al Testo unico ambientale dai decreti legislativi 128/2010 e 105/2010", Giuffrè, 2012, p. 399 e note 57 e 58, che fanno notare come l'opposta tesi restrittiva non sarebbe coerente con il principio di semplificazione su cui si fonda l'AIA, e nemmeno con le esigenze di razionalizzazione delle procedure di valutazione ambientale previsti dalla legge delega n. 308/2004 e richiamati dalla legge n. 69/2009.

174 "Il Coordinamento previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, può elaborare indirizzi in relazione alle misure previste dal presente articolo. Attraverso l'integrazione dell'allegato I alla Parte Quinta, con le modalità previste dall'articolo 281, comma 6, possono essere previsti, anche sulla base dei lavori del Coordinamento, valori limite e prescrizioni per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al presente titolo, inclusa la definizione di metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti".

175 "È istituito, presso il Ministero dell'ambiente, un Coordinamento tra i rappresentanti di tale Ministero, del Ministero della salute, di ogni regione e provincia autonoma, dell'Unione delle province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). (...) Il Coordinamento previsto dal comma 1 assicura, anche mediante gruppi di lavoro, l'elaborazione di indirizzi e di linee guida in relazione ad aspetti di comune interesse e permette un esame congiunto di temi connessi all'applicazione del presente decreto, anche al fine di garantire un'attuazione coordinata e omogenea delle nuove norme e di prevenire le situazioni di inadempimento e le relative conseguenze". L'attività di controllo svolta da tale organismo, peraltro, oggi deve integrarsi con quella eseguita dai siti di monitoraggio istituiti da ulteriori interventi legislativi (come la rete dei siti di monitoraggio prevista dall'art. 7 del d.lgs. n. 81/2018 di attuazione della direttiva n. 2284/2016 concernente la riduzione delle emissioni di determinati inquinanti atmosferici).

176 Similmente a quanto è stato previsto, per esempio, nel Protocollo di intesa che istituisce il "Piano d'azione per il miglioramento della qualità dell'aria" adottato in conformità alla direttiva n. 2284/2016: esso, infatti, ha istituito l'unità di coordinamento del piano di azione presso la Presidenza del Consiglio, allo scopo di individuare ulteriori misure a livello nazionale e locale per una migliore tutela dell'aria. In tal modo, le

Desta, poi, una certa perplessità il fatto che l'art. 272-bis non abbia chiarito se il meccanismo di coordinamento in questione abbia il compito di uniformare le normative in materia di odori molesti o debba limitarsi a sollecitare un mero raffronto tra le discipline regolatrici delle emissioni odorigene. Inoltre, non viene specificato se l'oggetto del procedimento di armonizzazione sia rappresentato dai limiti delle emissioni odorigene ovvero dai metodi di monitoraggio degli odori, oppure ancora da entrambi gli elementi.

Malgrado l'art. 272-bis si presti ad alcune critiche, e soprattutto non risulti del tutto coordinato con alcune norme ambientali, dobbiamo riconoscere che la nuova norma ha introdotto importanti novità nella modalità di approccio e di gestione del problema olfattivo. Senz'altro, quindi, merita apprezzamento lo sforzo compiuto dal legislatore statale che, peraltro, ha alimentato il dibattito pubblico e politico sul problema delle emissioni odorigene; questione che, fino a pochi anni or sono, era del tutto tralasciata dalla stessa società civile.

Tuttavia, gli strumenti di tutela precauzionale attualmente in vigore dovranno essere ulteriormente rafforzati: da un lato, prevedendo un più rapido intervento delle Regioni per limitare le emissioni odorigene, sì da affrontare con maggiore uniformità il problema olfattivo e garantire un'aria più salubre a livello nazionale; dall'altro, incentivando in ogni modo gli operatori economici a rispettare le misure di prevenzione dettate dagli strumenti normativi e autorizzativi, ad esempio prevedendo finanziamenti ed incentivi per supportare le aziende che decideranno di adottare misure virtuose e tecnologie più avanzate per limitare l'inquinamento olfattivo, in aderenza all'attuale modello dello sviluppo sostenibile.

---

parti del Protocollo (i Ministeri interessati e le Regioni) possono confrontarsi sulle strategie da adottare nei singoli settori oggetto del Piano di azione, e partecipare congiuntamente ai periodici confronti con la Commissione europea volti alla rappresentazione delle iniziative avviate a livello nazionale per la riduzione dell'inquinamento atmosferico.

## **2. Le funzioni attribuite alle Regioni in materia di emissioni odorigene, nel quadro del riparto di competenze previsto dalla Costituzione e dalla legislazione ambientale**

L'art. 272-*bis*, come si è detto, ha ufficialmente investito i legislatori regionali del compito di individuare concrete soluzioni al problema degli odori industriali.

Infatti, la parte iniziale della nuova norma afferma che: *“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”*.

La competenza attribuita alle Regioni nel settore dell'inquinamento olfattivo si pone in continuità con una serie di altre competenze che le Regioni esercitano per volontà espressa del legislatore statale al fine di ridurre nell'intero territorio nazionale la quantità di emissioni potenzialmente nocive per la salute o inquinanti per l'ambiente.

A titolo di esempio, il d.l.gs n. 155/2010 – al fine di adempiere agli obblighi posti dalla direttiva europea 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa – ha delegato i legislatori regionali del delicato compito di gestire la rete di segnalazione e monitoraggio delle emissioni inquinanti con la collaborazione delle ASL, dell'ARPA regionale e dei Comuni esposti alle sostanze inquinanti. Di conseguenza, le Regioni hanno installato – ciascuna nel proprio territorio di competenza - le stazioni di misurazione che rilevano il superamento dei valori limite delle sostanze tossiche – come il benzene o il PM<sub>10</sub> - nell'aria, in conformità alle previsioni della normativa europea<sup>177</sup>.

L'ubicazione di punti di campionamento in ambienti vasti su più Regioni consente di potere ricavare dati sufficientemente rappresentativi della qualità dell'aria nell'intero Paese<sup>178</sup>.

---

177 La delega alle Regioni è contenuta nell'art. 1, comma 4, lett. *h*), del d.l.gs. n. 155/2010, secondo cui: *“La rete di misura è soggetta alla gestione o al controllo pubblico. Il controllo pubblico è assicurato dalle regioni o dalle province autonome o, su delega, dalle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente. Le stazioni di misurazione non soggette a tale gestione o controllo non sono utilizzate per le finalità del presente decreto”*. Ai sensi di tale norma la Regione, a sua volta, può delegare ai soggetti privati il compito di gestire i sistemi di rilevazione secondo l'art. 5, comma 7, d.l.gs. n. 155/2010 (ad esempio, la Regione Sicilia ha delegato al CIPA - Consorzio Industriale di Protezione dell'Ambiente il compito di gestire alcune centraline di misurazione nel territorio siracusano).

178 La CGUE ha evidenziato più volte l'importanza di installare in modo idoneo i punti di campionamento: essi, infatti, ad oggi risultano strumenti imprescindibili, ideati dalle scienze più avanzate, per valutare la qualità dell'aria e consentono agli Stati di garantire il rispetto dei valori-limite e quindi di sfuggire ad eventuali ricorsi per inadempimento ex art. 258 TFUE (v. CGUE, causa C- 723/17 del 26 giugno 2019:

Inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs n. 155/2010 (che riproduce l'art. 3 della direttiva 2008/50/CE) le Regioni hanno il dovere di elaborare piani di zonizzazione del territorio, individuando "zone" e "agglomerati", e sono tenute altresì a deliberare un Piano di Qualità dell'Aria (art. 23 direttiva 2008/50/CE) – seguendo scrupolosamente i criteri dettati dalla direttiva europea e dal d.lgs. n. 155/2010 - ogni volta che le centraline di misurazione delle sostanze inquinanti abbiano registrato il superamento dei valori limite o dei valori obiettivo previsti negli Allegati XI e XIV della direttiva 2008/50/CE<sup>179</sup>.

Qualora le Regioni non dovessero elaborare il Piano di Qualità dell'Aria in seguito allo sfioramento dei valori limite, lo Stato italiano incorrerebbe in un illecito comunitario e verrebbe aperta nei suoi confronti una procedura di infrazione comunitaria da parte della Commissione europea<sup>180</sup>, anche in seguito alle eventuali denunce dei cittadini alle istituzioni europee (CGUE, Dieter Janecek c. Freistaat Bayern, causa C- 237/07 del 25 luglio 2008<sup>181</sup>).

Peraltro, la CGUE ha recentemente avuto modo di chiarire che l'obbligo di predisporre il Piano di Qualità dell'Aria scatta anche qualora il suddetto superamento venga registrato soltanto in un singolo punto di campionamento dell'aria (CGUE, causa C-237/17 del 26 giugno 2019).

La scelta di attribuire alle Regioni il dovere di monitorare e gestire il livello dell'inquinamento atmosferico mostra, dunque, una particolare fiducia da parte dello Stato

---

*“L'ubicazione dei punti di campionamento occupa un posto centrale nel sistema di valutazione e miglioramento della qualità dell'aria da essa previsto, (...) i punti di campionamento rappresentano lo strumento principale per la valutazione della qualità dell'aria (...) lo scopo stesso della direttiva 2008/50 sarebbe compromesso se i punti di campionamento situati in una zona o in un agglomerato determinato non fossero installati conformemente ai criteri da essa prestabiliti”*). Per di più, la CGUE, con la medesima pronuncia di cui sopra, si è occupata di chiarire che la direttiva “aria” impone al giudice nazionale il compito di verificare se l'installazione del punto di campionamento rispetta i criteri tecnici contenuti nell'Allegato III della direttiva e, nel caso di accertamento della non conformità rispetto a tali requisiti, il giudice sarà legittimato ad emettere un provvedimento ingiuntivo nei confronti dell'autorità nazionale.

179 La normativa prevede che entro il 30 giugno di ogni anno le Regioni debbano trasmettere i dati relativi alla qualità dell'aria - registrati nelle varie zone e negli agglomerati - al Governo, il quale provvede a trasmettere, entro il 30 settembre di ogni anno, una relazione sulla qualità dell'aria alla Commissione europea, alla quale toccherà il compito finale di valutare l'effettivo adempimento degli Stati all'obbligo di rispettare i valori limiti delle sostanze inquinanti. Va evidenziato peraltro che i Piani di Qualità dell'Aria si differenziano dalle autorizzazioni integrate ambientali in quanto i primi contengono misure idonee a ridurre la quantità di immissioni di sostanze nocive nell'aria; invece, le AIA sono rivolte alle singole realtà industriali e contengono limiti e prescrizioni sul rilascio delle emissioni derivanti dagli impianti produttivi.

180 Ad esempio, le recenti inadempienze del legislatore siciliano hanno portato alla condanna a carico dello Stato italiano da parte della CGUE per lo sfioramento dei valori limite delle sostanze inquinanti previsti dalla direttiva 2008/50/CE (Commissione c. Italia, causa C-644/18 del 10 novembre 2020).

181 *“In caso di rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme, i soggetti dell'ordinamento direttamente interessati devono poter ottenere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano d'azione, anche quando essi dispongano, in forza dell'ordinamento nazionale, di altre procedure per ottenere dalle medesime autorità che esse adottino misure di lotta contro l'inquinamento atmosferico”*.

nei confronti dei legislatori regionali, date le conseguenze particolarmente gravose che derivano dall'inadempimento della disciplina europea.

Anche in materia di inquinamento acustico le Regioni sono state investite di importanti funzioni dal legislatore statale. Invero, il D.P.C.M. del 01.03.1991 e la legge n. 447/1995 prevedono vari compiti a carico degli enti regionali: ad esempio, deliberare i piani di risanamento; predisporre un piano regionale triennale di intervento per la bonifica dall'inquinamento acustico; fissare criteri di individuazione dei valori di rumore; esercitare poteri sostitutivi nei confronti dei Comuni inadempienti, e così via<sup>182</sup>.

Le Regioni esercitano, sempre per volontà statale, anche compiti significativi per contenere il fenomeno dell'inquinamento elettromagnetico, sospettato di recare danni alla salute dei cittadini: in particolare, possono individuare limiti di esposizione alle emissioni elettromagnetiche anche più restrittivi di quelli stabiliti dalla normativa statale (Decreto del Ministro dell'Ambiente n. 381/1998; art. 8 legge n. 36/2001).

Inoltre, gli enti regionali sono titolari della competenza di stabilire i valori limite delle emissioni in atmosfera degli impianti industriali (art. 271 d.lgs. n. 152/2006): infatti, la Regione è anche l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni inquinanti secondo l'art. 269 d.lgs. n. 152/2006.

È chiaro, allora, che la scelta di attribuire ai legislatori regionali anche il compito di disciplinare l'inquinamento olfattivo assume un senso preciso, in quanto si inserisce in una più ampia cornice di competenze ed oneri di cui le Regioni sono state investite dal legislatore nazionale per garantire un più elevato livello della salubrità ambientale e della salute collettiva ad essa collegata.

In più, la scelta di assegnare alle Regioni la funzione di limitare l'inquinamento olfattivo si può giustificare alla luce dell'estrema variabilità del disturbo odorigeno, la cui intensità è strettamente collegata alle caratteristiche industriali, meteorologiche e morfologiche del territorio di riferimento.

Abbiamo già osservato, infatti, che l'impatto odorigeno viene influenzato da una serie di fattori territoriali e geografici, che variano significativamente da una Regione all'altra (come la quantità e la tipologia delle industrie; la vicinanza tra stabilimenti industriali e abitazioni; la presenza e la direzione dei venti; la conformazione territoriale, e così via).

---

182 Per consultare le leggi regionali in materia di inquinamento acustico, v. <https://www.ambientediritto.it/Legislazione/Rumore/rumore.htm>.

Per limitare più efficacemente le emissioni odorogene, dunque, è preferibile che intervengano gli enti regionali piuttosto che il legislatore statale, in quanto le Regioni in cui vengono lamentati i disturbi olfattivi si trovano nelle condizioni migliori – per ragioni di maggiore vicinanza – per considerare una serie di varianti che incidono sulla percezione dell'odore nel proprio territorio e possono adottare, di conseguenza, misure più adeguate al fine di ridurre le molestie olfattive.

Al contrario, è probabile che una disciplina unitaria - dettata dal legislatore statale per l'intero territorio nazionale – non riuscirebbe a tenere debitamente in considerazione le caratteristiche e le diverse problematiche presenti in ciascun territorio regionale, e quindi non sarebbe in grado di predisporre misure efficaci per limitare gli odori sgradevoli provenienti dalle industrie.

È senza dubbio questa la ragione per cui il legislatore statale ha ritenuto preferibile optare per un modello di regolazione diversificata, che richiede l'intervento attivo dei singoli legislatori regionali con l'adozione di misure di prevenzione che tengano conto della specifica realtà territoriale dove si registra l'impatto odorogeno.

Inoltre, la competenza regionale a disciplinare l'inquinamento olfattivo ai sensi dell'art. 272-bis trova un saldo fondamento nella legislazione ambientale e nelle più recenti pronunce della Corte Costituzionale, che chiariscono il delicato equilibrio di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale e riconoscono anche ai legislatori regionali la possibilità di intervenire per tutelare l'ambiente.

Consultando il dato normativo, infatti, si può leggere all'art. 3-*quiquies*, comma 2, d.lgs. n. 152/2006 che le Regioni “*possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali*”.

Tale norma, pertanto, legittima i legislatori regionali a adottare misure di tutela ambientale adeguate al proprio territorio – sempre a condizione che rispettino gli standard di tutela minimi previsti dalle norme nazionali - instaurando in tal modo tra Stato e Regioni il medesimo rapporto di sussidiarietà che intercorre tra l'Unione Europea e gli Stati membri in materia di tutela dell'ambiente (art. 5 TUE).

Ebbene, le molestie olfattive ben possono essere collocate tra quelle “*situazioni particolari del territorio*” che giustificano la necessità di un intervento regionale, tanto da renderlo preferibile ad un intervento statale in quanto può garantire una tutela più specifica ed efficace della qualità dell'aria.

La possibilità per le Regioni di adottare misure di tutela ambientale nel proprio territorio di competenza viene confermata anche dalla posizione ormai granitica della Corte Costituzionale, la quale, a partire dalla celebre sentenza n. 407/2002, ha più volte evidenziato che la tutela dell'ambiente non può restringersi nell'esclusiva competenza normativa dello Stato, ma deve coinvolgere anche gli enti regionali.

Invero, secondo l'orientamento ormai consolidato della Consulta, la protezione dell'ambiente costituisce una *materia naturalmente trasversale*. L'interesse ambientale oggetto di tutela giuridica, infatti, non è unico<sup>183</sup> poiché, per sua natura, tende a incrociarsi costantemente con altri beni e materie che rientrano non soltanto nella competenza esclusiva statale ma anche nella competenza concorrente o residuale delle Regioni: si pensi alla caccia, alla valorizzazione dei beni culturali, alla protezione civile, al governo del territorio, alla tutela della salute, e così via<sup>184</sup>.

E del resto, la "condivisione" tra interessi statali e regionali nel settore ambientale è comprovata dal fatto che le Regioni partecipano a vari organismi amministrativi dello Stato a tutela dell'ambiente<sup>185</sup> e dal fatto che le Regioni sono state investite dallo stesso legislatore statale di numerosi compiti e funzioni nella lotta contro l'inquinamento per salvaguardare più efficacemente lo stato ambientale.

Fino a tempi molto recenti, i giudici costituzionali hanno avuto cura di ribadire che *"il carattere trasversale della materia - di esclusiva competenza statale - della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene comunque salva la facoltà di queste*

---

183 Sulla non unicità dell'interesse ambientale v. Libertini, "La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente", in *Rivista critica del diritto privato*, v. 5, n. 1-4, 1987, p. 564; M. Michetti, "La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale", in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, 2015, p. 1905; F. Orlini, "Tutela dell'ambiente e riforma del Titolo V Cost.: spunti di riflessione in tema di competenze dello Stato e delle Regioni (nota a Corte Cost., sentenza n. 331/2003)", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, v. 47, n. 2, 2004, p. 409; G. Vesperini, "Il riparto delle funzioni in materia ambientale: un'introduzione", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2007, p. 551 ss.; P. Maddalena, "La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di <<materia>>, sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, v. 25, n. 5, 2010, p. 700.

184 La sentenza n. 225/2009 della Corte Cost. ha affermato che: *"sullo stesso bene (l'ambiente) concorrono diverse competenze (...) da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli adeguati e non riducibili di tutela, e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso"* (ex multis anche Corte Cost., sentenze nn. 106/2012, 115/2009, 30/2009, 105/2008, 431/2007, 246/2006, 32/2006, 214/2005, 259/2004, 331/2003, 96/2003, 222/2003, 407/2002, 536/2002, 507/2000, 382/1999, 273/1998).

185 Si pensi alla presenza di esperti, designati dalle Regioni direttamente interessate, alla commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali (art. 6 d.lgs. n. 104/2017).

*di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata”* (Corte Cost., sentenze nn. 21/2021 e 7/2019) e che *“per consolidata giurisprudenza costituzionale, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non identifica una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, anche regionali. L'ambiente è, dunque, un valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali”* (sentenza n. 121/2018)<sup>186</sup>.

In più, gli interventi migliorativi dello stato ambientale messi in atto dai legislatori regionali trovano una giustificazione alla luce del dovere di solidarietà che ogni soggetto giuridico è tenuto a adempiere a norma dell'art. 2 Cost., anche nel senso di contribuire attivamente alla salvaguardia dell'ambiente circostante<sup>187</sup>.

La Consulta, in virtù delle suddette considerazioni, ha più volte avuto modo di riconoscere alle Regioni la possibilità di intervenire per via legislativa al fine di aumentare i livelli di tutela ambientale e adeguare quest'ultima alle peculiarità del territorio regionale<sup>188</sup>.

L'unico limite alla potestà regionale è costituito, per l'appunto, dal rispetto di standards di tutela uniforme che devono valere nell'intero territorio nazionale, derogabili soltanto *in melius* da parte delle Regioni. Infatti, se è vero che al legislatore statale spetta il compito di dettare norme minime di tutela, la legge regionale *“li può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata”* (sentenza n. 106/2012).

---

186 Anche la recente Corte Cost., sentenza n. 189/2021 ha ribadito che: *“le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente”*. Tra le pronunce più recenti che intendono l'ambiente come materia trasversale v. anche Corte Cost., sentenze nn. 86/2021, 227/2020, 151/2018, 215/2018, 66/2018, 74/2017, 77/2017, 267/2016 e 149/2015.

187 *“Non si vede perché e come la riserva della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto materia, oppure insieme di materie, possa impedire il perseguimento della protezione ambientale in quanto valore generale e dovere inderogabile di solidarietà delle presenti generazioni al cospetto di quelle future”* (R. Ferrara, *“La tutela dell'ambiente fra Stato e regioni: una “storia infinita”?* Nota a Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536, e 26 luglio 2002, n. 407”, in Foro italiano, v. 128, n. 3, 2003, p. 695; così anche F. Fracchia, *“Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale”*, in Diritto dell'economia, v. 21, 2002, p. 215).

188 Ad esempio, è stata riconosciuta alle Regioni la possibilità di stabilire un periodo di caccia più ristretto di quello previsto dalla disciplina statale (Corte Cost., sentenze nn. 278/2012, 315/2010, 272/2009); limitare (ma non ampliare) il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia al fine di tutelare maggiormente la fauna (Corte Cost., sentenze nn. 227/2003, 272/1996, 1002/1988); dettare discipline più rigorose di quelle statali in materia di rischi industriali (Corte Cost., sentenza n. 407/2002); disciplinare autonomamente la localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti nel proprio territorio (Corte Cost., sentenza n. 151/2018).

Tuttavia, alla visione dell'ambiente come valore trasversale - su cui anche le Regioni sarebbero legittimate ad intervenire - si contrappone un orientamento più rigido della Corte Costituzionale che attribuisce al solo legislatore statale il compito di assumere scelte in merito alla tutela ambientale. Tale – minoritaria - posizione ritiene che soltanto la legge statale sia in grado di individuare il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte e possa contemperare *ex ante* gli interessi in gioco; al contrario, le Regioni non sarebbero legittimate ad intervenire in materia ambientale poiché non sarebbero in possesso di una visione generale degli interessi coinvolti *in subiecta materia* (così, ad esempio, Corte Cost. sentenze nn. 214/2008, 307/2003 e 331/2003).

Considerando le caratteristiche delle molestie olfattive, però, non sembra condivisibile l'orientamento giurisprudenziale che non riconosce alcuna competenza legislativa alle Regioni in materia ambientale, specie considerando che l'adozione di un modello di tutela unico ed omogeneo per l'intero territorio nazionale non sarebbe strumentale a garantire una migliore qualità dell'aria, essendo fin troppo variegata le condizioni e le peculiarità territoriali delle Regioni che influenzano il disagio olfattivo.

In definitiva, l'art. 272-bis, nell'attribuire alle Regioni il compito di gestire il problema dell'inquinamento olfattivo, non esprime una deroga al riparto di competenze legislative in materia ambientale ma è espressione di una regola generale dell'ordinamento secondo cui, ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, le Regioni possono esercitare competenze legislative per salvaguardare l'ambiente – quindi anche la qualità dell'aria - in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei propri territori e dei cittadini che vi risiedono, purché l'incidenza nella materia ambientale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela<sup>189</sup>.

Ferma restando l'importanza della competenza regionale per contenere più efficacemente il fenomeno delle molestie olfattive su scala nazionale, non possiamo trascurare che, al momento in cui si scrive, solo poche Regioni hanno emanato discipline legislative volte a limitare le emissioni odorigene nel proprio territorio.

---

189 E. Perotto, A. Quaranta “Casi e soluzioni – Aia ed Emissioni odorigene”, in Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali, 2017, n.8-9, p. 626 osservano che: “*Gli standard previsti dalla normativa nazionale per soddisfare esigenze di tutela ambientale giammai potrebbero essere ridotti dal legislatore regionale, rientrando la tutela dell'ambiente tra le materie rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, potendo le Regioni pervenire a livelli di tutela più elevati nell'esercizio delle competenze ad esse conferite dalla Costituzione (ad es. tutela della salute), così pervenendo ad una protezione ambientale di livello più rigoroso*”.

Molti legislatori regionali sono rimasti inerti, non avendo deliberato alcuna significativa misura per contrastare l'inquinamento olfattivo, nonostante si registrino ormai in tutti i territori molteplici segnalazioni e proteste dei cittadini, oltre ai numerosi contenziosi dove sono coinvolte diverse industrie ritenute responsabili dei miasmi.

Le Regioni ancora prive di una disciplina sugli odori industriali dovrebbero, quindi, intervenire al più presto con una legge specifica, oppure potrebbero integrare il Piano per la Qualità dell'Aria – che sono comunque obbligate a redigere ai sensi del d.lgs. n. 155/2010 - con misure *ad hoc* per limitare, oltre alle emissioni tossiche, anche le emissioni meramente odorigene, essendo queste comunque riconducibili al fenomeno dell'inquinamento atmosferico.

In mancanza di una normativa regionale che individui precise misure da rispettare per contenere il rilascio degli odori in atmosfera, la giurisprudenza di merito, dal canto suo, talora ha fatto riferimento alle normative di altre Regioni già intervenute per limitare le emissioni odorigene<sup>190</sup>, ed in altre occasioni ha perfino richiamato i valori limite degli odori vigenti in altri ordinamenti<sup>191</sup>.

Tuttavia, soprattutto l'ultima soluzione non rispetta l'esigenza di certezza del diritto, considerando che l'operatore economico non ha di certo l'obbligo di conoscere o rispettare le misure vigenti in altri Paesi, non essendo presenti in alcuna fonte normativa applicabile al caso specifico ed essendo state pensate per diverse realtà territoriali.

Ad ogni modo, qualora dovesse mancare nel territorio regionale - coinvolto dalla questione olfattiva - una disciplina sugli odori industriali, soccorrerebbe la soluzione dello strumento amministrativo che, infatti, l'art. 272-*bis* pone come possibile alternativa rispetto alle misure di tutela individuate per via legislativa: infatti, la norma legittima l'autorità amministrativa ad inserire nelle autorizzazioni – destinate agli stabilimenti industriali - specifiche prescrizioni sul rilascio delle emissioni odorigene anche in mancanza di una normativa regionale.

---

190 Ad esempio, T.A.R. Emilia-Romagna, sentenza n. 4454/2008 ha fatto riferimento alle Linee guida della Regione Lombardia approvate con D.G.R. Lombardia del 16 aprile 2003, n. 7 (sul tema cfr. M. Santoloci, "Un'importante sentenza del TAR Emilia Romagna che affronta il tema delle emissioni odorigene", 6 novembre 2008, in [http://dirittoambiente.net/file/vari\\_articoli\\_169.pdf](http://dirittoambiente.net/file/vari_articoli_169.pdf)).

191 Ad esempio, T.A.R. Friuli Venezia - Giulia, sentenza n. 2/2013 (in Riv. giur. ambiente 2013, n. 3-4, p. 439 con nota di Marchetti), poi confermata in sede di appello da Consiglio di Stato, sentenza n. 4588/2014, e Trib. Montepulciano (in Riv. giur. Ambiente, n. 5, 2007, p. 857, con nota di Mazzola) hanno richiamato le soglie di odori individuate dall'agenzia americana EPA (in "Reference Guide to Odor Thresholds for Hazardous Air Pollutants Listed in the Clean Air Act Amendments of 1990", EPA, 1992, in [www3.epa.gov/airtoxics/odorguide1992.pdf](http://www3.epa.gov/airtoxics/odorguide1992.pdf)), nonostante si tratti di un ente privo di riconoscimento in Europa.

Le autorità amministrative, peraltro, hanno la possibilità di dettare misure più specifiche e adeguate alle caratteristiche dello stabilimento industriale, nonché alla gravità e tipologia del disturbo olfattivo da esso provocato; pertanto, sono nelle condizioni di poter limitare il rilascio di odori sul territorio anche più efficacemente di quanto possa garantire una legge regionale, che si rivolgerebbe alla generalità degli impianti presenti nell'intera Regione.

Qualora poi il legislatore regionale decidesse di intervenire, dettando misure o valori limite più rigidi di quelli già previsti nelle autorizzazioni, sarà necessario adeguare queste ultime allo *ius superveniens*: in particolare, nel caso dell'AIA si dovrà attivare la procedura di riesame prevista dall'art. 29-*octies*, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 152/2006<sup>192</sup>.

L'estrema variabilità dell'impatto olfattivo, in definitiva, ci lascia propendere per l'adozione di misure di tutela quanto più possibile diversificate e vicine alla singola industria e, quindi, alla singola problematica olfattiva.

Quanto più è possibile adottare strumenti di tutela specifici per il singolo stabilimento industriale, discostandosi da soluzioni eccessivamente astratte e generali, tanto più sarà possibile raggiungere il traguardo di migliorare la qualità dell'aria e la salute delle persone che vivono nelle aree limitrofe alla fonte delle emissioni olfattive.

### **3. Le esperienze regionali in materia di molestie olfattive, tra normative del passato e nuovi interventi legislativi**

Alla luce della necessità che le molestie olfattive siano rimesse alla competenza delle Regioni, come sopra argomentato, sembra utile individuare i principali elementi in comune tra le leggi regionali che, fino ad oggi, sono state emanate per limitare l'inquinamento olfattivo.

Lo scopo di tale indagine è mettere in risalto le misure di tutela che i legislatori regionali hanno adottato fino ad oggi per contenere l'impatto odorigeno sul proprio territorio, e fornire così uno spunto di riferimento utile per le Regioni che intendano muoversi verso l'emanazione di una normativa volta a risolvere – o quantomeno ridurre – il problema delle molestie olfattive.

Inoltre, evidenziare gli strumenti di tutela in comune tra le normative regionali potrebbe, nel prossimo futuro, suggerire allo stesso legislatore centrale l'idea di introdurre misure di

---

192 A. Muratori, "Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte seconda)", *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, v. 21, n. 8-9, 2013, p. 718.

contrasto avverso l'inquinamento olfattivo più incisive rispetto a quelle attualmente previste dall'art. 272-*bis*, fermo restando che le Regioni manterrebbero comunque la possibilità di emanare normative più rigorose di quelle vigenti a livello statale<sup>193</sup>.

Esaminando le misure regionali per contrastare gli odori industriali salta subito all'occhio un primo, significativo, elemento: la tipologia degli impianti destinatari delle normative.

Infatti, si tratta sempre di stabilimenti particolarmente impattanti verso la salute e l'ambiente: ad esempio, gli impianti sottoposti alle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità alla VIA, all'AIA, all'autorizzazione nella gestione dei reflui, e così via<sup>194</sup>.

Sotto tale profilo può anche evidenziarsi un cambiamento di tendenza rispetto al passato: infatti, le misure per contenere gli odori industriali previste in passato dalle normative regionali si rivolgevano soltanto ad alcuni comparti industriali, cioè le attività ritenute maggiormente responsabili dei miasmi<sup>195</sup>.

Recentemente, invece, l'ambito applicativo delle normative regionali tende a ricomprendere tutti gli impianti in grado di causare un significativo impatto odorigeno sul territorio, quantificabile e misurabile<sup>196</sup>.

Un altro importante elemento che ricorre nella maggioranza delle leggi regionali intervenute in materia di odori industriali attiene al profilo partecipativo e collaborativo.

In altre parole, per ridurre le molestie olfattive avvertite sul territorio, le normative regionali evitano di imporre interventi autoritari e unilaterali della pubblica autorità, preferendo individuare soluzioni collaborative, come l'istituzione di gruppi di lavoro dove

---

193 La possibilità che le normative regionali fungano da spunto per ulteriori interventi del legislatore statale è stata evidenziata da A. Bordin, "Il problema delle emissioni odorigene nel settore agroalimentare", in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, v. 23, n. 11-12 suppl., 2015, p. 25, che osserva che la normativa della Lombardia sulle emissioni odorigene potrebbe "diventare una buona base sulla quale elaborare un provvedimento unitario ed organico".

194 Cfr. art. 3 D.G.R. n. 466/2021 della Basilicata; art. 3 D.G.R. n. IX/3018 del 15/02/2012 della Lombardia; art. 1 legge n. 32/2018 della Puglia; art. 3 D.G.R. Piemonte n. 13-4554 del 09.01.2017; art. 3 D.G.P. Trento n. 1087 del 24.06.2016.

195 Ad esempio: D.G.R. n. 400 del 26.05.2004 dell'Abruzzo sugli impianti di trattamento di rifiuti urbani; D.G.R. n. 12764 del 16.04.2003 della Lombardia e D.G.R. n. 568 del 25.02.2005 del Veneto sugli impianti di compostaggio; "Linea guida per la caratterizzazione, l'analisi e l'autorizzazione delle emissioni gassose in atmosfera delle attività ad impatto odorigeno" (2009) della Regione Lombardia, relativa agli impianti di depurazione reflui ed alle attività di eliminazione o di recupero di carcasse di animali.

196 Ad esempio, la nuova legge n. 32/2018 della Puglia adotta un approccio più generale al problema olfattivo, rivolgendosi a tutti gli impianti dotati di "sorgenti odorigene significative": si rivolge, infatti, agli impianti che devono dotarsi di autorizzazione alle emissioni inquinanti ex art. 269 d.lgs. n. 152/2006, agli impianti soggetti a VIA, all'AIA di competenza statale o regionale ed ai progetti sottoposti a verifica di assoggettabilità alla VIA (art. 1, comma 2, lett. a), b), c) e d)). In passato, invece, era vigente una legge settoriale, che era la legge n. 7/1999 del 22.01.1999 della Puglia "Disciplina delle emissioni odorifere delle aziende. Emissioni derivanti da sansifici. Emissioni nelle aree a elevato rischio di crisi ambientale", che individuava alcuni valori soglia degli odori soltanto in settori circoscritti.

coinvolgere e far dialogare i rappresentanti delle industrie e della cittadinanza - in particolar modo le associazioni ambientaliste e i comitati di quartiere – in modo tale da concertare soluzioni partecipate e condivise da tutti gli attori sociali coinvolti a vario titolo nel problema olfattivo<sup>197</sup>.

Alcune normative tentano di coinvolgere i cittadini in prima persona, prevedendo la raccolta di dati e segnalazioni delle molestie olfattive inviate all'ARPA regionale dai residenti delle zone interessate dagli odori, o talora stabilendo che vengano somministrati alla comunità locale specifici questionari, in modo tale da individuare la tipologia e le sorgenti delle emissioni olfattive (D.G.R. Piemonte n. 13-4554 del 09.01.2017; Allegato III alla D.G.R. della Lombardia n. IX/3018 del 15.02.2012).

Il suddetto modello di legiferazione, fondato sulla collaborazione, sulla democrazia partecipativa e sulla partecipazione attiva dei destinatari della normativa che verrà adottata - similmente a quanto avviene nel corso di un procedimento amministrativo – può rappresentare una delle chiavi di soluzione del problema olfattivo, poichè il dialogo tra le parti favorisce un migliore bilanciamento tra interessi contrapposti e consente di adottare soluzioni condivise, che più difficilmente daranno vita a contenziosi giudiziari o malcontenti tra la popolazione in quanto non verranno percepite come misure imposte “dall’alto”.

Anche a livello procedurale le normative regionali offrono spunti interessanti.

In particolare, a partire dalla delibera della Regione Lombardia n. IX/3018 del 15/02/2012<sup>198</sup>, le leggi regionali onerano i gestori di impianti nuovi – o sottoposti a revisione dell'autorizzazione ambientale - di fornire all'autorità competente la documentazione necessaria per valutare, nel corso dell'istruttoria procedimentale, se l'installazione è in grado di determinare un significativo impatto odorigeno sul territorio<sup>199</sup>. Un esempio al riguardo è rappresentato dall'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 32/2018, dove si stabilisce che il gestore dell'impianto debba allegare all'istanza di

---

197 Si schiera contro l'adozione del metodo “*command and control*” in materia di emissioni odorigene A. Muratori, “Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte prima)”, Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali, n. 7, 2013, p. 619.

198 In B.U.R. - Serie Ordinaria n. 8 del 20 febbraio 2012.

199 “*Tutte le istanze di autorizzazione o gli studi di impatto ambientale (compresa la documentazione per la verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale) per nuove attività o per modifiche che influenzano in modo significativamente peggiorativo le emissioni odorigene di impianti esistenti dovranno essere corredate da una caratterizzazione delle emissioni odorigene eseguita concordemente con quanto riportato nella presente linea guida. Nel caso in cui si vogliano utilizzare approcci alternativi, dovrà essere dimostrato il conseguimento almeno degli stessi standard di protezione dell'ambiente*” (punto 6 “Autorizzazione” della delibera della Lombardia n. IX/3018 del 15/02/2012).

autorizzazione tutte le informazioni tecnico-descrittive in suo possesso che riguardano le sorgenti odorigene dell'impianto<sup>200</sup>, in modo da fornire all'autorità competente gli elementi necessari a valutare il rischio di impatto olfattivo ed inserire nel provvedimento finale - qualora lo ritenga opportuno - le prescrizioni più adeguate alle caratteristiche dell'impianto industriale, volte al contenimento delle emissioni odorigene.

La legge in questione, inoltre, richiede all'operatore industriale di allegare all'istanza all'autorità competente uno "studio di impatto odorigeno" redatto mediante simulazione di dispersione<sup>201</sup>, oppure usando criteri alternativi se risultano più efficaci e protettivi verso la qualità ambientale (e così anche D.G.P. Trento n. 1087 del 24.06.2016).

Altre normative regionali, invece, contemplano il dovere dell'operatore economico di presentare un "piano di gestione degli odori", redatto anche in conformità alle linee guida dell'ARPA regionale e alle indicazioni delle BAT vigenti nel settore di riferimento (v. D.G.R. n. 810/2020 della Liguria).

Una novità importante, introdotta dalla Provincia Autonoma di Trento con la delibera n. 1087/2016 (art. 2), poi riprodotta dalla normativa della Puglia (art. 3, comma 2, L.R. n. 32/2018) e della Basilicata (art. 3, comma 1, lett. d), L.R. n. 39/2021), consiste nel gravare l'operatore economico del dovere di presentare, insieme all'istanza di nuova autorizzazione dell'impianto, un'autocertificazione che attesti l'assenza di processi di lavorazione in grado di rilasciare odori molesti sul territorio.

Le normative regionali prevedono poi che le valutazioni sull'impatto odorigeno fornite dal gestore dell'impianto all'autorità amministrativa vengano esaminate in sede di Conferenza dei servizi, al fine di considerare se l'attività industriale superi i valori di accettabilità degli odori: laddove venga accertato un superamento delle soglie massime, l'autorità amministrativa dovrà individuare le prescrizioni tecniche e/o gestionali da riportare in autorizzazione e finalizzate al massimo contenimento delle emissioni odorigene.

Per quanto concerne i valori limite delle emissioni di odori, sono state compiute scelte differenti dai legislatori regionali. Talora sono stati previsti valori in misura fissa (di solito

---

200 Si legge all'art. 3, comma 1, che: *"Il gestore ovvero il proponente, all'atto della presentazione dell'istanza all'autorità competente, provvede ad allegare la documentazione relativa alla individuazione delle sorgenti odorigene significative, alla caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative, comprensiva della determinazione della concentrazione di odore e della portata di odore e della determinazione della concentrazione delle singole sostanze, odoranti o traccianti anche non odoranti, e alla stima dell'impatto olfattivo delle emissioni, redatta secondo le indicazioni di cui all'allegato annesso alle presenti disposizioni"*.

201 Si tratta del c.d. approccio modellistico, che offre la possibilità di potere valutare l'accettabilità dell'odore direttamente presso il recettore, piuttosto che nel singolo punto di emissione.

individuando una soglia di 300 OUE/m<sup>3</sup>, specie per gli impianti di compostaggio<sup>202</sup>), mentre altre volte le soglie appaiono differenziate per specifiche attività o impianti, anche in base alla destinazione urbanistica (aree residenziali/non residenziali) e alla distanza dei recettori dalla sorgente (D.G.P. Trento n. 1087/2016; D.G.R. Basilicata n. 39/2021). Altre volte, viene rimesso alla discrezionalità dell'autorità competente il compito di individuare i valori limite da rispettare (art. 3, comma 4, legge n. 32/2018 della Puglia)<sup>203</sup>.

In altri casi i legislatori regionali hanno delegato alla Giunta regionale oppure all'ARPA<sup>204</sup> il compito di individuare valori limite precisi: ad esempio, la delibera della Lombardia n. IX/3018 del 2012 afferma in premessa che, decorsi almeno tre anni, la Giunta dovrà individuare *“i limiti di tollerabilità in termini di presenza odorigena caratteristici a seconda della vocazione del territorio regionale”*<sup>205</sup>.

Tuttavia, come ha avuto modo di chiarire la Corte Costituzionale, sentenza n. 178/2019, la delega alla Giunta in materia di emissioni odorigene, per essere costituzionalmente legittima, deve circoscrivere l'oggetto specifico dell'intervento e indicare il regolamento quale unico strumento di delegificazione, oltre a stabilire precisi principi e direttive che la Giunta sarà tenuta a seguire<sup>206</sup>.

---

202 Ad esempio: D.G.R. della Lombardia n. 12764 del 16.04.2003; D.G.R. n. 400 del 26.05.2004 dell'Abruzzo (Allegato A, lett. B10, stabilisce un valore limite pari a 300 OUE/m<sup>3</sup> per tutti i punti campionati dell'impianto); D.G.R. n. 709 del 22.04.2002 della Basilicata, individua tale valore limite per le emissioni odorigene degli impianti di compostaggio; allo stesso modo D.G.R. n. 27 del 14.06.2002 della Sicilia prevede il limite delle emissioni odorigene alla soglia di 300 OUE/m<sup>3</sup> per tutti i punti campionati dell'impianto di compostaggio (punto 3.4.2); la legge n. 23/2015 della Puglia (Allegato tecnico integrativo) fissava il limite di 300 OUE/m<sup>3</sup> per le emissioni diffuse, distinguendolo dal valore di 2000 OUE/m<sup>3</sup> nel caso di emissione convogliata.

203 Tali limiti, però, non possono superare i valori di accettabilità dell'impatto olfattivo previsti dagli artt. 19 e 20 dell'Allegato, distinti in base alla sensibilità del recettore.

204 V. punto 4.4 della D.G.R. della Regione Basilicata n. 466/2021.

205 A. Muratori, *“Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte seconda)”*, Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali, n. 8-9, 2013, p. 720 evidenzia che tale scelta si giustifica *“al fine di meglio garantire - ed eventualmente affinare - quella scientificità d'approccio metodologico disciplinare che la giurisprudenza della magistratura amministrativa ha, dal canto suo, finora assunto come condizione necessaria per “certificare” l'ammissibilità del ricorso a norme “eterologhe”, in assenza di una normativa di settore nazionale (o regionale) atta a disciplinare la materia”*.

206 La Corte Cost. con sentenza n. 178/2019 ha taciato di incostituzionalità l'art. 6 della legge della Regione Puglia n. 32/2018 sugli odori, ai sensi del quale: *“La Giunta regionale con propria deliberazione provvede all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni. La Giunta regionale definisce nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività”*. In particolare, la Consulta ha riscontrato la violazione della suddetta disposizione con l'art. 44 dello statuto reg. Puglia (*“La legge regionale indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione”*) e con l'art. 123 Cost. La Corte, infatti, ha evidenziato che l'art. 6 L.R. operava una delega di delegificazione in bianco, poiché non indicava alla Giunta quali norme delegificare e non stabiliva i principi e le direttive da seguire nell'operato di delegificazione. Inoltre, la norma non prevedeva con quali strumenti la Giunta potesse provvedere all'aggiornamento dell'Allegato, consentendo così, illegittimamente, l'utilizzo di atti diversi da quello regolamentare. Per un commento adesivo a tale pronuncia di incostituzionalità: G. Tarli Barbieri

In definitiva, tutte le normative regionali fino ad oggi emanate per risolvere o contenere il problema olfattivo sembrano saldamente fondate, così come l'art. 272-bis, al criterio di precauzione: traspare nettamente lo scopo di responsabilizzare gli operatori industriali sul tema degli odori, tanto che i gestori vengono onerati a considerare l'eventuale impatto olfattivo dell'impianto industriale già in sede di presentazione dell'istanza di autorizzazione (effettuando studi e valutazioni preventive; predisponendo piani di gestione e/o di monitoraggio degli odori; caratterizzando le sorgenti odorigene...).

In secondo luogo, traspare anche lo scopo delle normative regionali di attribuire alle autorità amministrative il compito di valutare attentamente il disturbo olfattivo, provvedendo, sulla scorta dei pareri dell'ARPA regionale e della documentazione prodotta dal gestore, a dettare le misure di prevenzione più adeguate alle caratteristiche dell'impianto e alla problematica riscontrata, potendo anche attingere dall'elenco di misure contemplate dall'art. 272-bis o dalla medesima normativa regionale in tema di odori industriali.

Spicca, in ogni caso, l'importante ruolo assunto dalle ARPA regionali, che consiste nel gestire le segnalazioni di disturbo olfattivo e controllare il rispetto delle prescrizioni sulle emissioni di odori da parte delle industrie: tale responsabilità è riconosciuta espressamente da varie normative regionali e, anche nei territori privi di un'apposita disciplina sugli odori, l'ARPA svolge tali compiti in conformità alle proprie linee guida<sup>207</sup>.

Tuttavia, l'attenzione posta verso la questione dell'impatto odorigeno da parte dei legislatori regionali più virtuosi si abbassa nettamente se andiamo a considerare il panorama legislativo nelle Regioni centro-meridionali.

La gran parte di tali Regioni, infatti, non ha ancora posto alcuna disciplina di prevenzione e limitazione dell'inquinamento olfattivo o, comunque, diverse discipline ad oggi vigenti risultano inadeguate a contrastare efficacemente l'impatto causato dagli odori perché obsolete e non aggiornate.

Ad esempio, la Regione Sicilia ha emanato alcune normative sugli odori industriali che – oltre ad offrire una tutela minima e settoriale - appaiono piuttosto datate, in quanto non

---

“L'acre odore della delegificazione... Potere regolamentare e normativa tecnica nella sent. n. 178/2019 della Corte costituzionale”, in Forum di Quaderni costituzionali, n. 1, 2020, p. 302 ss.

207 Ad esempio, cfr. Linea Guida di Arpa 35/DT “Indirizzo operativo sull'applicazione dell'art.272Bis del D.Lgs.152/2006 e ss.mm” (in <https://www.arpae.it/it/notizie/linee-guida-su-odori-e-attivita-produuttive>) e “Procedura per la valutazione dell'impatto odorigeno da attività produttive” di Arpa FVG (in [http://www.arpa.fvg.it/export/sites/default/tema/aria/utilita/Documenti\\_e\\_presentazioni/linee\\_guida\\_docs/2017mmdmdd\\_arpafvg\\_procedura\\_odori.pdf](http://www.arpa.fvg.it/export/sites/default/tema/aria/utilita/Documenti_e_presentazioni/linee_guida_docs/2017mmdmdd_arpafvg_procedura_odori.pdf)).

sono aggiornate alla luce delle più recenti *best available technologies* e del nuovo art. 272-bis d.lgs. n. 152/2006. Nello specifico, alcuni provvedimenti legislativi si limitano a individuare un valore limite di 300 OUR/m<sup>3</sup> per le emissioni odorigene e rinviano alla norma tecnica EN 13725:2003, oppure forniscono raccomandazioni molto generiche (D.G.R. Sicilia n. 27 del 14.06.2002; Decreto Assessoriale 154/GAB del 2008 della Regione Sicilia<sup>208</sup>).

Anche più recentemente, seppure il legislatore siciliano abbia preso atto della scarsa qualità dell'aria nel territorio regionale con la legge 3 marzo 2020, n. 3 della Regione Sicilia, recante “Disposizioni in materia di contrasto all'inquinamento”<sup>209</sup>, non è stata emanata alcuna misura per risolvere il problema delle emissioni odorigene in Sicilia.

Deve comunque riconoscersi che le normative fino ad oggi emanate dalle Regioni del sud, anche se poco incisive, hanno avuto il merito di sollevare il problema delle molestie olfattive e, in ogni caso, in diversi territori regionali sono stati avviati sempre più progetti, studi e analisi di vario genere sulla composizione e l'effettiva pericolosità delle sostanze che sprigionano odori fastidiosi.

Ad esempio, nel territorio siciliano è stato avviato nel 2019, grazie alla collaborazione tra ARPA regionale e il CNR – ISAC, il progetto sperimentale NOSE (“Network for Odour SEnsivity”), che sostituisce l'obsoleto invio delle segnalazioni di miasmi a mezzo fax o telefono: si tratta di una web app con cui i cittadini possono trasmettere rapidamente e in forma anonima all'organo di controllo le segnalazioni geolocalizzate delle molestie olfattive non appena queste vengano percepite, e possono anche fornire una descrizione del disturbo subito a causa degli odori<sup>210</sup>.

---

208 Il provvedimento in questione si è limitato a prendere atto che la “*presenza di sostanze maleodoranti nell'area ambiente causa fastidi tra la popolazione e in alcuni casi genera preoccupazione per eventuali conseguenti effetti nocivi sulla salute, non solamente in aree particolarmente industrializzate come quelle riconosciute ad elevato rischio di crisi ambientale*”. Viene quindi affermata la necessità di porre maggiore attenzione al fenomeno degli odori attraverso un maggiore controllo sulla qualità delle sostanze che generano odore, l'aumento degli interventi precauzionali sugli impianti, nonché l'installazione di una rete di monitoraggio della presenza di odori nell'aria e di sistemi di informazione e comunicazione diretta e tempestiva tra le industrie e i cittadini. Ad oggi, però, nessun intervento decisivo è stato messo in atto da parte delle autorità politiche siciliane.

209 In G.U.R.S. n. 12 del 6 marzo 2020 (<http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g20-12o/g20-12o.pdf>). La legge in questione si è limitata ad istituire – presso l'ARPA regionale – il SIMAGE, che “*persegue il fine di tutela della salute e dell'ambiente nel territorio in cui è ubicata l'area industriale, attraverso il monitoraggio continuo, l'analisi e la trasmissione in tempo reale delle informazioni raccolte*” (art. 4) e ha previsto alcune soglie di allarme per l'ozono, il biossido di zolfo e di azoto.

210 Funziona in modo simile “SegnalApp-Odori” elaborata da ARPA Puglia: si tratta di un'applicazione per smartphone, operativa dal 2018, che consente di trasmettere ad ARPA le segnalazioni degli odori, descrivendone la tipologia e il livello di intensità, ed effettuare una descrizione personalizzata dell'odore,

In particolare, al 31 agosto 2020 sono giunte oltre 8.000 segnalazioni, provenienti complessivamente da 15 Comuni dove l'applicazione è funzionante (riportati nella tabella sottostante)<sup>211</sup>.

Non è da escludere che tale progetto possa contribuire nel prossimo futuro - insieme ad altre ricerche svolte sul territorio - a fornire agli organi politici regionali dati numerici certi e collegati alla realtà territoriale, così da poter intervenire in modo più specifico e consapevole di quanto non abbiano fatto altri legislatori regionali, adottando strumenti legislativi strutturati su studi maggiormente approfonditi in merito alle sostanze odorogene.

<b>Comune</b>	<b>Numero di segnalazioni</b>	<b>Comune</b>	<b>Numero di segnalazioni</b>
Augusta	2815	Milazzo	93
Siracusa	1702	San Filippo del Mela	62
Melilli	709	Pace del Mela	18
Priolo	631	Catania	365
Belpasso	222	Motta Sant'Anastasia	1112
Floridia	86	Misterbianco	158
Lentini	42	Solarino	5
Carlentini	56		

Elenco delle segnalazioni pervenute tramite la APP NOSE da settembre 2019 a maggio 2020 per i Comuni dell'AERCA ("Aree ad elevato rischio di crisi ambientale") di Siracusa, e da febbraio a fine agosto per gli altri Comuni<sup>212</sup>

specificando gli effetti che sono stati percepiti. Inoltre, nel sito internet di ARPA Puglia, in attuazione dell'art. 5, comma 2, L.R. 32/2018, è stato istituito il "Portale di segnalazione degli episodi odorigeni".

211 Nei Comuni di Augusta, Siracusa, Melilli e Priolo la APP NOSE è stata resa disponibile dall'inizio del progetto, cioè dal 30 agosto 2019, mentre in altri territori è stata resa operativa da febbraio 2020. L'app è accessibile tramite browser all'indirizzo <https://nose-cnr.arpa.sicilia.it/>. Per ulteriori approfondimenti sul funzionamento dell'app NOSE v. "Ambiente e salute nei siti contaminati", M. Sprovieri, L. Cori, F. Bianchi, F. Cibella, A. De Gaetano (a cura di), Edizioni ETS, 2021, p. 371 ss.

212 Dati estrapolati dagli studi sviluppati da P. Bonasoni, A. Abita, G. Nanè e altri nel Capitolo XII "NOSE - Network for Odour SENSitivity: ricerca scientifica e citizen science per la identificazione dei miasmi olfattivi", in "Ambiente e salute nei siti contaminati", M. Sprovieri, L. Cori, F. Bianchi, F. Cibella, A. De

#### **4. I limiti alla competenza regionale sulle molestie olfattive secondo la Corte Costituzionale n. 178/2019**

Abbiamo già avuto modo di evidenziare (Cap. II, par. 1) l'opportunità che nell'AIA siano inseriti da parte dell'autorità amministrativa competente anche i valori limite e le prescrizioni più adeguate al fine di limitare l'impatto odorigeno imputabile all'impianto industriale, in aderenza alle finalità precauzionali sottese a tale procedura di valutazione ambientale.

Vi è ora da chiedersi, però, se nella competenza regionale stabilita dal nuovo art. 272-*bis* sia ricompresa anche la possibilità di integrare, con le disposizioni regionali, le norme statali che disciplinano la procedura di valutazione ambientale volta al rilascio dell'AIA, richiedendo che venga valutato in sede di procedimento amministrativo anche il profilo relativo all'impatto odorigeno.

Si tratta di una competenza normativa che ha ritenuto di esercitare il legislatore pugliese con l'ultima legge emanata in materia di emissioni odorigene, ed in particolare nell'art. 3 della L.R. n. 32/2018.

Tale disposizione, infatti, intende integrare il procedimento amministrativo dell'AIA prevedendo alcuni obblighi documentali in carico all'istante, a cui corrisponde specularmente l'obbligo di provvedere a carico dell'autorità amministrativa competente.

Più precisamente, l'art. 3, intitolato "Individuazione delle sorgenti odorigene e valutazione dell'impatto olfattivo", stabilisce che: *"Il gestore ovvero il proponente, all'atto della presentazione dell'istanza all'autorità competente, provvede ad allegare la documentazione relativa alla individuazione delle sorgenti odorigene significative, alla caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative, comprensiva della determinazione della concentrazione di odore e della portata di odore e della determinazione della concentrazione delle singole sostanze, odoranti o traccianti anche non odoranti, e alla stima dell'impatto olfattivo delle emissioni, redatta secondo le indicazioni di cui all'allegato annesso alle presenti disposizioni"*. La norma, quindi, prevede l'onere per l'operatore economico di presentare all'autorità amministrativa la documentazione

---

Gaetano (a cura di), Edizioni ETS, 2021, p. 373 ss. Riguardo ai malesseri avvertiti complessivamente dai cittadini, 3.808 segnalazioni hanno riportato difficoltà nel respirare, 3.133 bruciore o irritazione alla gola, 2.760 mal di testa, 1.978 prurito o irritazione al naso e 1.494 bruciore agli occhi o occhi arrossati, 1289 altri malesseri. Il numero massimo di segnalazioni registrate in una giornata è giunto il 13 aprile 2020, lunedì di Pasqua, quando la APP NOSE ha ricevuto oltre 800 segnalazioni da parte dei cittadini di Augusta, che hanno lamentato la presenza di sgradevoli odori in tutto il territorio comunale e sensazioni di malessere diffuso.

attestante la presenza di sorgenti odorigene dell'impianto per cui si richiede una data autorizzazione, tra cui anche l'AIA di competenza statale o regionale (art. 1, lett. a) e b), L.R. 32/18).

Prosegue, poi, con il comma 2 che prevede – come alternativa agli oneri documentali di cui al precedente comma – di presentare all'autorità amministrativa un'autocertificazione che attesti l'assenza di impatto odorigeno prodotto dallo stabilimento: *“L'assenza di sorgenti odorigene significative dovrà essere certificata dal gestore ovvero dal proponente mediante dichiarazione resa nelle forme di legge (...)”*.

Successivamente, la norma prevede che l'autorità amministrativa investita dell'istanza di autorizzazione, sulla scorta delle informazioni fornite dall'operatore economico e dopo avere ottenuto il parere dell'ARPA regionale, *“nell'ambito dell'istruttoria tecnico amministrativa prevista dalla normativa vigente (...): a) valuta la documentazione presentata; b) verifica, anche sulla base delle migliori tecniche disponibili, l'adeguatezza degli accorgimenti tecnici e gestionali proposti dal gestore al fine di garantire il contenimento delle emissioni odorigene, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e della presenza di potenziali recettori sensibili; c) individua i valori limite di emissione che devono essere rispettati al fine di contenere entro i valori di accettabilità l'impatto olfattivo prodotto dalle emissioni odorigene”*.

La *ratio* della norma, quindi, è garantire che l'autorità competente all'emanazione dell'AIA possa accertare, in sede di procedura di valutazione ambientale, anche l'eventuale impatto odorigeno derivante dall'impianto (tramite la documentazione contenente informazioni sulle sorgenti odorigene ed ogni altro elemento utile fornito dell'interessato).

Vi è però da domandarsi se disposizioni regionali di tale genere possano reputarsi legittime, in quanto rientrano nell'ambito di competenza previsto per le Regioni dall'art. 272-bis, o se piuttosto finiscano per invadere la potestà normativa dello Stato in materia ambientale, e così poter essere dichiarate incostituzionali per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

Infatti, la Corte Costituzionale ha più volte rilevato che il procedimento che termina con l'emanazione dell'AIA – così come tutte le altre procedure di valutazione ambientale – rientra nell'esclusiva competenza ambientale dello Stato<sup>213</sup>, poiché tali procedure

---

213 Sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di procedure di valutazione ambientale v. Corte Cost. sentenze nn. 93/2019, 141/2014, 93/2013, 300/2013, 278/2012, 127/2010, 225/2009.

richiedono una disciplina unitaria che solo il legislatore statale può garantire e su cui le Regioni non hanno diritto di interferire<sup>214</sup>.

Tale orientamento è stato ribadito dalla recente sentenza della Corte Costituzionale n. 178/2019, che si è pronunciata in merito alla legge pugliese dedicata alle molestie olfattive. Vi è da evidenziare, in prima battuta, che la Corte si è premurata di osservare che l'AIA può contenere misure di limitazione delle emissioni odorigene, in quanto esse fanno parte dell'autorizzazione alle emissioni inquinanti di cui all'art. 269 che, per legge, è contenuta nell'autorizzazione integrata ambientale (art. 29-*sexies*, comma 3, d.lgs. n. 152/2006).

In tal modo, la Corte ha voluto assicurare che anche gli impianti con AIA siano destinatari dei valori soglia e delle altre misure che il nuovo art. 272-*bis* prevede al fine di ridurre l'impatto odorigeno nei territori limitrofi allo stabilimento.

D'altro canto, però, la Corte ha ritenuto illegittime le disposizioni della legge pugliese laddove pretendevano di integrare la procedura che termina con l'emanazione dell'AIA, inserendo passaggi e oneri documentali volti alla considerazione dell'impatto olfattivo dell'impianto in sede di procedimento amministrativo.

In particolare, la Consulta ha rilevato che, in virtù della preclusione di cui all'art. 267, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, le leggi regionali non possono concorrere a normare il procedimento dell'AIA poiché, altrimenti, siffatta competenza regionale finirebbe *“per sovrapporsi a quella dettata dal d.lgs. n. 152/2006, in un ambito certamente ascritto alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, pertanto, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.”* (punto 6.3.1).

La censura di incostituzionalità non convince del tutto poiché in realtà, anche in sede procedimentale, le Regioni possono sempre intervenire con misure volte ad aumentare i livelli della tutela ambientale rispetto agli standard minimi garantiti dalle norme statali.

La stessa Corte Costituzionale, con sentenza n. 197/2014, pronunciandosi sul riparto di competenze Stato-Regioni con riferimento alle procedure di valutazione ambientale, ha ritenuto che alle Regioni viene *“consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze*

---

214 Cfr. ad esempio: Corte Cost. sentenze nn 58/2013 e 178/2013.

*contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato”* (e così anche Corte Cost., sentenze nn. 300, 145 e 58 del 2013<sup>215</sup>, 66/2012, 225/2009).

Dunque, le leggi regionali possono integrare le norme statali sulle procedure di valutazione ambientale – come l’AIA – purchè non alterino il punto di equilibrio individuato dallo Stato, ma si prestino ad aggiungere nuove misure di tutela ambientale.

Tornando al caso della legge della Puglia n. 32/2018 sulle emissioni odorigene - oggetto di censura della Corte Costituzionale - non sembra che la disciplina procedimentale ivi contemplata abbia introdotto modifiche alla struttura della procedura di rilascio dell’AIA, né ha comportato inutili aggravii procedimentali, e nemmeno sembra aver alterato in alcun modo il punto di equilibrio individuato dalle norme statali.

Anzi, l’art. 3 della legge pugliese rinvia espressamente alle norme del d.lgs. n. 152/2006 dedicate all’AIA, quando afferma che: *“L’autorità competente, nell’ambito dell’istruttoria tecnico amministrativa prevista dalla normativa vigente (...)”*.

Anche per quanto concerne le conseguenze sanzionatorie nel caso di violazione delle prescrizioni amministrative, l’art. 3, comma 5, della legge regionale di fatto opera un rinvio alla normativa nazionale (precisamente all’art. 279, comma 2, d.lgs. n. 152/2006) stabilendo che una tale violazione viene punita secondo il *“sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore”*.

Dal dettato normativo della legge regionale dedicata alle emissioni odorigene non sembra, pertanto, che l’intenzione del legislatore pugliese fosse quella di sostituire la normativa statale con le proprie disposizioni regionali, né sembra che la normativa regionale stravolga, con le proprie previsioni, il sistema di norme statali dedicate all’AIA.

Piuttosto, la normativa regionale, nell’aggiungere alcuni passaggi alla procedura standard dell’AIA dettata dalla legislazione ambientale, sembra porsi nell’ottica di incrementare il livello di qualità dell’aria prevedendo che venga considerato, in sede procedimentale, anche l’impatto odorigeno tra i possibili effetti negativi dell’attività industriale.

Infatti, gli obblighi documentali ed informativi che la normativa regionale prescrive in capo all’operatore industriale sono funzionali alla valutazione dell’eventuale impatto odorigeno dell’impianto e perseguono lo scopo di salvaguardare maggiormente la salubrità dell’aria e la salute dei cittadini.

---

215 In particolare, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 58/2013, ha ritenuto che le Regioni possano introdurre nuove ipotesi in cui è necessaria la VAS, poiché tale previsione non altera il procedimento ma, anzi, aumenta lo standard di protezione ambientale e, pertanto, non invade l’ambito di competenza statale.

Inoltre, l'art. 7, comma 7, d.lgs. n. 152/2006 attribuisce alle Regioni il potere di disciplinare la procedura di valutazione ambientale nell'ipotesi in cui l'AIA sia di competenza regionale (cioè per i progetti di cui all'Allegato VIII)<sup>216</sup>: in tal caso, quindi, non sembrano esserci dubbi sul fatto che il legislatore regionale possa prescrivere passaggi procedurali più specifici della normativa statale, oppure prescrivere la produzione di documenti ulteriori in sede procedimentale, di modo che l'autorità amministrativa possa avere gli strumenti per valutare anche l'impatto olfattivo dell'impianto e dettare le prescrizioni più idonee per limitare la concentrazione odorigena delle emissioni.

Pertanto, gli interventi regionali volti alla limitazione delle emissioni odorigene prodotte dagli impianti con AIA dovrebbero reputarsi legittimi non soltanto in virtù del principio di precauzione - che richiede di considerare e prevenire ogni possibile effetto negativo della produzione industriale - ma anche considerando la possibilità per le Regioni di incrementare gli standard di tutela ambientale rispetto alle norme dello Stato.

Resta fermo, comunque, un ulteriore limite per le leggi regionali che intervengano a limitare le molestie olfattive dettando passaggi procedurali aggiuntivi alla struttura standard del procedimento individuata dalle norme statali: le normative regionali devono sempre porsi nel rispetto dei livelli essenziali inderogabili, che soltanto le norme statali possono individuare ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost<sup>217</sup>.

In particolare, la legge n. 69/2009, che ha aggiunto quattro commi (da 2-bis a 2-quinquies) all'art. 29 della legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, si è occupata di specificare quali norme contemplano le “*garanzie del cittadino nei confronti della azione amministrativa*”; norme che soltanto lo Stato ha la competenza di dettare, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., e che prevedono i principi fondamentali dell'azione amministrativa, quali la trasparenza, la pubblicità delle informazioni e il contraddittorio tra P.A. e privato<sup>218</sup>.

Le Regioni sono tenute a rispettare tali garanzie nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza: infatti, l'art. 29, comma 2-*quater*, legge n. 241/1990

---

216 “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali in materia di VAS e di AIA. Disciplinano inoltre: e) le regole procedurali per il rilascio dei provvedimenti di AIA e dei pareri motivati in sede di VAS di propria competenza, fermo restando il rispetto dei limiti generali di cui al presente decreto ed all'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni”.

217 “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

218 Tra queste vi sono, ad esempio, le norme che garantiscono la partecipazione dell'interessato al procedimento, ovvero fissano un termine di conclusione di quest'ultimo, o prevedono l'accesso ai documenti amministrativi.

prevede che le Regioni, nel disciplinare i procedimenti amministrativi, “*non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni*”.

Dunque, il limite principale alla competenza regionale – che vale anche in materia di procedure di valutazione ambientale - è rappresentato dalle norme statali che prevedono i c.d. LEP (livelli essenziali delle prestazioni): gli enti regionali possono emanare solo disposizioni procedurali che assicurino tutele ulteriori rispetto ai livelli minimi fissati dalle norme statali, attraverso l’introduzione di modifiche *in bonam partem* dei procedimenti amministrativi<sup>219</sup>. Viene ammessa, pertanto, la “*disomogeneità delle norme regionali solo se queste siano migliorative, e pure idonee a costituire un utile esempio per le altre regioni nonché per il legislatore statale*”<sup>220</sup>.

Nel caso in cui, quindi, le disposizioni regionali ex art. 272-bis dovessero risultare peggiorative delle garanzie che tutti i procedimenti amministrativi devono presentare a tutela del cittadino (ad esempio laddove comportino inutili rallentamenti dell’azione amministrativa, oppure precludano la partecipazione del privato), si porrebbero in contrasto con le tutele minime garantite dalle norme statali e, in quel caso, sarebbe pienamente giustificata la censura di incostituzionalità per contrasto con l’art. 117, comma 2, lett. m), Cost.<sup>221</sup>

Qualora, al contrario, le normative regionali sulle emissioni odorigene si pongano nell’ottica di integrare – e non sostituire o stravolgere – le disposizioni procedurali statali ed operino nel pieno rispetto delle garanzie richieste dai livelli essenziali delle prestazioni, dovrebbero ritenersi legittime in virtù della competenza regionale ad incrementare i livelli di tutela ambientale anche in sede procedimentale, momento essenziale per prevenire gli effetti sfavorevoli della produzione a carico dell’ambiente e dei

---

219 Secondo R. Caridà, “Autonomie regionali e attività amministrativa tra esigenze di trasparenza, obiettivi di semplificazione e diritti procedurali”, 16 ottobre 2013, in [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0433\\_carida.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0433_carida.pdf):

“All’art. 29, comma 2-quater, si precisa che le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2-bis, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela. Ne deriva che le disposizioni appena citate, e dunque i relativi istituti dagli stessi disciplinati e valutati LEP, non sono nella disponibilità dei legislatori regionali e locali, o, per meglio dire, che esiste un nucleo statale indefettibile e standard tale da costituire quel contenuto di garanzie minimo essenziale che non può essere derogato, se non per prevedere livelli di tutela migliorativi”.

220 R. Caridà, “Autonomie regionali e attività amministrativa tra esigenze di trasparenza, obiettivi di semplificazione e diritti procedurali”, *cit.*

221 Sono state riconosciute legittime, ad esempio, normative regionali volte a semplificare i procedimenti, a potenziare l’uso degli strumenti digitali e della telematica, a realizzare sedi di coordinamento tecnico-istituzionale oppure a disciplinare i compiti dell’Ufficio Relazione con il Pubblico.

residenti, tra i quali rientra inevitabilmente anche l'impatto odorigeno derivante da alcune tipologie di sostanze immesse in atmosfera.

In definitiva, la pronuncia n. 178/2019 della Corte Costituzionale lascia alcuni dubbi irrisolti: se non sembrano esserci più dubbi che l'autorizzazione alle emissioni odorigene possa essere integrata nell'AIA - in quanto la stessa Corte ha evidenziato che può ritenersi parte del più ampio provvedimento di cui all'art. 269 - d'altra parte appare necessario identificare un ponte di collegamento diretto tra le due autorizzazioni, soprattutto nei casi in cui lo stabilimento rilasci in atmosfera soltanto emissioni maleodoranti (e non pure tossiche) e quindi debba essere destinatario del solo provvedimento ex art. 272-bis.

Inoltre, la sentenza solleva più dubbi che certezze sull'effettivo spazio di intervento dei legislatori regionali in materia di procedure di valutazione ambientale, specie se paragonata ad altre sentenze della Consulta che, invece, anche recentemente avevano dimostrato maggiore propensione verso l'esercizio della competenza regionale nel settore ambientale, consentendo alle Regioni di aumentare gli standard di tutela rispetto alle misure minime poste dalle norme statali.

## **5. Proposte di coordinamento tra AIA e tutela dalle emissioni odorigene**

L'esigenza di inserire anche nell'AIA prescrizioni limitative del fenomeno delle emissioni odorigene è stata evidenziata dal "Collegato Ambientale" alla legge di stabilità 2020 (c.d. "Green new deal e transizione ecologica del paese"), che ha proposto di introdurre una disposizione espressamente dedicata alle emissioni odorigene anche in seno alla normativa dedicata al rilascio dell'AIA, in tal modo provvedendo a garantire una tutela più efficace e diretta dalle molestie olfattive generate da tali impianti, senza dover necessariamente ricorrere all'utilizzo dell'art. 269 d.lgs. n. 152/2006 come sopra accennato (parr. 1 e 4).

In particolare, l'art. 17 propone di aggiungere nel testo dell'art. 29-ter d.lgs. n. 152/2006 la nuova lettera *m-bis*), che obbligherebbe espressamente l'operatore economico ad inserire nell'istanza volta al rilascio dell'AIA anche elementi che consentirebbero all'autorità amministrativa competente di considerare l'eventuale rilascio delle emissioni odorigene ed approntare i rimedi più opportuni per lo specifico stabilimento industriale.

In particolare, ai sensi della nuova disposizione, nella domanda per ottenere l'AIA sarebbe necessario specificare se l'attività comporta l'utilizzo o lo scarico in atmosfera di sostanze odorigene, ed il piano di monitoraggio e controllo ambientale dovrebbe contenere anche

una sezione - dettagliata e adeguata alla complessità del sito - da dove sia possibile evincere la tipologia di emissioni odorogene<sup>222</sup>.

La disposizione, infatti, affermerebbe testualmente quanto segue: *“Se l’attività comporta l’utilizzo o il rilascio di sostanze odorogene, il piano di monitoraggio e controllo deve contenere anche una sezione dedicata ad esse, dettagliata e adeguata alla complessità del sito. Come requisito minimo, tale sezione deve contenere una caratterizzazione delle sorgenti di emissione odorigena e della loro tipologia, le misure tecnologiche e gestionali impiegate per tenere sotto controllo le emissioni odorogene, i metodi impiegati per il monitoraggio, la frequenza di monitoraggio e le azioni previste in caso di rilascio accidentale di emissioni odorogene. Tali misure, da aggiornare ad ogni modifica sostanziale dell’impianto, sono soggette ad approvazione da parte dell’Autorità Competente”*.

Dall’obbligo dei gestori industriali di presentare all’autorità competente la documentazione da cui si possa rilevare se l’attività industriale rilasci o meno sostanze odorogene in atmosfera, deriverebbe il conseguente obbligo per l’autorità amministrativa di valutare l’eventuale impatto odorogeno generato dall’impianto e provvedere a limitare la fuoriuscita di odori, con le misure ritenute più opportune.

Tali previsioni, peraltro, troverebbero applicazione su scala nazionale, a prescindere che l’impianto soggetto ad AIA sia situato in una Regione provvista di una legge sugli odori oppure in un territorio ancora privo di una normativa in materia.

L’ambito applicativo a livello nazionale garantirebbe una tutela preventiva avverso l’impatto olfattivo derivante da ogni impianto che deve dotarsi di AIA, sia esso nuovo oppure soggetto a riesame della procedura autorizzativa.

L’introduzione di una simile disposizione all’interno della normativa statale sull’AIA (Titolo III-bis – Parte II – d.lgs. n. 152/2006) consentirebbe, tra l’altro, di salvaguardare la competenza esclusiva dello Stato in materia di procedure di valutazione ambientale (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) e rispettare appieno il dettato di cui all’art. 267, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 secondo cui gli impianti con AIA devono essere destinatari esclusivamente della normativa dedicata a tale autorizzazione.

---

222 La relazione illustrativa dell’art. 17 del Collegato Ambientale chiarisce che: *“Come requisito minimo, tale sezione deve contenere una caratterizzazione delle sorgenti di emissione odorigena e della loro tipologia, le misure tecnologiche e gestionali impiegate per tenere sotto controllo le emissioni odorogene, i metodi impiegati per il monitoraggio, la frequenza di monitoraggio e le azioni previste in caso di rilascio accidentale di emissioni odorogene. Tali misure, da aggiornare ad ogni modifica sostanziale dell’impianto, sono soggette ad approvazione da parte dell’Autorità Competente”*.

Ciononostante, anche l'eventuale inserimento di una siffatta disposizione nella normativa nazionale non potrebbe precludere ulteriori interventi regionali in materia di odori.

Innanzitutto, le Regioni manterrebbero comunque la propria competenza a dettare le norme sul rilascio dell'AIA regionale, come previsto dall'art. 7, comma 7, d.lgs. n. 152/2006<sup>223</sup>.

Riguardo all'AIA di competenza statale, le normative regionali potrebbero pur sempre intervenire allo scopo di aumentare i livelli di tutela ambientale rispetto a quelli minimi garantiti dalla disciplina statale (disponendo, ad esempio, la produzione di ulteriori oneri documentali e informativi a carico del gestore al fine di salvaguardare maggiormente la qualità dell'aria in un dato territorio).

In definitiva, l'intervento regionale non potrebbe essere escluso neanche dall'inserimento di una disposizione statale dedicata alla prevenzione delle emissioni odorigene all'interno dell'AIA, poiché rimane sempre ferma la possibilità per i legislatori regionali di migliorare la qualità ambientale – nel rispetto dei principi fondamentali della legge statale - anche alla luce delle caratteristiche del proprio territorio di riferimento e della tipologia del problema olfattivo ivi registrato.

Ad ogni modo, una disposizione statale che legittimasse espressamente l'autorità amministrativa, competente a rilasciare l'AIA, ad inserire limiti alle emissioni odorigene si porrebbe come un ulteriore, importante, strumento a difesa della qualità dell'aria, a fronte del pericolo che impianti particolarmente impattanti possano ridurre la vivibilità dei territori e il benessere della comunità residente nei quartieri attigui ai siti industriali.

## **6. La necessaria valutazione dell'impatto olfattivo in seno alla VIA, alla luce delle recenti posizioni della Corte Costituzionale**

L'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 32/2018 dedicata all'impatto olfattivo stabilisce l'onere di allegare all'istanza per ottenere la VIA anche la documentazione relativa all'esistenza di sorgenti odorigene coinvolte nel progetto, unitamente alla stima del relativo impatto ambientale<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali in materia di VAS e di AIA (...)”.

<sup>224</sup> L'art. 3 L.R. prescrive al gestore di “allegare la documentazione relativa alla individuazione delle sorgenti odorigene significative, alla caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative, comprensiva della determinazione della concentrazione di odore e della portata di odore e della determinazione della concentrazione delle singole sostanze, odoranti o traccianti anche non odoranti, e alla stima dell'impatto olfattivo delle emissioni, redatta secondo le indicazioni di cui all'allegato annesso alle presenti disposizioni”.

E del resto, anche altre leggi regionali<sup>225</sup> in passato avevano previsto che l'autorità amministrativa potesse considerare, tra gli effetti negativi dell'installazione, l'eventuale rilascio di emissioni odorigene in atmosfera, soprattutto nell'ipotesi in cui il progetto prevedesse l'installazione dell'impianto produttivo in un territorio limitrofo alle zone abitate.

La possibilità di inserire nella VIA anche una valutazione circa l'impatto olfattivo dello stabilimento, tra le esternalità negative della produzione, può essere giustificata in virtù della *ratio* ispiratrice della VIA, che si ravvisa nella necessità di “*sensibilizzare l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnico - scientifici idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera*” (T.A.R. Lazio – Roma, sez. 1-quater, sentenza n.11507/2021<sup>226</sup>).

L'autorità competente al rilascio della VIA è tenuta a valutare in anticipo il complessivo impatto che presumibilmente deriverà all'ambiente e alla società a causa della costruzione dell'impianto<sup>227</sup>.

Per valutare in concreto il sacrificio imposto all'ambiente ed alla comunità locale, rispetto all'utilità socio-economica perseguita, è necessaria una complessiva ed approfondita analisi di *tutti* gli elementi del progetto - unitariamente considerato - che incidono sull'ambiente, tra cui ricade inevitabilmente anche il profilo dell'impatto odorigeno sul territorio circostante allo stabilimento produttivo.

---

225 Nella presentazione della delibera lombarda del 2012, infatti, si può leggere che: “*già in fase di progettazione bisogna considerare accuratamente le azioni da mettere in atto per prevenire la formazione e la diffusione di tale inquinante e dotarsi di regole gestionali che possano limitare il più possibile il rilascio di sostanze odorigene*” e si prevede che: “*Tutte le istanze di autorizzazione o gli studi di impatto ambientale (compresa la documentazione per la verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale) per nuove attività o per modifiche che influenzano in modo significativamente peggiorativo le emissioni odorigene di impianti esistenti dovranno essere corredate da una caratterizzazione delle emissioni odorigene eseguita concordemente con quanto riportato nella presente linea guida. Nel caso in cui si vogliano utilizzare approcci alternativi, dovrà essere dimostrato il conseguimento almeno degli stessi standard di protezione dell'ambiente*”. A sua volta, la delibera della Provincia di Trento n. 1087/2016 afferma che “*gli aspetti inerenti all'impatto olfattivo sono valutati nell'ambito del procedimento di VIA*” (pag. 6). E così anche l'Allegato I, art. 3, del D.G.R 9 gennaio 2017 n. 13-4554 della Regione Piemonte prevede che le linee guida si applichino anche “*alle attività soggette a Valutazione di Impatto Ambientale o Verifica di assoggettabilità da cui derivino o possano derivare emissioni odorigene*”.

226 In <https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genere/92-giurisprudenza-amministrativa-tar92/15963-ambiente-in-genere-finalit%C3%A0-della-via.html>.

227 “*In base, dunque, alla disciplina legislativa relativa all'AIA e alla VIA, le Autorità partecipanti alla conferenza di servizi correttamente hanno valutato l'impatto complessivo dell'impianto e le sue emissioni sull'ambiente circostante e richiesto modifiche dell'impianto con riferimento al monitoraggio continuo da parte dell'ARPA e all'impianto di abbattimento di alcune emissioni, in base ai poteri espressamente attribuiti da detta normativa*” (Cons. di Stato, sentenza n. 2248/2020). Ed infatti, alla luce della necessità di considerare gli effetti inquinanti dell'impianto in via preventiva, la VIA deve essere richiesta non soltanto nel caso di costruzione di un nuovo impianto, ma anche nell'ipotesi in cui vengano apportate modifiche sostanziali rispetto all'opera precedente (T.A.R. Puglia-Bari, sentenza n. 1847/2005).

Al riguardo, sembra opportuno ricordare che l'autorità amministrativa competente al rilascio della VIA è chiamata a svolgere una delicata operazione di bilanciamento degli interessi economici con le esigenze di natura pubblica, quali la tutela dell'ambiente, del territorio e del paesaggio (Cons. Stato, sentenze nn. 2248/2020, 4246/2010, 933/2007)<sup>228</sup>.

L'autorità competente, pertanto, è tenuta a contemperare l'attività produttiva dell'impianto che immette odori in atmosfera anche con l'interesse della comunità locale di respirare aria salubre.

Per quanto concerne gli spazi di competenza che le Regioni possono esercitare *in subiecta materia* ai sensi del nuovo art. 272-bis, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 178/2019, ha avuto modo di evidenziare che le disposizioni regionali devono reputarsi legittime laddove non incidano sulla procedura della VIA ma, anzi, ne implementino i contenuti sostanziali con indicazioni che il legislatore nazionale ha espressamente consentito alla normativa regionale con l'art. 272-bis d.lgs. n. 152/2006<sup>229</sup>.

Il Giudice delle leggi afferma il principio per cui le normative regionali possono prevedere che il gestore industriale presenti elementi e documenti ulteriori e diversi da quelli stabiliti dalla normativa statale, così da consentire all'autorità competente al rilascio della VIA di valutare l'impatto odorigeno dell'impianto e disporre l'adozione di eventuali misure di sicurezza idonee a contenere a monte il rilascio di odori sgradevoli nell'ambiente.

In definitiva, l'intervento regionale che preveda una valutazione dell'impatto olfattivo in sede di procedura di rilascio della VIA è legittimo nella misura in cui può garantire una tutela anticipata rispetto al rischio che vengano emessi in aria odori molesti, e sempre che non ne derivi un'alterazione della struttura complessiva del procedimento di valutazione ambientale delineato dalle norme statali. Infatti, se la legge regionale si limita a specificare i contenuti sostanziali della procedura, implementando così la tutela ambientale sottostante, deve reputarsi senz'altro legittima.

---

228 Come ha ben evidenziato il T.A.R. Sicilia – Catania, sez. II, 20 luglio 2007, sentenza n. 1254: “*La P.A. è chiamata, con azione mirata, corretta, partecipata ed efficace, ad assicurare in pratica il rispetto della gerarchia dei valori costituzionali che fonda la giusta valorizzazione di ognuno di essi, in una armonica visione di insieme*”. In dottrina, sull'importanza del bilanciamento tra interessi contrapposti su cui si fonda la VIA: C. Piras, “Contemperamento di interessi tra tutela ambientale e sviluppo economico: l'opzione zero nel procedimento di valutazione di impatto ambientale” in Quaderni di Diritto e Processo Amministrativo, 25 - Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende”, F. Pubusa. e D. Marongiu (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, p. 181 ss.

229 Nello specifico la Corte Costituzionale ha rilevato che gli oneri procedurali gravanti sul gestore, previsti dalla legge della Puglia n. 32/2018, “*non incidono sulla disciplina della VIA sul versante del relativo procedimento. Ne implementano, piuttosto, i contenuti sostanziali con indicazioni che il legislatore nazionale, in forza di quanto espressamente previsto dall'art. 272-bis d.lgs. n. 152/2006, ha specificatamente consentito alla competenza normativa regionale*”.

In occasione della medesima pronuncia, la Consulta ha anche affermato che la legge regionale può prevedere che nello studio di impatto ambientale (SIA), di cui all'art. 22 d.lgs. n. 152/2006, vengano inseriti documenti ulteriori rispetto a quelli richiesti dalla normativa statale. Infatti, la legge regionale che richieda la produzione di tali documenti non starebbe operando un aggravio procedimentale inutile, ma si porrebbe nell'ottica di un aumento della tutela *ex ante* della salubrità ambientale e, quindi, l'intervento regionale risulterebbe pienamente giustificato in virtù del principio di precauzione.

In continuità con quanto argomentato dalla Consulta nel giudizio di costituzionalità che ha coinvolto la legge pugliese, l'art. 18 del Collegato ambientale alla legge di stabilità 2020 ha proposto una serie di modifiche testuali alla disciplina del d.lgs. n. 152/2006 sulla procedura di rilascio della VIA, secondo cui l'autorità competente sarebbe in ogni caso obbligata a valutare anche il potenziale carico odorigeno dell'impianto in sede di istruttoria procedimentale, come finora era stato previsto dalle normative regionali emanate in tema di odori industriali<sup>230</sup>.

Più specificamente, la suddetta norma proponeva di modificare l'Allegato VII alla Parte II del d.lgs. n. 152/2006, prevedendo che lo studio di impatto ambientale (SIA) contenesse anche una descrizione del tipo e della quantità delle emissioni di sostanze odorigene rilasciate dall'impianto industriale.

Da ciò deriverebbe l'obbligo per l'autorità amministrativa di valutare, tra i possibili effetti dell'opera oggetto di costruzione, anche il rilascio di sostanze odoranti in ambiente.

Dopo avere effettuato un prudente bilanciamento tra le esigenze economiche e l'interesse della collettività a non percepire fastidiosi odori nelle aree confinanti con l'impianto, l'amministrazione competente ad emanare la VIA dovrebbe motivare adeguatamente nel provvedimento finale la ragione per cui appare preferibile consentire – e non vietare – l'esercizio dell'attività industriale, nonostante presenti il rischio di impatto odorigeno<sup>231</sup>.

La proposta legislativa del Collegato ambientale va oltre rispetto a quanto statuito dalla sentenza della Corte Cost. n. 178/2019. Infatti, la Consulta si è limitata a riconoscere alle normative regionali la mera possibilità di prevedere che lo studio di impatto ambientale

---

230 *“All’Allegato VII della Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, lettera d) dopo la parola “rumore” sono aggiunte le seguenti parole: “ed emissione di sostanze odorigene”; b) al comma 5, lettera c), dopo la parola “rumori” sono aggiunte le seguenti: “sostanze odorigene”.*

231 Laddove la motivazione della VIA non dovesse considerare l'impatto odorigeno dell'opera tra i possibili effetti negativi della costruzione, il provvedimento potrebbe risultare illegittimo per motivazione insufficiente.

consideri anche l'impatto odorigeno generato dall'attività industriale; invece, la proposta legislativa si pone nell'ottica di introdurre nella normativa statale una previsione vincolante ed operativa a livello nazionale, secondo cui lo studio di impatto ambientale deve - in ogni caso - considerare il rischio dell'impatto olfattivo sul territorio circostante.

Nonostante la suddetta proposta di legge non sia ancora stata ufficialmente approvata, la recente posizione espressa dalla Corte Costituzionale ed il principio di precauzione sotteso all'istituto della VIA giustificano la necessità che venga considerato, nello studio di impatto ambientale, anche il rilascio di sostanze maleodoranti in atmosfera tra le possibili conseguenze derivanti dalla costruzione dello stabilimento industriale.

Inoltre, la possibilità di inserire la valutazione sull'impatto odorigeno dell'opera nello studio di impatto ambientale sembra potersi evincere anche dal dato legislativo ad oggi in vigore: infatti, l'art. 22, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 afferma che lo studio di impatto ambientale contiene *“almeno le seguenti informazioni (...)”*, lasciando così desumere che l'elenco dei contenuti assuma natura meramente esemplificativa e possa essere implementato da ulteriori elementi a salvaguardia dell'ambiente limitrofo all'industria.

Qualora, pertanto, il gestore industriale non dovesse inserire nel SIA la descrizione delle sorgenti odorigene e la stima del potenziale impatto odorigeno, l'autorità competente potrebbe chiedere un'integrazione dei documenti ed eventualmente prescrivere l'esecuzione di misure olfattometriche<sup>232</sup>.

A titolo di completamento del discorso relativo al rapporto tra VIA e prevenzione delle molestie olfattive, sembra opportuno sviluppare due riflessioni finali.

Prima di tutto, in assenza di disposizioni statali contrarie, le normative regionali potrebbero prevedere che anche lo studio ambientale preliminare – da allegare all'istanza di screening della VIA ex art. 19 d.lgs. n. 152/2006 – valuti l'eventualità di un impatto olfattivo

---

232 In tal senso A. Muratori *“Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte seconda)”*, Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali, 2013, v. 21, n. 8-9, p. 720 rilevava già che nulla osterebbe affinché *“l'esecuzione di misure olfattometriche a scopo conoscitivo (...) venga prescritta nell'ambito delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità”*.

dell'opera prevista dal progetto<sup>233</sup>, considerando che la legge non dispone in modo tassativo quali elementi debbano essere contenuti in seno a tale documento<sup>234</sup>.

Anche prevedendo un siffatto onere, le leggi regionali non interferirebbero nell'ambito della competenza statale, poiché si limiterebbero ad introdurre una specificazione di contenuto sostanziale che aumenterebbe il livello di tutela ambientale, senza che ciò possa alterare la struttura complessiva del procedimento della VIA.

In secondo luogo, al fine di ridurre maggiormente il rischio di fastidi olfattivi, le leggi regionali attuative dell'art. 272-bis potrebbero prevedere che, nell'istruttoria del procedimento della VIA, vengano avviate forme di consultazione più informali e dinamiche con il pubblico (ad esempio, l'instaurazione di inchieste pubbliche, un possibile contraddittorio orale tra le parti, ecc...).

Le leggi regionali sulle emissioni odorigene potrebbero rappresentare, sotto tale profilo, un'occasione per coinvolgere e dare maggiore diritto di parola e partecipazione alla comunità nel corso del procedimento amministrativo, così da individuare soluzioni concertate e condivise, che più difficilmente solleveranno in futuro contenziosi oppure ostilità rispetto all'attività industriale sul territorio.

Le normative regionali potrebbero, cioè, superare il ristretto spazio che l'art. 9 della legge 241/90 e la disciplina sulla VIA lasciano alla partecipazione del pubblico al procedimento di valutazione ambientale (prevedendo solo la possibilità di presentare memorie scritte) e potrebbero introdurre modelli di coinvolgimento più evoluti e dinamici, in conformità al diritto comunitario e seguendo l'esempio di altri ordinamenti europei<sup>235</sup>.

---

233 Si ricordi che la fase di c.d. screening (introdotta dalla direttiva n. 11/1997, di modifica della direttiva n. 337/1985) non fa parte del procedimento di rilascio della VIA. Invero, il provvedimento di assoggettamento a VIA è distinto ed autonomamente impugnabile da quello emanato al termine del procedimento di VIA (Cons. Stato, sentenza n. 1213/2009). Inoltre, la giurisprudenza ha chiarito che nella fase di screening il proponente non è tenuto a presentare le possibili alternative del progetto (come l'opzione zero), che – invece – deve indicare in sede di istanza della VIA (T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, sez. I, sentenza n. 692/2009, in *Ambiente e sviluppo*, n. 2, 2010, p. 169).

234 Tanto che la dottrina ritiene che il contenuto dello studio ambientale preliminare possa essere identico a quello del SIA ("VAS, VIA, AIA, Rifiuti, Emissioni in atmosfera- Le modifiche apportate al Testo unico ambientale dai decreti legislativi 128/2010 e 105/2010" a cura di M. Bucello, L. Piscitelli, S. Viola, Giuffrè, 2012, p. 274).

235 La disciplina della VIA, com'è oggi strutturata, risulta palesemente difforme rispetto alla Convenzione di Aarhus, che richiede una partecipazione attiva della collettività al procedimento. L'inchiesta pubblica, in particolare, è prevista soltanto in via facoltativa dalla disciplina sulla VIA e ha trovato attuazione in rarissime ipotesi. La c.d. "VIA speciale" (richiesta per le grandi opere e infrastrutture di interesse strategico) prevede una partecipazione del pubblico ancora più limitata: per presentare le osservazioni sono disponibili solo 30 giorni ed è financo preclusa la possibilità di indire un'inchiesta pubblica. Si noti peraltro che il primo aggiornamento del "Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Aarhus", predisposto dal Ministero dell'Ambiente, afferma che *"le modalità correnti per la consultazione pubblica nella procedura*

La stessa dottrina è dell'opinione che forme più avanzate e dirette di partecipazione - rispetto a quelle previste dalla normativa nazionale - non invaderebbero la competenza statale in materia di procedure di valutazione ambientale<sup>236</sup>.

Del resto, la legittimazione di un'opera – se capace di modificare l'ambiente o pregiudicare la salute pubblica - discende dalla partecipazione effettiva delle parti coinvolte.

Se non si consente già in prima battuta, in sede procedimentale, il dialogo tra pubbliche amministrazioni, gestori economici e collettività, dove poter avanzare richieste, obiezioni e osservazioni, i cittadini continueranno a coltivare sentimenti di sfiducia nei confronti delle istituzioni, e di ostilità rispetto alla costruzione di nuovi stabilimenti industriali nel territorio con conseguente aumento del fenomeno N.I.M.B.Y.<sup>237</sup>.

## **7. La nuova azione inibitoria collettiva come possibile strumento di tutela preventiva avverso il disturbo odorigeno**

Per completare il quadro delle misure di tutela *ex ante* avverso il disturbo provocato dalle emissioni odorigene, si ritiene opportuno dedicare alcuni cenni al ruolo che potrebbe svolgere in tal senso la nuova azione inibitoria collettiva, recentemente introdotta nel nostro ordinamento con la legge 12 aprile 2019, n. 31, “Disposizioni in materia di azione di classe”<sup>238</sup>.

In particolare, il nuovo art. 840 *sexies-decies* c.p.c. afferma che: “*Chiunque abbia interesse alla pronuncia di una inibitoria di atti e comportamenti, posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti, può agire per ottenere l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva*”.

L'arretramento della tutela processuale si presta a costituire una soluzione rapida ed efficace al problema olfattivo: infatti, la disposizione sopra citata prevede la possibilità per

---

*Via, consistenti in osservazioni inviate dal pubblico per iscritto, non permettono un dibattito effettivo tra gli attori interessati”.*

236 In tal senso: R. Caridà. “Autonomie regionali e attività amministrativa tra esigenze di trasparenza, obiettivi di semplificazione e diritti procedurali”, 16 ottobre 2013, in [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0433\\_carida.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0433_carida.pdf); “VAS, VIA, AIA, Rifiuti, Emissioni in atmosfera - Le modifiche apportate al Testo unico ambientale dai decreti legislativi 128/2010 e 105/2010” a cura di M. Bucello, L. Piscitelli, S. Viola, Giuffrè, 2012, p. 121.

237 Sulla necessità di prevedere forme di partecipazione del pubblico più attive in sede procedimentale, soprattutto in sede di procedura di VIA: L. Carbonara, “Il principio di partecipazione nel procedimento ambientale” in *giustamm.it*, 2012, p. 1 ss.

238 Pubblicata in GU n.92 del 18-04-2019.

i cittadini di agire d'anticipo – in conformità al principio di precauzione – così da prevenire possibili pregiudizi derivanti dall'attività industriale.

In realtà, il codice del consumo, all'art. 37, prevede già un simile metodo di tutela: la differenza sta nel fatto che in quel caso la legittimazione attiva è riservata alle sole associazioni non lucrative, precludendo così al singolo la possibilità di agire in giudizio.

La nuova disposizione, invece, prevede che “*chiunque abbia interesse*” possa agire in giudizio per prevenire un pregiudizio, anche qualora non si sia ancora verificato alcun comportamento lesivo degli interessi collettivi.

Tuttavia, allargando troppo le maglie si pone il rischio che il singolo possa accedere indiscriminatamente a tale tipologia di azione: chiunque, infatti, potrebbe limitarsi ad allegare le possibili ripercussioni negative derivanti dall'attività industriale, a carico della collettività e delle future generazioni, ottenendo facilmente un provvedimento inibitorio che condanni il gestore industriale alla riduzione dell'impatto olfattivo.

Il problema è aggravato dal fatto che la riforma non ha previsto lo svolgimento di una fase preventiva di valutazione circa l'ammissibilità della domanda inibitoria, a differenza di quanto previsto dalla nuova disciplina sull'azione risarcitoria collettiva introdotta dalla medesima legge n. 31/2019 (per cui v. *infra*, Cap. III, par. 5).

D'altra parte, è evidente che non si può consentire di agire in giudizio a *chiunque abbia interesse* a impedire il rilascio di emissioni odorigene per mero capriccio oppure in assenza di un sostanziale pregiudizio che può derivare dall'attività produttiva: una simile soluzione si porrebbe in senso contrario all'art. 100 c.p.c – che richiede l'interesse a ricorrere come condizione dell'azione – e sarebbe irragionevolmente pregiudizievole nei confronti dei gestori industriali.

Spetta, allora, al giudice il delicato compito di circoscrivere caso per caso la categoria dei legittimati attivi, consentendo di poter accedere alla tutela preventiva soltanto a coloro che riescano a dimostrare di potere subire un pregiudizio concreto a causa delle molestie olfattive.

L'operazione di selezione dei legittimati attivi si rivela un compito estremamente complesso per il giudice: infatti, mentre nel caso dell'azione risarcitoria il giudice può limitarsi ad accertare *ex post* il danno allegato dagli attori, e verifica se tale pregiudizio è imputabile alle molestie olfattive, nell'ipotesi dell'azione inibitoria si pone la necessità di *prevenire* un pericolo ancora incerto, che non si è verificato e nemmeno è detto che in futuro si verificherà.

È chiaro che in quest'ultimo caso risulta difficile individuare un parametro certo ed univoco per selezionare i potenziali danneggiati: la decisione però deve essere rimessa giocoforza alla sensibilità del singolo magistrato che, a tal fine, potrà considerare una serie di fattori, come la singola vicenda processuale, la *vicinitas* delle abitazioni rispetto all'impianto industriale o la tipologia di attività industriale.

Il principale vantaggio della tutela inibitoria collettiva – almeno rispetto all'azione risarcitoria - è il fatto che la sentenza di accoglimento produce effetti *ultra partes*.

Infatti, l'ordine impartito dal giudice all'impresa di interrompere l'azione pregiudizievole produce inevitabilmente effetti positivi non soltanto a favore di chi ha formalmente agito in giudizio, ma anche a vantaggio di un numero indeterminato di destinatari, che sono i componenti della comunità territoriale esposta agli odori sgradevoli.

Un ulteriore, significativo, vantaggio che presenta l'azione inibitoria è rappresentato dalla celerità dei tempi processuali, notevolmente più ridotti rispetto all'azione risarcitoria, considerando che si svolge con le forme del rito camerale (art. 737 ss. c.p.c.).

Anche a livello probatorio si riscontrano alcune facilitazioni a favore dei potenziali danneggiati: infatti, viene previsto che il giudice può fondare la propria decisione anche su dati statistici e presunzioni semplici (art. 840 *sexies-decies*, comma 5, c.p.c.).

L'accoglimento della domanda inibitoria può consistere nella condanna, a carico dell'impresa convenuta, di cessare la condotta omissiva (ad esempio la mancata osservanza delle prescrizioni sugli odori) oppure commissiva (come il rilascio delle emissioni a certi orari) entro un termine stabilito dal giudice.

D'altro canto, l'azione inibitoria recentemente introdotta dal nostro legislatore sembra quasi perseguire una funzione simil-punitiva: si noti, infatti, che l'inottemperanza dell'impresa all'ordine del giudice può comportare l'obbligo di versare una somma a vantaggio dei creditori, a titolo di sanzione, per tutto il periodo in cui l'obbligazione di *facere* non verrà adempiuta (art. 614-*bis* c.p.c.).

Resta, poi, una certa perplessità il fatto che non è possibile cumulare l'azione inibitoria collettiva con l'azione collettiva risarcitoria (art. 840 *sexies-decies* c.p.c, comma 9<sup>239</sup>): invero, considerando l'unicità della condotta causativa del pregiudizio, il cumulo delle azioni avrebbe potuto soltanto agevolare l'economia processuale. Non solo ma, di fronte ad

---

239 "Quando l'azione inibitoria collettiva è proposta congiuntamente all'azione di classe, il giudice dispone la separazione delle cause".

un siffatto divieto, l'impresa convenuta potrà essere costretta a predisporre due difese diverse per i medesimi fatti processuali<sup>240</sup>.

Ad ogni modo, la nuova azione inibitoria - se esperita in materia di molestie olfattive - può rappresentare una soluzione preferibile al rimedio *ex post* dell'azione risarcitoria contro l'industria, da un lato consentendo ai cittadini di prevenire eventuali pregiudizi derivanti dagli odori molesti, e dall'altro dando all'imprenditore la possibilità di adeguare immediatamente le condotte aziendali senza dover essere costretto, in futuro, a risarcire i singoli residenti che dovessero lamentare in giudizio di avere patito danni a causa delle molestie olfattive.

## 8. Cenni sulla regolazione delle molestie olfattive nella *statutory law*

Nel sistema anglosassone la regolazione degli odori industriali è rimessa alla *statutory nuisance*<sup>241</sup>, a differenza della tutela *ex post*, che è oggetto dei rimedi della *common law*.

Le linee guida del Department for Environment, Food & Rural Affairs del 7 aprile 2015<sup>242</sup> attribuiscono ai consigli amministrativi (*councils*) la competenza ad accertare periodicamente se le emissioni industriali maleodoranti possano incidere sulla qualità e le abitudini di vita dei residenti delle zone limitrofe alle industrie.

Per potere qualificare gli odori come "*statutory nuisance*", i suddetti consigli devono individuare l'origine e le caratteristiche degli odori industriali, la tipologia dell'area in cui è collocata l'impresa, la frequenza delle emissioni e la comunità locale esposta agli odori.

In particolare, un indizio citato dalle linee guida governative consiste nel fatto che i residenti non utilizzano più i giardini esterni delle proprie abitazioni, rinunciando a stare all'aria aperta a causa delle molestie olfattive.

Normalmente, i consigli amministrativi hanno la prassi di avvalersi, nel corso dell'accertamento, di due "sniffers" al fine di individuare l'intensità, la frequenza e il fastidio generato dagli odori, e sono chiamati altresì a considerare l'eventuale influenza di fenomeni esterni ai processi industriali, vale a dire gli eventi climatici e meteorologici.

---

240 Si mostra critico al divieto di cumulo A. Carratta, "I nuovi procedimenti collettivi: considerazioni a prima lettura", in *Giurisprudenza Italiana*, n. 10, 2019, p. 2300.

241 La *statutory nuisance* è il corpo di norme che perseguono lo scopo di eliminare o, quantomeno, garantire il controllo dei fenomeni che vengono qualificati dall'ordinamento inglese come *nuisance* (molestia).

242 "Nuisance smells: how councils deal with complaints", in <https://www.gov.uk/guidance/nuisance-smells-how-councils-deal-with-complaints>.

Qualora, a seguito di tali accertamenti, le emissioni odorigene vengano qualificate come uno “*statutory nuisance*” – ovvero venga ritenuto altamente probabile che potrebbero rappresentare un fastidio significativo nel prossimo futuro – i consigli emanano un *abatement notice*, con il quale ordinano all’operatore economico e/o al proprietario dell’attività produttiva di cessare del tutto l’attività odorigena, oppure, più frequentemente, prescrivono le misure più adeguate a ridurre la quantità delle emissioni odorigene entro un termine perentorio<sup>243</sup>.

Tale provvedimento può essere impugnato di fronte alla Magistrates Court dall’operatore economico entro ventuno giorni dalla comunicazione (*statutory nuisance action*), dove il *notice* potrà essere confermato oppure annullato.

Tuttavia, in sede di contestazione di tale provvedimento inibitorio, l’unica difesa che l’imprenditore può spendere consiste nel dimostrare di avere adottato tutte le *best practical means* (BPM) che risultavano necessarie al contenimento degli odori e proporzionate alla situazione finanziaria dell’azienda<sup>244</sup> (mentre non si richiede, ai fini dell’esonero della responsabilità, che l’operatore dimostri di avere azzerato completamente la fuoriuscita delle emissioni maleodoranti).

Ed infatti, la sezione 80 (8) (a) dell’Environmental Protection Act del 1990 afferma che se un *nuisance* – come stabilito nelle sottosezioni della sezione 79 – viene prodotto da locali industriali e/o commerciali, il destinatario di un *abatement notice* può difendersi dimostrando di avere adoperato i “mezzi più praticabili” (*best practicable means*: BPM)<sup>245</sup> per prevenire o contrastare l’effetto del *nuisance*.<sup>246</sup>

---

243 La conseguenza della violazione dell’*abatement notice* è individuata dall’art. 80, c. 4, EPA, secondo cui: “*If a person on whom an abatement notice is served, without reasonable excuse, contravenes or fails to comply with any requirement or prohibition imposed by the notice, he shall be guilty of an offence*”.

244 Le BPM non vanno confuse con le Best available techniques (BAT) di derivazione europea (direttiva 2010/75/UE sul controllo e la prevenzione dell’inquinamento). Le Best practicable means indicano, infatti, uno standard inglese che trova origine nel 19° secolo: esso appare per la prima volta nell’Alkali Act del 1874 e poi nel Rivers Pollution Prevention Act del 1876. Inoltre, mentre l’adozione delle BPM nel corso della lavorazione industriale può essere eccepita dall’imprenditore in sede di *statutory nuisance action*, tale difesa non è esperibile in sede di *common law action*. L’utilizzo delle BPM come strumento di difesa è sancito dall’art. 80, c. 7, EPA (1990): “*Subject to subsection (8) below, in any proceedings for an offence under subsection (4) above in respect of a statutory nuisance it shall be a defence to prove that the best practicable means were used to prevent, or to counteract the effects of the nuisance*”.

245 La sezione 79 (9) definisce il termine “praticabile” nel senso di “mezzi migliori”, cioè come “*ragionevolmente praticabile tenendo conto, tra l’altro, delle condizioni e delle circostanze locali, dell’attuale stato delle conoscenze tecniche e delle implicazioni finanziarie*”.

246 Ad esempio, Thames Water, cui era stato notificato l’avviso da parte del Consiglio di London Borough of Hounslow per l’eccesso di odori industriali provenienti dal suo impianto di depurazione, ha impugnato di fronte alla Magistrates Court il *notice*, sostenendo che l’impianto stesse già mettendo in atto la “best operational practisal” nella gestione degli odori. Tuttavia, nel 2004 la Magistrates Court ha rigettato tale difesa, e ha qualificato il disturbo come *statutory nuisance*, ordinando a Thames Water di ottemperare al

In Inghilterra e in Galles, un ruolo molto importante nella gestione e nel controllo dell'inquinamento odorigeno in sede di *statutory law* è svolto poi dagli *environmental permits* che vengono rilasciati – in conformità all'EPA - dall'Environment Agency (EA), agenzia ambientale che lavora a stretto contatto con i consigli amministrativi (v. The Environmental Permitting Regulations 2016<sup>247</sup>).

L'*environmental permit*, in particolare, autorizza “(a)the operation of a regulated facility, and (b)that operator as the person authorised to operate that regulated facility” (art. 13).

Si tratta di autorizzazioni in cui viene prescritta, tra le altre cose, l'adozione delle migliori tecnologie e l'obbligo di ridurre l'impatto delle emissioni odorigene in modo da raggiungere lo standard ottimale del c.d. “*no significant pollution*” (v. direttiva IPPC)<sup>248</sup>.

A tal proposito, deve evidenziarsi che, a differenza del nostro ordinamento, il sistema giuridico inglese non contempla precisi valori limite e standard numerici assoluti delle emissioni odorigene: prevale, invero, l'idea per cui la tollerabilità dell'odore vada valutata caso per caso, in relazione allo specifico contesto territoriale in cui l'impianto industriale è collocato. Dunque, nelle autorizzazioni è possibile leggere soltanto prescrizioni generiche sul rilascio di odori, come “*no nuisance*” oppure “*no significant pollution*”.

Tale valutazione casistica è una caratteristica anche dei rimedi di *common law*, dove i giudici accertano, in base alle testimonianze ed alle ispezioni *in loco*, la tollerabilità locale delle emissioni, rinunciando ad applicare soluzioni generalizzate che possano valere per ogni stabilimento industriale.

Terminata l'analisi del panorama di tutele preventive avverso il disturbo odorigeno, è necessario spostarsi a considerare quali strumenti di tutela *ex post* possano essere esperiti dalla collettività soggetta alle molestie olfattive, qualora i primi non siano risultati sufficienti a limitare efficacemente gli odori industriali.

---

*notice* entro due anni (poi prorogati a tre), adottando una serie di misure di prevenzione degli odori dal costo complessivo di £70 milioni (v. caso Dobson v Thames Water [2011] EWHC 3253).

247 <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/1154/contents/made>.

248 Per quanto concerne gli odori industriali, l'agenzia ambientale ha emanato delle linee guida, intitolate “Horizontal guidance document (EP H4)” dove elenca i criteri per regolare, controllare e abbattere gli odori di alcuni siti industriali (EP SITES).

## CAPITOLO III

### L'IMPATTO DELLE IMMISSIONI ODORIGENE SUL TERRITORIO E GLI STRUMENTI DI TUTELA EX POST

#### Sommario

Premessa.....	123
SEZIONE I.....	125
LO SMELL NUISANCE NEL SISTEMA DELLA COMMON LAW .....	125
1. Cenni generali sulle azioni per <i>nuisance</i> nel sistema inglese.....	125
2. Lo <i>smell nuisance</i> e i rimedi della <i>common law</i> .....	127
3. La vicenda <i>Coventry v. Lawrence</i> e le “Coventry rules” .....	131
4. Il rapporto tra le molestie olfattive e l’ <i>environmental permit</i> : il caso <i>Barr v. Biffa</i> .....	135
SEZIONE II.....	139
LA TUTELA PENALE E CIVILE AVVERSO LE EMISSIONI ODORIGENE .	139
1. La tutela penale contro le emissioni odorigene alla luce del riparto di competenze Stato-Regioni ex art. 272- <i>bis</i> .....	139
2. Il rapporto tra tutela pubblica e tutela privata in materia di molestie olfattive e il discusso criterio del “valore soglia” .....	142
3. La tutela processuale contro le emissioni odorigene alla luce della nuova <i>class action</i> .....	147
4. Il riparto degli oneri probatori nell’azione contro le molestie olfattive .....	152
5. Il danno da emissioni odorigene e la sua valutazione in termini economici .....	161

6. Criticità circa l'utilizzo della <i>class action</i> contro l'impatto odorigeno, in particolare il problema dei costi giudiziali proibitivi .....	166
6.1 La questione della ristretta legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste nella class action.....	170

## Premessa

Le misure individuate dall'art. 272-*bis* d.lgs. n. 152/2006 al fine di prevenire la ricaduta delle emissioni odorigene sulla collettività – che hanno costituito l'oggetto del II Capitolo – potrebbero non risultare sufficienti ad evitare pregiudizi al benessere della collettività a causa delle molestie olfattive; in tal caso, entrano in gioco i rimedi di tutela successiva (o processuale) esperibili nei confronti dell'operatore economico da parte di coloro che abbiano patito l'impatto odorigeno.

Il fondamento della responsabilità *ex post* dell'operatore economico per gli odori molesti va rinvenuto nel noto principio di derivazione europea “chi inquina paga” (art. 191 TFUE; art. 3-*ter* d.lgs. n. 152/2006). Tale principio, infatti, impone al gestore economico di farsi carico dei pregiudizi imputabili all'attività inquinante, secondo una logica di auto-responsabilità. Se, infatti, l'operatore trae profitto dall'introduzione di un certo bene nel mercato, è ragionevole che venga poi chiamato ad assumersi i rischi della produzione e i costi delle esternalità negative derivanti dall'attività industriale, tra cui rientra anche l'impatto olfattivo, secondo il criterio “*cuius commoda et eius incommoda*”.

Del resto, anche sotto il profilo economico risulta senz'altro preferibile che il costo delle molestie olfattive ricada sull'imprenditore piuttosto che sulla collettività (attraverso il sistema di fiscalità), considerando che l'operatore economico è colui che si trova nella posizione migliore per prevenire nel modo più adeguato il rischio degli odori che lo stabilimento produttivo rilascia in atmosfera.

Ed infatti, il gestore industriale possiede tutti gli strumenti per gestire le modalità di produzione in modo da ridurre il più possibile i rischi esterni, ed ha la possibilità di internalizzare in vario modo le spese di gestione e ammortizzare i costi delle misure di prevenzione e di sicurezza che decide di adottare, contabilizzando tali spese nelle voci di costo nel bilancio dell'azienda – allo stesso modo dei costi del materiale e/o della manodopera - e potendo disporre i necessari accantonamenti<sup>249</sup>.

---

249 “Il principio [del “chi inquina paga”] esprime anche il tentativo di internalizzare detti costi sociali e di incentivare - per effetto del calcolo dei rischi di impresa - la loro generalizzata incorporazione nei prezzi delle merci, e, quindi, nelle dinamiche di mercato dei costi di alterazione dell'ambiente (con conseguente minor prezzo delle merci prodotte senza incorrere nei predetti costi sociali attribuibili alle imprese e conseguente indiretta incentivazione per le imprese a non danneggiare l'ambiente)” (Cons. Stato, sentenza n. 3885/2009). L'imprenditore, infatti, ha la possibilità di stipulare polizze assicurative contro i rischi verso i terzi o l'ambiente; accantonare somme e destinarle all'eventuale risarcimento di pregiudizi; oppure incorporare il costo dell'inquinamento nel prezzo finale delle merci.

La funzione della responsabilità dell'imprenditore per gli odori molesti è duplice, in quanto riveste natura sia deterrente che ripristinatoria<sup>250</sup>.

Infatti, da un lato è necessario incentivare il potenziale inquinatore a tenere in considerazione – a monte delle decisioni imprenditoriali – i possibili costi ambientali e sociali dell'attività produttiva, considerando tutte le conseguenze della produzione che possono riversarsi sulla comunità territoriale; dall'altro, la responsabilità deve garantire la reintegrazione del pregiudizio subito dai danneggiati a causa del disturbo olfattivo.

Questo Capitolo è dedicato proprio alle misure a carattere risarcitorio che il nostro ordinamento prevede, anticipando fin d'ora come l'indagine muova prima da tutto dalle soluzioni individuate nell'ordinamento inglese, per poi andare ad esaminare i possibili rimedi per provare ad ottenere un ristoro, di tipo principalmente economico, quando, lo ribadiamo, le misure a carattere preventivo non abbiano sortito l'effetto sperato.

---

250 Sottolinea che la responsabilità da immissioni non deve prestarsi, invece, a perseguire finalità di natura sanzionatoria M. Gerbi, "Immissioni intollerabili: qualificazione e quantificazione del danno risarcibile", commento a Trib. di Lucca 10 gennaio 2014, n. 40, in *Danno e Responsabilità*, n. 12, 2014, p. 1187.

## SEZIONE I

# LO SMELL NUISANCE NEL SISTEMA DELLA COMMON LAW

### 1. Cenni generali sulle azioni per *nuisance* nel sistema inglese

Le pronunce elaborate dalle corti anglosassoni in materia di molestie olfattive hanno la caratteristica di variare in base alla situazione concreta portata alla loro attenzione, applicando soluzioni adeguate al caso di specie e considerando più fattori che influenzano il disagio olfattivo avvertito dalla popolazione.

Le azioni in merito alla materia delle molestie olfattive appartengono alla categoria delle azioni per *nuisances*, le quali, a loro volta, sono riconducibili al più ampio *genus* delle c.d. *tort claims* (così come le azioni per *trespass* e per *negligence*<sup>251</sup>).

Non è raro che tale genere di azioni vengano instaurate in forma di Group Litigation (cioè come azioni collettive), le quali si basano sul modello del c.d. *opt-in* (a differenza del modello *opt-out* adoperato dall'ordinamento americano)<sup>252</sup>.

In più, le azioni processuali aventi ad oggetto lo *smell nuisance* sono azioni per *private nuisance*: in tal caso, infatti, colui che agisce in giudizio è un privato che lamenta un *nuisance*, cioè un'indebita interferenza nel sereno godimento della proprietà privata, che viene generata da una molestia altrui (in genere un'attività industriale o commerciale).

Il *private nuisance* consiste cioè nella violazione delle “regole di buon vicinato”, e di quella che viene comunemente definita come “*golden rule of reciprocity*”, vale a dire “*using your land as not to injure another's*”<sup>253</sup>.

---

251 Le azioni per *trespass* (determinate da un'interferenza o una molestia di tipo materiale nel possesso di un immobile altrui) rappresentano un'ipotesi di responsabilità obiettiva (*strict liability*), a differenza delle azioni per *negligence* (come la violazione di un contratto) che si fondano sulla colpa (*fault*).

252 Nel senso, cioè, che non è necessaria l'adesione formale di ciascun membro della classe nell'azione collettiva per essere presa in considerazione la sua posizione all'interno della sentenza conclusiva del giudizio. I membri della classe vengono automaticamente inclusi nella classe, a meno che decidano di non farne parte manifestando espressamente una volontà in tal senso. Al contrario, nel modello *opt-in* il singolo individuo è onerato a prendere parte all'azione di classe - anche successivamente al deposito della sentenza - per ottenere un risarcimento nella sentenza di condanna.

253 In Clerk & Lindsell on Torts, Sweet & Maxwell Ltd, 20th edition, 2013, si afferma che tra le ipotesi di *nuisance* vi sono i comportamenti di coloro che “*unduly interfering with his neighbour in the comfortable and convenient enjoyment of land*”. Tra gli esempi è incluso quello di “*creating smells by the carrying on of an offensive manufacture or otherwise*” (par. 20-06,-09).

La legittimazione attiva spetta al proprietario ovvero al possessore dell'immobile, e l'azione in parola può essere esperita soltanto per ottenere il risarcimento del danno al sereno godimento dell'abitazione, restando esclusa la possibilità di richiedere anche il ristoro dei pregiudizi alla salute intesa in senso stretto<sup>254</sup>.

In tali vicende, infatti, l'ammontare del danno liquidato dal giudice in via equitativa viene commisurato alla riduzione della "*amenity value*" subita dalla proprietà del ricorrente.

Azioni diverse, invece, sono quelle per *public nuisance*: si tratta di azioni generate dal compimento di un atto illegittimo – la violazione di un dovere giuridico – che ha comportato conseguenze a danno della salute, dell'incolumità fisica o della proprietà privata.

Ad ogni modo le azioni *per nuisances*, in generale, appartengono al *genus* delle *strict liability torts* perché viene in gioco una responsabilità di tipo oggettivo (*strict liability*) del danneggiante. Ciò implica che il convenuto può essere dichiarato responsabile per il danno subito dall'attore a prescindere che abbia agito o meno con negligenza, ovvero con la consapevolezza che l'attività avrebbe provocato un danno a terzi, anche se autorizzata.

Ai fini dell'esonero dalla responsabilità, il convenuto può soltanto dimostrare di aver fatto un "uso ragionevole" della proprietà - o dell'attività di cui è titolare - che ha recato un pregiudizio al terzo (v. Cap. I, par. 4), mentre non può eccepire di aver fatto uso delle *best practicable means*<sup>255</sup>, essendo tale difesa estranea al settore della *common law* ed esperibile solo in sede di contestazione dell'*abatement notice*.

D'altro canto, il regime della responsabilità oggettiva non esonera il ricorrente dall'onere di dimostrare in giudizio tutti gli elementi costitutivi del *tort*.

Innanzitutto, il danneggiato è tenuto a provare il nesso di causalità (*causation*) tra l'azione - o l'omissione - del convenuto e il danno che asserisce di avere subito a causa della condotta molesta.

Qualora il ricorrente dovesse lamentare un danno causato da sostanze inquinanti, normalmente viene richiesto di allegare le tipologie di sostanze che presumibilmente avrebbero determinato il danno, unitamente a studi tossicologici ed epidemiologici a

---

254 "*Nuisance is commonly regarded as a tort in respect of land*" (Halsey v. Esso Petroleum co. Ltd [1961] 1 WLR, 683).

255 Nel caso *Transco plc v Stockport Metropolitan Borough Council* [2003] 3 WLR 1467 (HL), Lord Hoffman afferma rigidamente che: "*Liability in nuisance is strict in the sense that one has no right to carry on an activity which unreasonably interferes with a neighbour's use of land merely because one is doing it with reasonable care. If it cannot be done without causing an unreasonable interference, it cannot be done at all*" (para 26).

supporto della sua tesi. In secondo luogo, il ricorrente è tenuto a individuare con precisione l'identità del convenuto, nonché la tipologia, l'origine e la concentrazione della sostanza inquinante, e la modalità con cui ne è venuto a contatto.

Infine, il ricorrente è onerato a dimostrare la *proximate cause*. Dovrà, cioè, dimostrare che il pregiudizio subito rientrava nel rischio ragionevole derivante della condotta del convenuto, così che questi sarà tenuto a risarcire il danno in quanto avrebbe dovuto – e potuto – ragionevolmente gestire e controllare un siffatto rischio.

Con riferimento allo standard della prova del nesso di causalità e del danno, nelle azioni per *nuisance* non è necessario che venga raggiunta la piena prova a livello scientifico: è sufficiente dimostrare che l'azione del convenuto, con molta probabilità, avrebbe causato un pregiudizio a terzi.

Ai fini probatori, nelle azioni per *smell nuisance* assumono particolare rilevanza le testimonianze, soprattutto se supportate da documenti scritti, come accertamenti dell'EA oppure anche diari delle giornate in cui si sono avvertiti odori sgradevoli<sup>256</sup>.

Dalle caratteristiche delle azioni per *nuisances* è dunque possibile evincere come la rigida regola della responsabilità oggettiva nel sistema inglese sia temperata da altrettanto rigidi oneri probatori a carico dell'attore che lamenta il *nuisance* generato dal vicino.

È necessario, ora, indagare più approfonditamente le azioni di *smell nuisance* (o *odour nuisance*) e i rimedi più significativi che le corti inglesi hanno elaborato per risolvere il problema delle emissioni odorigene industriali lamentate in giudizio.

A tal scopo, si svolgerà una breve disamina dei casi giurisprudenziali più importanti per poter trarre delle conclusioni generali sull'approccio della *common law* rispetto al problema olfattivo.

## **2. Lo *smell nuisance* e i rimedi della *common law***

Rispetto alle altre tipologie di *nuisance*, nel caso delle emissioni odorigene rileva particolarmente la differenza tra *amenity nuisance* e *material nuisance* operata dalla giurisprudenza anglosassone – di cui abbiamo già accennato al I Capitolo (par. 2)<sup>257</sup>.

---

256 V. caso Barr v. Biffa Waste Services [2012] EWCA Civ 312 punto 125.

257 La distinzione è stata operata, nel caso St Helen's Smelting Co. v. Tipping [1865] 11 HLC, 642, da Lord Westbury LC: "My Lords, in matters of this description it appears to me that it is a very desirable thing to mark the difference between an action brought for a nuisance upon the ground that the alleged nuisance produces material injury to the property, and an action brought for a nuisance on the ground that the thing alleged to be a nuisance is productive of sensible personal discomfort".

Chiaramente, l'impatto olfattivo ricade nella categoria dell'*amenity nuisance* in quanto non provoca danni materiali (a differenza del *trespass*), ma disturba il quieto vivere e la qualità di vita delle persone esposte ai frequenti odori industriali.

Tale distinzione non rimane sul piano meramente teorico, in quanto si tratta di un significativo *discrimen* che si riversa – in concreto – nella modalità di approccio alla vicenda oggetto del giudizio.

In primo luogo, per accertare la sussistenza di un *amenity nuisance* è necessario valutare in generale il contesto territoriale il cui il disturbo si è verificato.

Secondariamente, soltanto nell'ipotesi dell'*amenity nuisance* il giudice adopera il c.d. "*reasonable user test*" (v. casi *St Helen's Smelting Co. v Tipping*; *Polsue and Alfieri v. Rushmer*<sup>258</sup>; *Halsey v. Esso Petroleum*<sup>259</sup>): in altre parole, il giudice investito dell'azione *per amenity nuisance* è chiamato a indagare se il responsabile abbia fatto un ragionevole utilizzo della sua proprietà e se, quindi, stia imponendo (oppure abbia imposto) ai residenti un sacrificio che possa ritenersi *ragionevole*.

Come Mr Croxford evidenzia nel caso *Barr v. Biffa*, il giudizio in questione passa attraverso due fasi ("*two stage test*"): bisogna prima accertare la diligenza in astratto, il che vuol dire valutare se sono stati considerati i potenziali impatti sulla collettività, anche in base alla località in cui l'attività viene svolta ("*reasonable in principle*"); in secondo luogo, bisognerà verificare se l'attività *di fatto* è stata esercitata in modo ragionevole ("*reasonable in fact*"), cioè minimizzando i rischi (come gli odori).

Come già accennato, l'ordinamento inglese non è provvisto di valori limite degli odori, né di standard numerici assoluti che possano fungere da parametro per valutare la responsabilità ed escludere eventualmente la sussistenza dello *smell nuisance*.

Ciò viene evidenziato nel caso *Barr v. Biffa*: "*There is no absolute standard; it is a question of degree whether the interference is sufficiently serious to constitute a nuisance. That is to be decided by reference to all the circumstances of the case*" (punto 36).

---

258 [1907] AC 121 (CA [1906] 1 Ch 234). Nel caso di specie il ricorrente, che risiedeva a Gough Square, soffriva le emissioni acustiche provenienti da una tipografia antistante la propria abitazione. Il giudice di primo grado riconobbe la sussistenza di un *nuisance* poiché i rumori provocavano "*a serious and not merely a slight interference with the plaintiff's comfort*". La Corte d'Appello ritenne, invece, che: "*A resident in such an area must put up with a certain amount of noise... But whatever the standard of comfort in a particular district may be, I think the addition of a fresh noise caused by the defendants works may be so substantial as to create a legal nuisance*" (p. 250).

259 "*It is important that the nature of the district should be borne in mind*" [1961] 1 WLR, p. 688.

Il parametro di riferimento non è costituito da valori limite, ma *dall'ordinary man*, onde per cui l'utilizzo della proprietà sarà *reasonable* se “*an ordinary person could reasonably be expected to put up with*”.

Ma soprattutto - come si è già osservato al Cap. I, par. 4 - per poter qualificare un fastidio come vero e proprio *actionable nuisance* – cioè come *nuisance* meritevole di tutela con un rimedio di *common law* - è necessario qualificare il quartiere in cui esso si è verificato come residenziale o industriale.

Il giudice di *common law* è tenuto a valutare se l'attività industriale che ha generato il *nuisance* ha limitato i diritti “antagonisti” entro un ragionevole limite, in modo cioè da non sacrificare ingiustificatamente le posizioni giuridiche contrapposte.

Nel caso in cui il *nuisance* non possa essere giustificato dal ragionevole utilizzo della proprietà e dalla destinazione dell'area in cui si è verificato, l'operatore economico sconterà una responsabilità di tipo obiettivo: sarà, cioè, tenuto a rispondere in ogni caso del fastidio derivante dagli odori industriali, anche qualora dovesse riuscire a dimostrare di avere adottato tutte le migliori tecnologie disponibili.

Si tratta del principale elemento distintivo del regime della *common law nuisance* rispetto alla *statutory nuisance*, perché in quest'ultimo caso l'operatore economico ha la possibilità di difendersi eccependo di aver fatto uso delle “*best practicable means*”.

Invece, nel diritto comune il gestore economico può soltanto dimostrare che *l'odour nuisance* non era ragionevolmente prevedibile (“*reasonably foreseeable*”).

Secondo la giurisprudenza, nemmeno la dimostrazione della finalità pubblica dell'attività responsabile delle immissioni di odori può costituire una valida difesa in sede di giudizio di *common law* (caso Barr v. Biffa, punto 36)<sup>260</sup>.

Con riferimento ai possibili *remedies* offerti al danneggiato dai giudici di *common law*, rileva prima di tutto l'*injunction* (“*the primary remedy*”<sup>261</sup>): si tratta di un provvedimento con cui la corte ordina al convenuto di modificare il suo comportamento in modo da mettere fine una volta per tutte al *nuisance* (nel peggiore dei casi, disponendo la chiusura dell'attività responsabile del disturbo).

---

260 “*The fact that the nuisance is caused by activities which are beneficial will not provide a defence to a nuisance claim*”.

261 L'espressione è di Lord Goff in *Hunter v Canary Wharf Ltd* [1997] 2 AC 655, 692.

Si tratta di un *equitable remedy*, nel senso che è frutto di una decisione totalmente discrezionale della corte, la quale decide l'*an* del rimedio e stabilisce anche l'opportunità di adottare eventuali ulteriori soluzioni.

I giudici, dunque, potrebbero favorire del tutto il mantenimento dell'attività industriale e non disporre alcun rimedio per porre fine al *nuisance*; così come potrebbero ritenere opportuno disporre il risarcimento dei danni in aggiunta – o in sostituzione – dell'*injunction*<sup>262</sup>; oppure ancora potrebbero decidere di sospendere l'*injunction* per un certo periodo di tempo, a favore dell'operatore economico<sup>263</sup>.

In quest'ultimo caso, i giudici possono ordinare all'autore del *nuisance* – nelle more della della sospensione dell'ingiunzione - di trasferire altrove l'attività industriale che ha causato il *nuisance*, oppure investirlo del dovere di elaborare metodi differenti di produzione che facciano utilizzo di tecnologie o strumenti che consentano di eliminare, o quantomeno ridurre, la possibilità di fuoriuscita degli odori (ad esempio, provvedere alla copertura degli impianti che presentano maggiori criticità per l'emissione di miasmi)<sup>264</sup>.

La ragione per cui il giudice può preferire sospendere – o non concedere proprio - l'*injunction* è garantire il mantenimento dell'esercizio dell'attività che persegue un pubblico interesse e che, per ciò solo, non merita di essere interrotta poiché l'interruzione provocherebbe un pregiudizio maggiore (*cf.* *Dennis v. Ministry of Defence* [2003] EWHC 793, QBD 2003<sup>265</sup>) ; oppure si può trattare di un'attività che conta un largo numero di dipendenti, onde per cui la sua interruzione risulterebbe una soluzione sproporzionata e contraria alla tutela del diritto del lavoro<sup>266</sup>.

Pertanto, mentre la finalità di pubblico interesse dell'attività non costituisce una difesa spendibile in giudizio da parte del responsabile del *nuisance*, d'altro canto può

---

262 Ad esempio, *v.* caso *Dobson v Thames Water* [2011] EWHC 3253, dove la Corte ha rigettato la richiesta di *injunction* per la mancanza di un *continuing nuisance* (punto 1118) e accordato il risarcimento dei danni ai ricorrenti per le molestie olfattive derivanti dalla discarica.

263 Sull'argomento *v.* B. Pontin, "Private Nuisance in the Balance: *Coventry v Lawrence* (No 1) and (No 2)", in *Journal of Environmental Law* Volume 27, Issue 1, March 2015, p. 128 ss.

264 Se poi non dovessero esservi strumenti per abbattere gli odori molesti a disposizione dell'industria, secondo la giurisprudenza vale il principio per cui "*the wrongdoer may invent one*".

265 Nel caso di specie, la High Court ha liquidato un risarcimento di £950,000 a titolo di pregiudizi passati e futuri per la perdita di serenità subita dai residenti di una tenuta di 1.387 acri (*Walcot Hall Estate*, a Cambridgeshire) dovuta al volo dei jet del Ministero della Difesa, che decollavano da un'area collocata a due miglia dalla zona residenziale. Tale attività, a dire della Corte, in alcun modo può essere interrotta poiché risponde ad un'esigenza di pubblico interesse (la difesa della Nazione) e ciò preclude la possibilità di emanare un'*injunction*. D'altra parte, i residenti non possono essere costretti a subire continui disagi a causa dei rumori, poiché essi interferiscono nel godimento della proprietà e, pertanto, la Corte ha ritenuto opportuno liquidare un risarcimento per ristorare il pregiudizio subito.

266 Come evidenziato da Lord Campbell (Lord Chancellor), nel caso *Imperial Gas Light and Coke v Broadbent* (1859) 7 HL Cas 600.

rappresentare una valida motivazione per il giudice per disporre la sospensione dell'*injunction*.

Ad ogni modo, durante il periodo di sospensione dell'*injunction*, il convenuto può essere tenuto a versare i c.d. *equitable damages* in modo da coprire i costi del *nuisance* sofferto da chi abbia agito in giudizio.

D'altro canto, nelle more della sospensione, le due parti della controversia potrebbero anche raggiungere un accordo extra-giudiziale così da chiudere la vicenda processuale.

In definitiva, la principale caratteristica del regime di *common law* in relazione al problema olfattivo è la mancanza di una regola generale sulla base della quale valutare la legittimità delle emissioni odorigene e l'assenza di un rimedio applicabile ad ogni caso avente ad oggetto le molestie olfattive.

L'impatto odorigeno viene valutato caso per caso, considerando la tipologia di quartiere in cui è stato avvertito e generato, la frequenza e l'intensità dell'odore e, in special modo, la durata del disturbo odorigeno che, per essere qualificato come "*nuisance*", deve risultare "*continuing*", cioè avvertito non sporadicamente ma con una certa frequenza.

Il giudizio si basa su una valutazione casistica, che varia in base alle circostanze del caso concreto e si conclude con un rimedio ancorato sostanzialmente ai principi di ragionevolezza e proporzionalità conosciuti dal diritto continentale.

### **3. La vicenda *Coventry v. Lawrence* e le "Coventry rules"**

La presente vicenda processuale è particolarmente emblematica in materia di *law of nuisance* ed offre più spunti di riflessione poiché, nonostante riguardi la problematica delle emissioni acustiche, giunge a conclusioni applicabili anche al caso delle molestie olfattive.

Si tratta quindi, anche in tal caso, di un'ipotesi di *private nuisance* e, più specificamente, di una "*amenity nuisance*".

Si segnala la presente sentenza non soltanto poiché offre potenziali soluzioni all'approccio alle emissioni, considerandole come un fattore di interferenza al libero godimento dell'abitazione, ma anche perchè affronta il rapporto tra il "pubblico interesse" e l'utilizzo della proprietà privata idoneo a causare una prolungata molestia a danno di terzi.

Nel caso di specie, gli attori (*Lawrence* e *Shields*) lamentavano di subire da circa 20 anni continui rumori provenienti da uno stadio (di proprietà della società "*Fen Tigers*")

utilizzato per svolgere gare di automobili, e da una pista di corse di motociclette, entrambi collocati a meno di 1km dalla propria abitazione<sup>267</sup>.

Sono diversi i punti che vengono in rilievo all'interno della pronuncia di secondo grado resa dalla Supreme Court (in *Coventry v Lawrence No.2*)<sup>268</sup>: in primo luogo, la Corte si è occupata di chiarire quali difese può opporre il convenuto in una causa di *common law* relativa ad immissioni intollerabili.

Prima di tutto è possibile opporre, quale mezzo di difesa, la titolarità di una *prescription* (punto 29). Si tratta di uno strumento elaborato dalla giurisprudenza inglese che consiste nella costituzione di una servitù avente ad oggetto il “diritto di rilasciare emissioni sul fondo altrui”, che comporta l'esclusione del *nuisance* lamentato dal vicino<sup>269</sup>.

Di fatto, è ciò che nel nostro ordinamento corrisponde alla servitù costituita per usucapione: infatti, la *prescription* della *common law* è eccepibile se colui che vanta il diritto in questione (in tal caso, il diritto di rilasciare emissioni in aria) riesce a dimostrare che sono decorsi almeno 20 anni di godimento dello stesso senza opposizioni altrui<sup>270</sup>, e che il conseguimento di tale diritto sia avvenuto “*nec vi, nec clam, nec precario*” (“non con violenza, né furtività, né in modo precario”)<sup>271</sup>.

Secondo la Supreme Court ciò potrebbe valere anche nel caso delle emissioni olfattive: si richiama, infatti, il caso *Bliss v. Hall* (1838) 4 Bing NC 183, 186 dove si era affermato che il diritto di rilasciare “*noxious vapours and smells*” poteva essere acquisito per *prescription*, escludendo così il *nuisance*<sup>272</sup>.

Un'altra difesa esperibile dal convenuto, secondo la Corte, consiste nel “*coming to the nuisance*”, che nel nostro ordinamento è noto come criterio del pre-uso (art. 844 c.c.): i giudici ritengono, cioè, che le emissioni possano qualificarsi come *nuisance* soltanto se colui che lamenta il fastidio si sia trasferito – oppure abbia eretto la propria abitazione – in una data antecedente all'inizio dell'attività che genera il *nuisance*; qualora, invece, l'attore abbia costruito – o modificato la destinazione della propria abitazione – soltanto dopo

---

267 Un caso simile è stato affrontato da Tribunale Milano, 11 novembre 2005, in Responsabilità civile e previdenza, v. 71, n. 2, 2006, p. 317, dove gli attori lamentavano il livello intollerabile delle emissioni di rumore generate dall'Autodromo di Monza.

268 *Coventry v Lawrence (No 2)* [2014] UKSC 46.

269 “*Is possible to obtain by prescription a right to commit what would otherwise be a nuisance*”.

270 Eventualmente anche con alcune interruzioni (*cf.* *Carr v Foster* (1842) 3 QB 581, 586-588).

271 Lord Walker in *R (Lewis) v Redcar and Cleveland Borough Council* [2010] 2 AC 70, para 20.

272 Così pure in *Crump v Lambert* (1867) LR 3 Eq 409, 413, dove Lord Romilly MR afferma che: “*the right of ... sending smoke or noise over a neighbour's land could be obtained if the neighbour “has not resisted for a period of 20 years*”. Nel caso *Coventry*, la Corte ha evidenziato che lo stadio generava emissioni acustiche da 16 anni e, pertanto, il titolare non aveva acquisito un diritto per *prescription*.

l'inizio dell'attività da cui derivano le immissioni, non potrà configurarsi un *nuisance* in quanto questi era già consapevole dei fastidi che l'attività limitrofa gli avrebbe creato.

Un altro aspetto interessante che viene affrontato dalla Corte Suprema nel caso *Coventry* è il rapporto tra *nuisance* e "*planning permission*" (punto 77 ss.). I giudici, in altre parole, si chiedono se la titolarità del permesso di costruire la struttura che genera fastidio ai terzi possa costituire una valida difesa - a favore del convenuto - per paralizzare la domanda del ricorrente che lamenta il *nuisance*.

La Corte, per rispondere a tale domanda, parte dal presupposto che la *common law nuisance* e la *statutory law* non viaggiano sul medesimo binario essendo settori giuridici separati e autonomi.

La prima, infatti, si occupa di tutelare i diritti dei privati; la seconda invece riguarda la sfera pubblicistica. L'autorità amministrativa che emette il permesso di costruire considera il pubblico interesse (politico ed economico) dell'attività da autorizzare, ma non può anche valutare se l'attività provocherà un *nuisance* ai vicini: quest'ultima valutazione spetta esclusivamente al giudice di *common law* chiamato a risolvere la specifica controversia.

Si arriva, dunque, ad affermare che: "*the mere fact that the activity which is said to give rise to the nuisance has the benefit of a planning permission is normally of no assistance to the defendant in a claim brought by a neighbour who contends that the activity cause a nuisance to her land in the form of noise or other loss of amenity*".

Tuttavia, si precisa che, seppure il permesso di costruire non serva ad esonerare l'operatore economico dalla responsabilità per *nuisance*, in certi casi può assumere una valenza probatoria che consente di limitare la responsabilità del danneggiante: se, ad esempio, nel permesso si afferma che l'attività rumorosa può essere esercitata soltanto dopo le 8.30 del mattino e non superando un certo numero di decibel, ed il ricorrente dovesse lamentare in giudizio di avvertire rumori prima delle ore 9.30, il *planning permission* potrà costituire una valida prova per escludere il *nuisance* in quell'arco temporale, così come nel caso in cui si dovesse accertare che le emissioni non abbiano oltrepassato il livello di decibel consentito<sup>273</sup>.

---

273 Mentre la titolarità di un *planning permission* non costituisce una prova ai fini dell'esonero dalla responsabilità *per nuisance*, può giocare un ruolo importante per escludere la violazione di privacy del vicino dovuta all'inosservanza delle distanze minime tra le abitazioni, la quale, come evidenzia la Court of Appeal in *Fearn v Board of Trustees of the Tate Gallery* [2020] EWCA Civ 104, non costituirebbe un'ipotesi di *private nuisance* (su tale pronuncia *cf.* commento di E. Lees, "*Fears y Tate Galleries: Privacy and the law of nuisance*", in *Environmental law review*, v. 23, n. 1, 2021, p. 49).

La sentenza svolge alcune considerazioni anche in merito alla responsabilità del proprietario dell'attività responsabile del *nuisance*. In tal senso, i giudici si preoccupano di affermare che: “*Landlords are not liable for nuisance created by their tenants, unless the nuisance was close to inevitable as a result of the letting*”.

Nel caso *Tetley v Chitty*, 56 - riguardante le emissioni acustiche dovute ad una pista da go-kart – si era sostenuto che il proprietario locatore risponde del *nuisance* nei casi in cui era consapevole dell'alta probabilità di rischio che l'attività oggetto di locazione potesse interferire nel quieto vivere della collettività residente.

I giudici del caso *Coventry*, applicando il suddetto criterio, arrivano alla conclusione per cui i proprietari non sono responsabili del *nuisance* in quanto l'attività condotta dai conduttori – la gestione della pista di gare automobilistiche – avrebbe potuto essere condotta senza generare particolari fastidi ai terzi.

Il proprietario, ad ogni modo, risponde del *nuisance* qualora venga accertata la sua “partecipazione” al disturbo recato dall'attività. Ai fini di tale accertamento, la Corte propende per adottare un “*common sense view*” considerando tutte le circostanze del caso concreto, ma occupandosi di specificare che non costituisce “partecipazione al *nuisance*” la condotta di riscuotere l'affitto o di intervenire per cercare di ridurre il fastidio.

Infine, la Corte si occupa di chiarire quali rapporti intercorrano tra il rimedio dell'*injunction* e la tutela risarcitoria, introducendo rilevanti cambiamenti nel *common law nuisance*. Innanzitutto, viene chiarito che grava sul convenuto l'onere di chiedere il rigetto della domanda di *injunction* e, a sostegno di tale richiesta, fornire elementi utili per il convincimento del giudice circa l'inopportunità di tale rimedio.

In luogo dell'*injunction*, il giudice potrebbe ritenere opportuno liquidare i danni, tenendo conto del costo di riduzione del valore dei beni del ricorrente dovuto alla persistenza del *nuisance*.

Ebbene, rappresenta un principio consolidato della *common law* l'utilizzo delle quattro regole di AL Smith LJ (c.d. “*Shelfer test*”<sup>274</sup>), secondo cui il giudice deve favorire il rimedio risarcitorio quando l'emissione di un'*injunction* possa risultare eccessivamente pregiudizievole per il convenuto e, inoltre, il danno subito dal ricorrente: *a)* appare limitato; *b)* può essere convertito in denaro; *c)* può essere adeguatamente compensato da un pagamento di modesta entità.

---

274 Per cui v. caso *Shelfer v. City of London Electric Lighting Co* [1895].

La Corte Suprema, nel caso Coventry, evidenzia che si tratta di criteri meramente orientativi e non vincolanti per il giudice, che rimane titolare del potere discrezionale di decidere se liquidare i danni – ad esempio, qualora si tratti di un’azienda con un alto numero di dipendenti o deputata a soddisfare un interesse pubblico - o disporre l’*injunction* a carico dell’autore del *nuisance*, soprattutto qualora si tratti di un disturbo particolarmente sofferto non solo dall’attore, ma anche dalla generalità dei residenti.

La sentenza in questione rappresenta un punto d’arrivo importante in materia di *nuisance* e, ai nostri fini, induce a riflettere sull’opportunità di adottare il diritto di servitù quale strumento utile per l’operatore economico, al fine di difendersi in giudizio dalla domanda di responsabilità per i disturbi olfattivi, e sulla necessità di individuare caso per caso il migliore rimedio per ristorare il “*nuisance*” causato dagli odori considerando più variabili che connotano il caso di specie.

#### **4. Il rapporto tra le molestie olfattive e l’*environmental permit*: il caso Barr v. Biffa**

Il ruolo delle autorizzazioni ambientali all’interno dell’azione per *smell nuisance* è stato affrontato nel celebre caso Barr v. Biffa, instaurato in primo grado di fronte alla High Court<sup>275</sup> e, successivamente, portato all’attenzione in secondo grado davanti alla Court of Appeal<sup>276</sup>.

La questione centrale che viene affrontata è se sia possibile considerare il rispetto dell’autorizzazione ambientale da parte dell’operatore economico come un’ipotesi di *reasonable use of land*, tale da comportare l’azzeramento della responsabilità per l’impatto odorigeno avvertito nel territorio limitrofo all’impianto industriale.

Il caso partiva da una segnalazione dell’Environment Agency (EA) contro l’azienda di raccolta rifiuti “Biffa Waste Services Ltd”, situata nel sito industriale di Westmill (Hertfordshire, Inghilterra)<sup>277</sup>.

---

275 Barr v Biffa Waste Services Ltd [2011] EWHC 1003 (TCC).

276 Barr v Biffa Waste Services [2012] EWCA Civ 312.

277 La zona industriale di Westmill è stata istituita dal Consiglio distrettuale ad aprile del 1980. L’area è distinta in Westmill 1 (operativa dal 1984) e Westmill 2, autorizzata dall’EA ad occuparsi del pre-trattamento dei rifiuti dal 7 aprile 2003 (*Waste management permit*), e gestita dall’azienda Biffa da aprile 2004, a cui è stata trasferita la predetta autorizzazione. In particolare, ogni anno il sito riceve 250.000 tonnellate di rifiuti non pericolosi. Non lontano dal sito industriale, sono presenti circa 1.500 abitazioni private in un’area denominata Vicarage Estate: si tratta, quindi, di quello che viene definito un quartiere “mixed”, che vede cioè la convivenza di attività industriale e di zone residenziali.

L'EA, in particolare, faceva notare all'azienda la violazione della clausola 2.6.12 - "Control, minimise and monitor odours" - dell'autorizzazione, ai sensi della quale: "*There shall be no odours emitted from the Permitted Installation at levels as are likely to cause pollution of the environment or harm to human health or serious detriment to the amenity of the locality outside the Permitted Installation boundary, as perceived by an authorised officer of the Agency*"<sup>278</sup>.

Ed infatti, gli odori provenienti dalla discarica – dovuti all'operazione di "pre-trattamento" dei rifiuti - venivano sofferti particolarmente dai residenti delle zone limitrofe, alcuni dei quali li descrivevano: "*like a cross between a dustbin lorry and rotten fruit and veg. It was a very bad smell, almost like you hadn't emptied your bin in months*".

I fastidi odorigeni provenienti dalla discarica, inoltre, avevano provocato infestazioni di mosche, uccelli e parassiti, tanto da spingere ben 152 famiglie, nel 2009, ad intentare un'azione collettiva nei confronti dell'azienda responsabile del *nuisance*.

Di fronte all'accusa di avere cagionato un *nuisance* irragionevole, l'azienda si difendeva eccependo di essere titolare dal 2003 di un'autorizzazione rilasciata dall'Agenzia dell'ambiente con riferimento al rilascio di odori e che, pertanto, l'utilizzo della proprietà andasse ritenuto *reasonable*. In ogni caso, secondo l'azienda l'impatto olfattivo non poteva essere ritenuto sufficiente per fondare un'azione *per nuisance*.

La High Court, chiamata a pronunciarsi sulla vicenda, ha evidenziato innanzitutto l'importanza ricoperta dalla lavorazione aziendale sotto il profilo del pubblico interesse, in particolare in relazione alla tutela ambientale: infatti, nella sentenza si legge che l'area di Westmill svolge un "*necessary, even vital, environmental service*" e che il sito industriale in questione assume un'importanza strategica, svolgendo un servizio essenziale a favore della città di Londra, vale a dire il trattamento dei rifiuti.

I magistrati hanno poi fatto uso del "*reasonable user test*" e hanno accolto le difese della convenuta ritenendo che Biffa avesse fatto un uso ragionevole dei propri impianti, anche facendo uso di tutte le tecnologie disponibili e necessarie.

La Corte ha poi affermato che il possesso dell'autorizzazione ambientale può rappresentare per il gestore della discarica una valida difesa nel giudizio sugli odori industriali e che, in

---

278 Poi modificata a febbraio 2009 in tal senso: "*Emissions from the activities shall be free from odour at levels likely to cause pollution outside the site, as perceived by an authorised officer of the Agency, unless the operator has used all appropriate measures, including but not limited to those specified in any approved odour site management plan, to prevent or where that is not practicable to minimise the odour*".

ogni caso, la fuoriuscita di eventuali miasmi rimane “*inevitable*” e “*inherent*” all’attività in questione.

La High Court, pertanto, ha ritenuto che l’autorizzazione al pre-trattamento dei rifiuti – e quindi la *statutory authority* - potesse essere un elemento comprovante il “*reasonable use of land*”, almeno con riferimento alla zona di Westmill 2<sup>279</sup>.

Inoltre, secondo la High Court è necessario individuare un limite (*threshold*) al di là del quale il disturbo causato dalle molestie olfattive possa essere considerato *unacceptable* e quindi meritevole di risarcimento; di conseguenza, i giudici hanno elaborato il criterio per cui è necessario accertare che sia stato esposto un reclamo a settimana (quindi cinquantadue reclami l’anno) con cui siano stati lamentati gli odori sgradevoli<sup>280</sup>.

In particolare, i giudici hanno distinto – ai fini dell’ammissibilità della domanda – in quattro categorie i singoli ricorrenti, in base alla frequenza con cui avevano lamentato di aver patito disturbi nel tempo a causa delle molestie olfattive ed alla loro vicinanza alla sorgente delle emissioni.

Si tratta di un elemento che consente di diversificare, all’interno della medesima vicenda processuale, i differenti pregiudizi patiti dai ricorrenti: ad esempio, coloro che dichiaravano di aver percepito solo saltuariamente gli odori industriali (“*the silent majority*”), inseriti alla “Categoria 1” dell’elenco, sono stati separati dal gruppo dei ricorrenti della “Categoria 4”, vale a dire le persone che abitavano molto vicino alla fonte degli odori e li avevano percepiti con una frequenza più assidua.

Tuttavia, in secondo grado la Corte d’Appello è pervenuta a considerazioni totalmente differenti dalle soluzioni adottate in primo grado dalla High Court.

La Corte, infatti, ha fatto notare che non esiste alcuna soglia relativa all’impatto odorigeno al di sotto della quale possa essere negato il risarcimento causato dal *nuisance*.

Un simile approccio, secondo i giudici, finirebbe per non dare sufficiente tutela ai diritti dei ricorrenti. In particolare, la Corte ha ritenuto che non vi sia spazio per una difesa dell’industria che possa fondarsi sulla *statutory law* in sede di un’azione *per nuisance*.

In tal senso, la decisione richiama un precedente giurisprudenziale che distingueva il possesso della *permission* dalla materia della tutela dei *private law rights* (Watson v Croft Promo-Sport [2009] EWCA Civ 15), ed ha affermato che la titolarità di un’autorizzazione

---

279 Coulson J afferma appunto che “(...) *the simple claims in nuisance were bound to fail, because the use of the site in accordance with the permit was not an unreasonable use of land*”.

280 Tale soglia, nel caso di specie, è stata identificata in relazione a due soli ricorrenti su trenta, ai quali è stato riconosciuto un ristoro pari a £ 1.000 per ogni anno di sofferenza patita a causa delle molestie olfattive.

da parte del gestore economico in alcun modo può comportare una riduzione dei diritti dei privati.

Sul punto, i giudici affermano che non c'è ragione per cui lo “*statutory scheme such as environmental permitting to cut down private law rights*”.

Il possesso dell'autorizzazione, invece, può essere invocato dall'operatore economico per liberarsi dalla responsabilità penale (*criminal law*), in quanto rende lecita l'attività, e può essere utile per escludere anche la sussistenza dello *statutory nuisance* (sezioni 79 e 80 dell'EPA): il permesso ambientale si limita cioè a regolamentare l'attività, ma non si presta a costituire un elemento di difesa nell'ambito della *common law*.

La sentenza in questione è particolarmente rilevante in quanto evidenzia il primato della tutela dei diritti dei privati rispetto *all'odour nuisance*, anche di fronte ad un'attività di pubblico interesse qual è quella svolta da una discarica di rifiuti; inoltre, distingue chiaramente lo *statutory law* dalla *common law*, sottolineando che si tratta di due ambiti differenti (l'uno deputato a regolamentare l'attività e l'altro chiamato a garantire la tutela dei privati)<sup>281</sup>.

---

281 Per una breve nota sulla vicenda *Barr v Biffa*, affrontata sia in primo che in secondo grado, v. “Effect of environmental permits”, in *Environmental law monthly*, v. 21, n. 4, 2012, p. 3 ss.

## SEZIONE II

# LA TUTELA PENALE E CIVILE AVVERSO LE EMISSIONI ODORIGENE

### 1. La tutela penale contro le emissioni odorigene alla luce del riparto di competenze Stato-Regioni ex art. 272-bis

La necessità, già sottolineata nel I Capitolo, per cui l'art. 674 c.p. venga integrato dai valori limite delle emissioni odorigene individuati *ex lege*, e non dal formante giurisprudenziale, può oggi essere pienamente soddisfatta grazie al nuovo art. 272-bis d.lgs. n. 152/2006.

In altre parole, la suddetta norma penale potrà, ora, in ossequio al principio costituzionale di legalità, essere completata da quelle disposizioni regionali (oppure, in alternativa, dalle autorizzazioni amministrative) che individuano i valori limite e le altre misure di prevenzione contro gli odori molesti<sup>282</sup>.

A livello processuale, peraltro, le segnalazioni circa la frequente percezione degli odori sgradevoli da parte della comunità locale potrebbero costituire un indizio di reato ai sensi dell'art. 220 c.p.p. tale da determinare la decisione della magistratura inquirente di avviare le indagini preliminari e, successivamente, procedere alla contestazione della condotta incriminata dall'art. 674 c.p.

L'integrazione della norma penale con il dato normativo regionale non comporta il rischio di una violazione del principio di legalità posto dall'art. 25, comma 2, Cost.: infatti, il precetto e la sanzione penale restano contenuti nella norma di natura statale, di cui all'art. 674 c.p., mentre le normative regionali si limiterebbero a specificare i contenuti della norma incriminatrice individuando le condizioni che determinano la reazione penale da parte dell'ordinamento.

Valgono, per il resto, le precisazioni già svolte sul necessario rispetto del principio di offensività, per cui non è sufficiente accertare il mero superamento dei valori limite ma è

---

282 “L'inciso “nei casi non consentiti dalla legge” ora impone che le emissioni di gas, vapori o fumi atte a molestare le persone avvengano in violazione degli standards fissati dalla normativa di settore” (E. Varotto, “L'inquinamento da emissioni odorigene in atmosfera”, in [http://www.giuristiambientali.it/documenti/20060523\\_IA.pdf](http://www.giuristiambientali.it/documenti/20060523_IA.pdf), p. 6).

altresì necessario che tale superamento abbia determinato un pericolo concreto per la pubblica incolumità (v. Cap. I, par. 4.1)<sup>283</sup>.

Diversamente, invece, si configura il rapporto che intercorre tra l'art. 674 c.p. e l'art. 279, comma 2, d.lgs. n. 152/2006<sup>284</sup>, norma che punisce l'operatore economico il quale abbia violato le misure di contenimento delle emissioni (anche di natura odorigena) prescritte nell'autorizzazione<sup>285</sup>.

La posizione sposata dalla giurisprudenza più recente – e che appare preferibile – è quella secondo cui le due norme contravvenzionali possano applicarsi in concorso tra loro, poiché si tratta di fattispecie aventi natura diversa e poste a tutela di beni giuridici tra loro differenti (così Cass. Pen., sentenze nn. 20204/2021, 38297/2004, 37945/2003<sup>286</sup>).

Ed infatti, mentre l'art. 674 c.p. è una norma incriminatrice posta a salvaguardia dell'incolumità pubblica (non del singolo), l'art. 279 del testo unico ambientale si occupa di punire la violazione dei valori limite di emissioni o prescrizioni stabilite a protezione dell'ambiente in genere, e dell'aria in particolare, tutelando soltanto in via mediata la generalità dei soggetti a contatto con la matrice ambientale inquinata.

Inoltre, presupposto fondamentale per applicare l'art. 279, comma 2, è la sussistenza di un'autorizzazione amministrativa, che l'operatore economico deve avere violato.

Un'ulteriore questione che si è posta riguarda la possibilità, per le legislazioni regionali in materia di odori molesti, di operare un rinvio alle norme incriminatrici statali a salvaguardia degli interessi ambientali al fine di punire la violazione dei valori limite individuati dalla legge regionale (o dall'atto autorizzativo), oppure se tale rinvio possa comportare una violazione della riserva di legge e un'invasione della competenza statale incriminatrice da parte delle Regioni (art. 25 Cost.; art. 117, comma 2, lett. i), Cost.).

---

283 Per una critica al reato meramente tabellare v. M. Santoloci, "In Italia ci si ammala e si muore di "parametri". I disastri ambientali a norma di legge (da evitare con la nuova legge sui delitti ambientali)", 11 gennaio 2015, in [http://dirittoambiente.net/file/vari\\_articoli\\_303.pdf](http://dirittoambiente.net/file/vari_articoli_303.pdf), , secondo cui il reato ambientale deve essere accertato e punito come entità reale, e non basta il mero superamento dei parametri. Sulla necessità del pericolo concreto delle emissioni, cfr. il celebre caso delle emissioni della Radio Vaticana.

284 "Chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271 è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 10.000 euro. Se i valori limite violati sono contenuti nell'autorizzazione integrata ambientale si applicano le sanzioni previste dalla normativa che disciplina tale autorizzazione".

285 Per la violazione delle prescrizioni relative alle emissioni odorigene imposte con AIA, invece, trovano applicazione le sanzioni specifiche di cui all'art. 29-*quaterdecies* d.lgs. n. 152/2006.

286 "La giurisprudenza di questo Corte, poi, ha ravvisato la possibilità del concorso tra l'art 674 cod. pen. e le norme speciali in materia ambientale con riferimento all'inquinamento atmosferico (vedi Cass.: Sez. 3<sup>^</sup>, 7.4.1994, n. 6598, Gastaldi; Sez. 1<sup>^</sup>, 31.8.1994, n. 9357, Torino), all'inquinamento idrico (Cass.: Sez. 1<sup>^</sup>, 10.11.1998, n. 13278, Mangione; Sez. 3<sup>^</sup>, 7.10.2003, n. 37945, Graziani) e all'inquinamento elettromagnetico (Cass., Sez. 1<sup>^</sup>: 12.3.2002, n. 10475, Fantasia ed altri; 14.6.2002, n. 23066, Rinaldi)".

Sul punto, ha avuto modo di pronunciarsi la recente sentenza n. 178/2019 della Corte Costituzionale in senso favorevole alla possibilità di rinvio delle leggi sugli odori alla legislazione statale.

La questione di costituzionalità che ha dato occasione alla Consulta di pronunciarsi sul punto nasceva dal fatto che l'art. 3, comma 5, della legge n. 32/2018 della Regione Puglia sulle emissioni odorigene stabilisce che la *“violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nel provvedimento, anche in esito alle attività di cui al comma 2, determina l'applicabilità del sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore”*.

Ebbene, a dire del ricorrente statale, tale norma avrebbe violato il principio della riserva di legge in materia penale, secondo cui è riservato solo allo Stato - e non anche agli enti regionali - il potere di incriminazione e di prevedere sanzioni che puniscano le condotte reputate *ex lege* penalmente rilevanti

Tuttavia, la Corte Costituzionale ha rigettato la censura mossa avverso la disposizione regionale, rilevando che nessuna disposizione vieta alle Regioni di integrare e specificare i presupposti di applicazione delle norme penali statali, soprattutto qualora sia la stessa legge statale a subordinare gli effetti incriminatori (oppure decriminalizzanti) ad atti amministrativi o legislativi regionali (c.d. norme penali in bianco)<sup>287</sup>.

La suddetta pronuncia non ha fatto altro che ribadire il saldo orientamento della Consulta, che sin dal passato giudica legittime quelle normative regionali che non svolgono una funzione incriminatrice vera e propria ma si limitano ad operare un rinvio alle norme penali di matrice statale<sup>288</sup>.

La legge regionale, quindi, può operare un rinvio alle norme statali incriminatrici delle condotte contrarie agli interessi ambientali, senza per questo incorrere in una censura di incostituzionalità. Anzi, il rinvio alla legge statale da parte delle norme regionali

---

287 La Corte Cost., sentenza n. 178/2019, ha rilevato che: *“la legislazione regionale - pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (a quest'ultimo riguardo, ex plurimis, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) - può, tuttavia, “concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali”; [ ... ] ciò, particolarmente, quando la legge statale “subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali” (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2014).”*

288 Ad esempio: Corte Cost., sentenza n. 104/1957 e Corte Cost. sentenza n. 295/2009.

rappresenta una conferma, e non una smentita, dell'incompetenza della legge regionale a legiferare in materia penale<sup>289</sup>.

Resta, invece, preclusa al legislatore regionale la possibilità di introdurre autonome fattispecie penali in materia ambientale, e quindi anche in materia di emissioni odorigene, in quanto la competenza incriminatrice non può certamente essere ricompresa nello spazio di discrezionalità rimesso alle Regioni dall'art. 272-bis, in virtù del principio di legalità di valenza costituzionale.

Pertanto, la specifica determinazione delle condotte illegittime cui sono collegate le pene previste dalla legislazione statale, rimane, in conformità al dettato costituzionale, prerogativa del legislatore nazionale.

## **2. Il rapporto tra tutela pubblica e tutela privata in materia di molestie olfattive e il discusso criterio del “valore soglia”**

In materia di emissioni odorigene, così come per ogni altra tipologia di emissioni inquinanti, il piano della tutela pubblicistica si affianca a quello della tutela privatistica<sup>290</sup>.

La prima, nel caso dell'inquinamento olfattivo, è costituita dalle normative regionali e dalle autorizzazioni amministrative attuative del recente art. 272-bis, e persegue lo scopo di salvaguardare esigenze collettive quali la salubrità dell'aria e la qualità di vita delle generazioni presenti e future. Del resto, gli stessi valori limite delle emissioni odorigene sono determinati considerando una soglia di accettabilità media degli odori industriali, non potendo tenere in considerazione le esigenze dei singoli individui.

Assumono, invece, diversa natura interessi come la salute, la libertà domiciliare, la vita familiare e domestica di persone ben determinate, che trovano protezione negli ordinari strumenti di tutela previsti dalle norme civilistiche (artt. 844 c.c. e 2043 c.c.).

Tuttavia, le due tipologie di tutela non sempre camminano di pari passo.

---

289 Come fanno notare G. Fiandaca, E. Musco, “Diritto Penale - Parte Generale”, Zanichelli, 2014, pag. 57.

290 Anche in materia di immissioni acustiche “*sussistono due livelli di tutela di fronte all'immissione rumorosa, quella amministrativa, deputata alla P.A. (disciplinata dalla e dal D.P.C.M. del 14 novembre 1997) e quella civilistica fondata su principi che regolano i rapporti tra privati riconducibili nell'ambito del codice agli artt. 844 e 2043 c.c.*” (Tribunale Asti, sentenza n. 311/2020, in <https://www.condominiocaffe.it/wp-content/uploads/2020/11/03.11.2020-Trib.-ASTI-Sentenza-n.-311-del-16.06.2020-1.pdf>. e così anche, sempre in materia di rumori intollerabili, Trib. Milano, 11 novembre 2005, in Responsabilità civile e previdenza, v. 71, n. 2, 2006, p. 317). Tra l'altro, anche in materia di danno ambientale il testo unico ambientale fa riferimento ai due diversi piani di tutela, laddove nell'art. 313 afferma che: “*Resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela del diritto e degli interessi lesi*”.

Si pensi al caso in cui l'industria abbia violato le prescrizioni sul rilascio in aria delle emissioni maleodoranti ma, complice la direzione dei venti o altri fenomeni naturali, le emissioni odorigene non abbiano recato alcun disturbo significativo agli abitanti delle zone limitrofe al polo industriale: in tal caso, questi non potranno vantare alcuna pretesa risarcitoria nei confronti del gestore industriale, verso cui si attiverebbero soltanto le sanzioni di natura pubblicistica<sup>291</sup>.

Al contrario, potrebbe accadere che, nonostante il pieno rispetto delle norme di settore e delle prescrizioni atte a prevenire o contenere l'emissione di odori sgradevoli in atmosfera, le emissioni maleodoranti abbiano comunque interferito in interessi di natura strettamente privata, alterando la qualità della vita e riducendo la serenità familiare di individui ben specifici (ad esempio, poiché i suddetti limiti risultano inadeguati oppure sono divenuti obsoleti)<sup>292</sup>.

In tali casi, la giurisprudenza maggioritaria riconosce al privato la possibilità di ottenere la tutela inibitoria e risarcitoria, a condizione che riesca a dimostrare che le immissioni abbiano alterato significativamente il proprio benessere e le quotidiane abitudini di vita<sup>293</sup>.

In particolare, la giurisprudenza riconosce la possibilità di ottenere la tutela privatistica di fronte al giudice ordinario poiché ritiene che l'osservanza dei valori limite individuati dalle norme pubblicistiche non determinerebbe una presunzione di liceità delle immissioni, potendo queste risultare comunque pregiudizievoli verso interessi di natura privatistica<sup>294</sup>.

---

291 Qualora, invece, l'industria abbia violato le prescrizioni e ne sia derivato anche un danno ai privati, l'immissione andrà senz'altro inibita e/o risarcita essendo a monte vietata dalla legge (Cass., sentenza n. 10715/2006).

292 Sui rapporti e le possibili interferenze tra tutela pubblica e privata: M. Maugeri, "Immissioni acustiche, normale tollerabilità e normative di settore: la nuova disciplina", in Nuova Giurisprudenza Civile Commentata, v. 26, n. 4, 2010, p. 204; M. Maugeri, "Normativa sull'inquinamento atmosferico e tutela privatistica delle immissioni", in Rivista critica di diritto privato, v. 12, n. 1-4, 1994, p. 243 ss.; P. Trimarchi, "La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno", Giuffrè, 2019, p. 275.

293 V. in tal senso Tribunale di Lucca, sentenza n. 40/2014, in Danno e Responsabilità, n. 12, 2014, p. 1177 ss.; Cass., ord. n. 23754/2018 (che, con riferimento alle immissioni da fumo, afferma che il giudice civile può concedere un risarcimento per danno non patrimoniale senza essere vincolato al superamento dei limiti di tolleranza posti dalla legge in ambito amministrativo); Trib. Nola, comp.monocratica, sentenza del 15 luglio 2004, giudice Scotto di Carlo, in Ambiente e Sicurezza, v. 6, n. 20, 2004, p. 108, afferma che le norme che fissano gli standard di inquinamento ambientale "non concernono i rapporti interpersonali, con la conseguenza che, pur se quegli standard pubblicistici di accettabilità fossero rispettati e ciò nondimeno le immissioni risultassero intollerabili, in ogni caso il giudice dovrebbe intervenire per farle cessare".

294 Cfr. tra le altre, Trib. Chiavari 9 agosto 2008, in Rep. Foro it., 2009; Giudice di Pace di Ancona 30 luglio 2003, in Rep. Foro it., 2004; Cass. sentenze nn. Cass. n. 1418/2006, 1151/2003, 5697/2001, 10735/2001. Più recentemente, cfr. Cass. sentenze nn. 22105/2015, 9660/2015, 15223/2014, 25019/2013, 17051/2011, 939/2011, 5564/2010; S. Nardi, "Immissioni intollerabili ed esigenze della produzione", in Responsabilità civile, v. 6, n. 4, 2009, p. 344.

D'altra parte, però, è giunta a considerazioni del tutto differenti la giurisprudenza di merito e di legittimità chiamata a pronunciarsi sui presunti pregiudizi psico-fisici lamentati dai privati a causa delle immissioni elettromagnetiche.

Ed infatti, di fronte alla richiesta di ristoro dei danni biologici ed esistenziali presumibilmente derivanti dalle emissioni elettromagnetiche - generate dalle condotte elettriche e dai tralicci delle emittenti radiotelevisive limitrofe alle abitazioni – alcune sentenze hanno ritenuto che i privati non potessero vantare la pretesa di ricevere alcuna forma di tutela - inibitoria o risarcitoria - verso il gestore economico, in quanto le emissioni in questione non avevano oltrepassato i valori soglia fissati dalla legge (v. Cass., sentenze nn. 15853/2015 e 1391/2007; Trib. Teramo, sez. I, sentenza n. 857/2017).

Invero, secondo il suddetto orientamento giurisprudenziale il rispetto dei valori limite deve ritenersi assistito da una *presunzione di non pericolosità* delle emissioni, che opera sia verso la collettività che verso i singoli privati esposti alle emissioni.

Il giudice, quindi, deve presumere che il rispetto dei valori soglia e delle prescrizioni impartite dall'autorità pubblica non comporti alcun pregiudizio sia per la sfera collettiva che per quella individuale, e grava sull'attore l'onere di fornire prova contraria in modo tale da ottenere la tutela privatistica adatta al caso di specie.

Più precisamente, il privato dovrebbe riuscire a dimostrare che, nonostante le emissioni abbiano rispettato tutti gli standard normativi, sussisterebbe comunque il pericolo della compromissione della salute psicofisica individuale<sup>295</sup>.

Tale soluzione, sebbene elaborata dai giudici di legittimità con specifico riferimento alle emissioni elettromagnetiche, si presta ad essere applicata anche al caso delle emissioni odorigene: invero, entrambe le tipologie di inquinamento hanno in comune la caratteristica di apportare un *rischio* alla salute ancora incerto, e di essere – proprio per tale ragione – oggetto di una disciplina di tipo precauzionale, fondata precipuamente su precisi valori limite che anticipano la soglia di tutela.

I pregiudizi derivanti dalle emissioni elettromagnetiche, così come quelli presumibilmente determinati dalle molestie olfattive, sono di portata ancora incerta in quanto oggetto di studi scientifici; in ambo i casi serve, quindi, porre un filtro alle pretese risarcitorie avanzate dai privati contro gli operatori economici, non essendo ancora certo quanti e quali

---

295 Tale pregiudizio andrà poi accertato attraverso una perizia medico – legale o altre indagini di natura tecnico-scientifica, che consentano di superare la presunzione di non pericolosità dell'emissione e diano ragione alle doglianze del privato esposte in giudizio.

danni possano derivare da siffatte tipologie di inquinamento. Spesso accade, infatti, che i privati chiedano in giudizio il risarcimento di danni meramente ipotetici o bagatellari, imputandoli alle emissioni elettromagnetiche oppure olfattive, senza nemmeno fornire prove circa il nesso di causalità tra queste e il danno lamentato.

La presunzione di legittimità delle emissioni elettromagnetiche che abbiano rispettato i valori limite, quindi, si presta ad essere applicata anche al caso delle emissioni odorigene in quanto limita la possibilità di esperire nei confronti dell'operatore economico azioni temerarie da parte dei cittadini.

Invero, tale presunzione limita la possibilità di ottenere con eccessiva facilità la tutela risarcitoria - addossando al privato l'onere di fornire la prova contraria - e disincentiva i privati dall'esperire azioni pretestuose, salvaguardando l'azienda che stia operando nel rispetto dei valori limite previsti dalla legge o dall'autorizzazione.

In più, la presunzione di liceità dell'immissione che abbia rispettato i valori limite incentiva il gestore industriale a continuare ad osservare le soglie massime degli odori industriali ed investire nelle relative misure di prevenzione: questi, difatti, sapendo che se rispetta le norme di settore potrà invocare la presunzione di legittimità delle emissioni, sarà maggiormente incentivato ad operare nel pieno rispetto dei limiti legali<sup>296</sup>.

Dunque, di fronte ad un'impresa che abbia operato nel rispetto delle soglie e delle altre misure di prevenzione previste dalla legge, il giudice dovrebbe presumere la liceità dell'immissione, almeno finché il privato non riesca a fornire in giudizio prova del danno patito dalle molestie e la prova del nesso di causalità tra queste e il danno lamentato, nonostante il rispetto dei valori limite.

In questi ultimi casi, il giudice deve effettuare quella delicata operazione di contemperamento di interessi prevista dall'art. 844, comma 2, c.c., e fare prevalere la posizione ritenuta più meritevole di tutela (v. Cap. I, par. 4): dovrà quindi valutare se è più opportuno che i privati continuino a subire gli odori molesti; oppure interrompere i processi industriali responsabili dei miasmi; o ancora ordinare la delocalizzazione degli impianti odorigeni in altro territorio.

---

296 Al contrario, qualora venisse riconosciuta al privato la possibilità di ottenere la tutela risarcitoria anche in presenza del pieno rispetto dei valori limite da parte dell'industria, l'operatore economico potrebbe ritenere inutile operare nel rispetto dei limiti legali e investire nelle misure di prevenzione degli odori, sapendo che in ogni caso potrebbe subire una sentenza di condanna per i disagi avvertiti a causa delle molestie olfattive.

Deve però sempre considerarsi il caso specifico, poiché simili opzioni potrebbero rivelarsi pericolose per la pubblica incolumità, oppure potrebbero comportare costi eccessivi per l'operatore economico (come l'allontanamento degli impianti dalle fonti di approvvigionamento o l'eccessiva distanza dal mercato di riferimento).

La soluzione, allora, non potrà che essere quella di valutare caso per caso la fattispecie concreta, anche considerando le dimensioni, la capacità finanziaria della singola azienda e la quantità di sostanze odorigene che rilascia quotidianamente in atmosfera.

Ad ogni modo, laddove venisse accertato un pregiudizio meritevole di tutela in capo al privato, non può spettare una tutela risarcitoria bensì un equo indennizzo – di solito rapportato al deprezzamento del fondo inciso dal sacrificio, trattandosi di danno derivante da attività lecita<sup>297</sup>.

Resta poi fermo il potere/dovere del giudice ordinario di disapplicare – ai fini della valutazione di liceità - i valori soglia precauzionalmente fissati dalle leggi di settore e dalle autorizzazioni amministrative (artt. 4 e 5, legge 20 marzo 1965, n. 2248 All. E) qualora abbia valutato che siano divenuti obsoleti<sup>298</sup> oppure abbia accertato che non risultino sufficienti per evitare il rischio di danni alla salute dei consociati esposti al fattore inquinante<sup>299</sup>.

Tuttavia, qualora il giudice decidesse di disapplicare i valori limite verrebbe a mancare il necessario parametro di riferimento della liceità della condotta in quanto, a seguito della disapplicazione, il giudice dovrà decidere la vicenda processuale come se i valori limite non esistessero affatto.

---

297 Trib. Montepulciano, sentenza n. 46/2007 (in Riv. giur. ambiente 2007, n. 5, p. 863); Cass., sentenze nn. 17281/2005 e 5697/2001; Tribunale Latina, sentenza 13/10/1989 (in Riv. giur. ambiente 1991, p. 312): “*La società convenuta deve essere condannata ad un indennizzo, pari al deprezzamento degli immobili, quale corrispettivo per l'espropriazione dei diritti di proprietà con l'imposizione di una servitù coattiva industriale*”. N. Sandro, “Immissioni intollerabili ed esigenze della produzione, in Responsabilità civile, v. 6, n. 4, 2009, p. 348.

298 Infatti, posto che le conoscenze scientifiche riguardo alle possibili ripercussioni delle emissioni nei confronti dell'organismo umano sono in costante aggiornamento, i valori limite potrebbero risultare risalenti nel tempo e richiedere una revisione in base a conoscenze più recenti.

299 Così Cass., sentenza n. 9893/2000: “*È compreso tra i poteri del giudice ordinario accertare se, sulla base delle conoscenze scientifiche acquisite al momento in cui si tratta di decidere sulla domanda, avuto riguardo anche alla situazione del caso concreto, vi sia pericolo per la conservazione dello stato di salute, nell'esposizione ai fattori inquinanti di cui si tratta, benché tale esposizione si determini nel rispetto dei limiti massimi stabiliti dalla disciplina di rango secondario, vigente al momento della decisione*”. Esprime perplessità sull'esercizio di tale sindacabilità da parte del giudice I. Carmassi, “Emissioni elettromagnetiche: tutela della persona e principio di precauzione”, in *Danno e Responsabilità*, n. 7, 2008, p. 730.

In tal caso, il giudice potrebbe fare riferimento discrezionalmente ai valori limite fissati dalla Commissione europea relativamente a determinate lavorazioni<sup>300</sup>, oppure applicare analogicamente le soglie previste da altre leggi regionali in materia di odori industriali.

In alternativa, il giudicante dovrebbe quantomeno verificare se l'azienda si è adoperata per munirsi delle migliori tecnologie e strategie tecnico-economiche per arginare il problema degli odori e sia riuscita a adottare un proprio standard sufficiente di misure preventive delle molestie olfattive, così da ridurre ai minimi termini il rischio del fastidio odorigeno.

Qualora l'impresa abbia adottato *“tutte le misure idonee ad evitare il danno”* (art. 2050 c.c.) oggettivamente evitabile con le tecnologie a sua disposizione, il giudice potrebbe reputare comunque lecita l'attività di rilascio degli odori, anche in mancanza di precisi valori limite di riferimento.

È chiaro che se, invece, dopo aver disapplicato i valori limite, il giudice dovesse ritenere che l'azienda non si è premurata di adottare alcuna accortezza per contenere il rilascio degli odori sul territorio – soprattutto dopo avere ricevuto un certo numero di esposti o diffide da parte dei cittadini o dell'ARPA regionale – ovvero abbia disatteso le BAT di settore oppure eventuali linee guida dell'ARPA, la condotta andrebbe ritenuta illecita con conseguente dichiarazione di responsabilità dell'imprenditore.

Ad ogni modo, non sembra inopportuno ricordare in tal sede che il giudicante non può sostituirsi, con la sua decisione, al potere politico e alla discrezionalità amministrativa: ciò vale a dire che l'autorità giudiziaria non può arrivare a dettare le misure e i valori limite che l'impresa è tenuta a rispettare, in quanto il compito di prescrivere tali misure rientra nella competenza del legislatore regionale e nel merito amministrativo (art. 272-*bis* d.lgs. n. 152/2006) su cui il giudice civile non può in alcun modo interferire.

### **3. La tutela processuale contro le emissioni odorigene alla luce della nuova *class action***

La tutela processuale di tipo individuale, nel caso dell'impatto odorigeno, incontra una serie di limiti che ostacolano la sua piena efficienza e rendono difficilmente realizzabile la vittoria – in tempi brevi - del cittadino che abbia lamentato in giudizio le molestie olfattive.

---

300 Ad esempio, nei settori del trattamento dei rifiuti, del ferro, dell'acciaio e di metalli non ferrosi. Le conclusioni della Commissione europea sulle BAT sono consultabili in <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>.

Innanzitutto, per il singolo risulta particolarmente complesso fornire al giudice gli elementi probatori necessari per dimostrare la responsabilità del gestore industriale per gli odori sgradevoli. A tal fine, invero, l'attore è tenuto a dimostrare che il disagio olfattivo è imputabile ad uno specifico stabilimento industriale e che supera un certo margine di tolleranza, raggiungendo livelli elevati di intensità e frequenza.

L'azione individuale, oltre che particolarmente complessa sotto il profilo probatorio, può comportare costi elevati per il singolo e non sempre riesce a concludersi in tempi celeri: infatti, normalmente il giudice dispone l'ascolto dei testi e nomina un CTU per avere un quadro probatorio completo sul fenomeno odorigeno registratosi in un dato territorio.

Si tratta di attività istruttorie che comportano una notevole dilazione dei tempi processuali a scapito della salute del cittadino, con la conseguenza che viene disattesa l'esigenza di celerità sottesa alla tutela inibitoria che era stata richiesta in giudizio.

Per accelerare i tempi processuali ed attribuire maggiore fondatezza ai fatti narrati nella domanda risarcitoria, l'attore potrebbe effettuare - prima dell'instaurazione del giudizio e con l'ausilio di esperti - una serie di misurazioni e controlli della qualità dell'aria, che però richiederebbero specifiche strumentazioni ed apparecchiature, personale competente e costi elevati per il singolo.

Recentemente, il legislatore ha introdotto nel nostro ordinamento processual-civilistico uno strumento che potrebbe risultare idoneo ad ottenere una tutela più rapida al diritto alla salubrità ambientale: si tratta dell'azione collettiva (c.d. *class action*), dove non agisce in giudizio un singolo, bensì un intero gruppo di persone<sup>301</sup>.

La classe che agisce in giudizio, nel caso dell'inquinamento olfattivo, potrebbe allegare la frequente percezione di emissioni odorigene derivanti dalla medesima origine (l'attività industriale), e il giudice potrebbe ritenere superfluo l'ascolto di ulteriori testimonianze, con la possibilità di accorciare i tempi processuali.

Peraltro, rispetto alla singola azione individuale, l'azione collettiva è in grado di sollevare un maggiore clamore mediatico e sociale, che può determinare l'impresa responsabile degli odori molesti a rivedere le sue tecniche di produzione in modo da scongiurare il rischio di

---

301 La *class action* è stata introdotta tra i procedimenti civili speciali ad opera della legge n. 31/2019, pubblicata in GU n. 92 del 18 aprile 2019. La normativa sarebbe dovuta entrare in vigore a novembre del 2020, ma il D.L. n. 149/2020 (c.d. *Ristori-bis*) ha posticipato l'entrata in vigore dell'istituto al 19 maggio 2021. Parte della dottrina già in passato aveva auspicato l'utilizzo di azioni di classe in materia ambientale, in alternativa all'azione individuale (v. A. Iacopino, "La tutela dell'ambiente. Dalla legge n. 349 del 1986 alla *class action*", in *Giustizia amministrativa*, v. 2, 2008, p. 34; U. Salanitro, "Il danno ambientale", *Aracne*, 2009, p. 196).

una condanna, oppure potrebbe indurre l'impresa a proporre al gruppo di cittadini-attori un accordo conciliativo, in modo da evitare la soccombenza in giudizio e il conseguente offuscamento della sua immagine sociale.

La nuova azione collettiva introdotta nel nostro ordinamento, sotto vari profili, appare ispirata alle azioni collettive vigenti nei sistemi di *common law*: ad esempio, la accomuna all'azione di classe americana (Rule 23 delle Federal Rules of Civil Procedure) il fatto che venga prevista una fase di valutazione circa l'ammissibilità della domanda (*certification*) da parte del giudice.

Ma la nuova azione collettiva si avvicina anche ai Group Litigation Orders (GLO) vigenti nel diritto inglese e gallese.

Infatti, così come questi ultimi – e a differenza della *class action* americana - la “*class action*” introdotta nel nostro ordinamento si fonda sul criterio dell'*opt-in*: in altre parole, affinché la posizione del singolo venga considerata specificamente nella sentenza di condanna conclusiva del giudizio, è necessaria un'espressa e formale adesione individuale al giudizio di classe, e ciascun ricorrente sarà responsabile dei propri costi giudiziali (secondo il regime di responsabilità parziaria).

In verità, l'azione di classe era uno strumento già conosciuto dal nostro ordinamento (v. art. 140-*bis* cod. cons.<sup>302</sup>; art. 9 TUEL), che veniva spesso utilizzato anche al fine di tutelare interessi di carattere ambientale<sup>303</sup>.

La differenza consiste nel fatto che la *class action* civilistica di nuovo conio viene considerata dal legislatore come strumento di tutela di natura generale, atto non soltanto a proteggere i diritti dei consumatori, né azionabile soltanto in materie settoriali.

---

302 La legge n. 31/2019 ha disposto l'abrogazione degli artt. 139, 140 e 140-*bis* del codice del consumo, facendo rimanere, a titolo di rimedio generale, la nuova *class action* del codice di procedura civile. Si è parlato, infatti, di “trasloco” della *class action* dal codice del consumo al c.p.c. (Guida al Diritto, n. 23, 2019, p. 10). La *class action* consumieristica, ad ogni modo, non ha mai riscosso successo per diversi motivi: in primo luogo, la complessità e la novità del procedimento ha impedito una diffusa applicazione del rito, sconosciuto nella nostra cultura giuridica (a differenza di quella di *common law*). Altra causa sono i notevoli costi che deve anticipare l'attore ed il fatto che a poter proporre l'azione di classe è unicamente il singolo componente la classe, e non anche un ente esponenziale degli interessi collettivi, che è finanziariamente più solido. Inoltre, ha inciso sull'insuccesso anche l'assenza di incentivi all'avvocato patrocinatore nell'azione di classe. I vari governi succedutisi nel tempo hanno proposto varie modifiche alla normativa sulla *class action*, poi sfociate nella novella operata con legge n. 31/2019, che ha sostituito ed ampliato la precedente regolazione.

303 Era però necessario, a tal fine, che fossero pre-esistenti rapporti di consumo o altre specifiche relazioni tra le parti processuali (ad esempio, un rapporto tra professionista e cliente). Un esempio si può rinvenire nella *class action* azionata contro l'azienda Volkswagen per le emissioni di ossido di azoto, instaurata di fronte al Trib. Venezia, sez. III, ord. 25 maggio 2017 (in Danno e Responsabilità, n. 2, 2018, p. 214 con nota di Selini).

La nuova *class action* viene concepita come rimedio esperibile ogni qualvolta la condotta anti-giuridica di un terzo abbia violato un *diritto individuale omogeneo* (art. 840-bis c.p.c.<sup>304</sup>).

Un'altra importante differenza consiste nel fatto che nella nuova *class action* il cittadino agisce *in proprio* - non in qualità di sostituto processuale ex art. 81 c.p.c. - facendo valere in giudizio un proprio interesse<sup>305</sup>.

Più specificamente: i diritti azionati con la nuova *class action* appartengono ai singoli, ma assumono una connotazione omogenea perché sono molti i soggetti che possono vantare le medesime posizioni di interesse e le corrispondenti pretese risarcitorie, nell'ambito di rapporti giuridici analoghi.

Sebbene i diritti rimangano di titolarità del singolo, il procedimento è collettivo, con il vantaggio che gli attori possono ripartire le spese legali<sup>306</sup>, e la forza probatoria e processuale dei residenti di fronte all'impresa risulta più elevata<sup>307</sup>.

Ebbene, la moderna dottrina non sembra covare dubbi sulla possibilità che la nuova *class action* possa rappresentare un valido strumento per ottenere in giudizio anche la tutela di interessi di natura ambientale, che in passato potevano essere azionati soltanto attraverso la *class action* consumieristica: ed infatti, anche in tal caso si tratta di posizioni suscettibili di lesione da parte di condotte illecite altrui, secondo lo schema della responsabilità aquiliana<sup>308</sup>.

---

304 La norma citata afferma che: *"I diritti individuali omogenei sono tutelabili anche attraverso l'azione di classe, secondo le disposizioni del presente titolo"*, rificendosi in tal modo a quanto previsto dal precedente art. 140-bis cod. cons.

305 Mentre nella precedente *class action* consumieristica l'attore agiva quale sostituto processuale della classe dei danneggiati, in quanto faceva valere in nome proprio i diritti di coloro che avrebbero aderito all'azione. L'art. 140-bis cod. cons. rappresentava, infatti, una deroga al generale divieto di sostituzione processuale sancito all'art. 81 c.p.c.

306 Sulla maggior convenienza economica delle azioni collettive rispetto a quelle individuali si è espressa anche la giurisprudenza anglosassone (Barr & Ors v Biffa Waste Services Ltd. (No 2) [2009] EWHC 2444 (TCC): *"Without it, these claims would almost certainly not have been worth pursuing by the claimants individually. Their own costs, and the risk as to their liability for the defendant's costs if they were unsuccessful, would have been out of all proportion to the likely damages recovered"* (punto 19).

307 La dottrina amministrativistica riconduce i diritti individuali omogenei, oggetto della *class action*, agli interessi "isomorfi": vale a dire a quegli interessi che, pur avendo natura individuale e pur potendo essere azionati singolarmente, risultano comuni a più soggetti (v. M. Clarich, "Manuale di diritto amministrativo", Il Mulino, 2013, p. 153; G. Alpa, "Gli interessi diffusi: un categoria rivisitata", in *Economia e diritto del terziario*, v. 26, n. 2, 2014, p. 168 ss.; I. Pagni, "L'azione inibitoria collettiva", in *Giurisprudenza italiana*, n. 10, 2019, p. 2333).

308 P. Monateri, "La riforma italiana della *class action* tra norme speciali processuali e ricostruzione della tutela civilistica", in *Danno e Responsabilità*, v. 24, n. 3, 2019, p. 313 ss; G. Ponzanelli, "La nuova *class action*", in *Danno e Responsabilità*, v. 24, n. 3, 2019, p. 307.

In particolare, la pretesa di non respirare quotidianamente odori molesti e vivere in un ambiente salubre è una posizione giuridica che rientra nella categoria dei “*diritti individuali omogenei*” - oggetto della tutela dell’azione di classe - anche considerando che il diritto di ciascun individuo a vivere in un ambiente salubre è ormai pacificamente riconosciuto a livello internazionale (Convenzione di Aarhus; art. 8 CEDU; art. 37 Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea) e trae fondamento nella stessa Carta Costituzionale (artt. 2, 9 e 32 Cost.).

Tuttavia, per ottenere la tutela collettiva, ogni componente la classe è tenuto a provare di avere patito un concreto ed effettivo pregiudizio alla salute a causa degli odori industriali<sup>309</sup>. Il frequente rilascio degli odori in atmosfera deve aver interferito sulla vita di più individui in modo significativo e non meramente sporadico ed occasionale, anche in diversi periodi temporali o provocando fastidi di diversa natura, durata e intensità<sup>310</sup>.

L’accertamento circa la titolarità di un diritto individuale omogeneo in capo ai singoli membri della classe - consistente nell’effettivo nocumento subito a causa degli odori – rappresenta un filtro indispensabile per evitare un accesso indiscriminato alla giustizia e scongiurare il rischio che la nuova *class action* venga esperita per *frivolous cases*<sup>311</sup> (ad esempio per lamentare in giudizio fughe di odori sgradevoli del tutto incidentali, ovvero fastidi di lieve entità che non sono in grado di provocare alcun pregiudizio significativo alla serenità psicofisica).

È necessario che il giudice verifichi *ex ante*, ai fini dell’ammissibilità della domanda in giudizio, se le posizioni giuridiche azionate in giudizio siano meritevoli di tutela processuale, indagando se gli odori industriali abbiano provocato un danno ingiusto secondo lo schema della responsabilità extracontrattuale.

Ciò significa che non *tutta* la popolazione residente nei pressi dell’industria potrà vantare il diritto di ottenere il risarcimento per le molestie olfattive: la tutela risarcitoria sarà destinata soltanto a coloro che riescano a provare di avere subito, a causa delle frequenti

---

309 La dottrina evidenzia, infatti, che può parlarsi di diritti omogenei solo se il pregiudizio risulta comune ai membri della classe: I. Pagni, “L’azione inibitoria collettiva”, in *Giurisprudenza italiana*, n. 10, 2019, p. 2330; G. Alpa, “Gli interessi diffusi: un categoria rivisitata”, in *Economia e diritto del terziario*, v. 26, n. 2, 2014, p. 170.

310 In tal senso, Trib. Venezia, sez III, ord. 25/05/2017 (in *Danno e Responsabilità*, n. 2, 2018, p. 214): “*Ai fini del giudizio di ammissibilità dell’azione di classe l’omogeneità tra i diritti individuali del proponente e dei potenziali aderenti va rintracciata nell’unicità del c.d. danno-evento, mentre non rilevano gli aspetti attinenti al c.d. danno-conseguenza*”.

311 Come avvenuto, per esempio, nel settore della giustizia climatica, dove spesso le aziende vengono chiamate in causa dai privati, in quanto ritenute colpevoli di “non avere fatto abbastanza” per evitare il cambiamento climatico.

emissioni maleodoranti, un pregiudizio concreto al proprio benessere personale e/o familiare, secondo quanto richiesto dagli artt. 2043 e 2059 c.c.<sup>312</sup>

Resta però il dubbio di quale possa essere l'efficacia della sentenza emanata al termine del giudizio della *class action*. È possibile, infatti, che non tutti i cittadini esposti alle emissioni odorigene abbiano aderito all'azione collettiva: ci si può interrogare, dunque, se tali soggetti in futuro conserveranno la possibilità di avvalersi - in sede di eventuali giudizi individuali - della pronuncia di condanna dell'industria resa in sede di *class action*, al fine di suffragare la propria pretesa risarcitoria contro l'azienda ritenuta responsabile degli odori.

Non sembrano potersi rinvenire argomenti contrari ad una tale possibilità; tuttavia, la sentenza resa *inter alios* non può essere assunta come mezzo probatorio in senso stretto ma può solo contribuire alla formazione del convincimento del giudice come argomento di prova o presunzione semplice (art. 2729 c.c.)<sup>313</sup>.

#### **4. Il riparto degli oneri probatori nell'azione contro le molestie olfattive**

Anche qualora si reputasse più conveniente esercitare un'azione collettiva – in luogo di più azioni individuali – per ottenere la tutela dalle molestie olfattive, resta ferma la necessità di fornire la prova dei pregiudizi derivanti dall'impatto odorigeno.

Al fine di individuare l'esatto oggetto dell'onere probatorio, è necessario prima comprendere se la responsabilità dell'imprenditore, per la violazione dei valori soglia e delle altre misure di prevenzione impartite dalla pubblica autorità, sia configurabile in termini soggettivi oppure vada qualificata come una forma di responsabilità oggettiva.

Si tratta di una premessa essenziale in quanto dal modello di responsabilità discende un diverso impianto probatorio: ed infatti, nel caso in cui venisse considerata come una *species* di responsabilità aquiliana (art. 2043 c.c.), l'attore sarebbe onerato a provare in

---

312 Si pensi al caso dei rifiuti accumulati per le strade a Napoli oppure al fiume Sarno, che in certi territori ha considerevolmente inciso sul livello di qualità della vita degli abitanti delle zone limitrofe, anche solo per il fatto di dover convivere con esalazioni maleodoranti. In tali casi non sembra ragionevole che chiunque possa agire in giudizio per lamentare gli odori sgradevoli, ma la legittimazione attiva processuale spetterà soltanto a coloro che dimostrino di avere subito un concreto pregiudizio derivante dal peggioramento della qualità ambientale.

313 “È stato in particolare precisato che il giudice civile, in assenza di divieti di legge, può formare il proprio convincimento anche in base a prove atipiche come quelle raccolte in un altro giudizio tra le stesse o tra altre parti, delle quali la sentenza ivi pronunciata costituisce documentazione, fornendo adeguata motivazione della relativa utilizzazione” (Cass., sentenza n. 18810/2021).

giudizio che la condotta imprenditoriale è stata assistita da dolo o colpa; se, invece, si propende per il paradigma oggettivo della responsabilità (artt. 2050 o 2051 c.c.), sarà sufficiente la dimostrazione del nocumento patito a causa delle molestie olfattive e del nesso di causalità tra il danno e le emissioni provenienti dallo stabilimento industriale<sup>314</sup>.

Sul tema ha avuto modo di pronunciarsi recentemente il Tribunale di Siracusa, I sez., che con sentenza n. 5342/2015 del 27 aprile 2020 (poi confermata dalla Corte di Appello di Catania, II sez., con sentenza n. 745/2020 del 9 luglio 2021) ha qualificato la responsabilità derivante dalle molestie olfattive come una *species* di responsabilità ex art. 2051 c.c.

Ed infatti, il Tribunale ha ritenuto che l'industria (nella specie, la raffineria I.S.A.B. s.r.l.) assuma la posizione di "custode" (art. 2051 c.c.) e che le emissioni possano qualificarsi come "insidie", in quanto l'insidia è "*qualcosa oggettivamente non visibile e non evitabile. Infatti, se il pericolo è ben visibile il soggetto può notarlo e avere il tempo di modificare il proprio comportamento ed evitare il danno*"<sup>315</sup>.

La responsabilità per le molestie olfattive potrebbe però essere ricondotta anche al modello della responsabilità da attività pericolosa ex art. 2050 c.c.<sup>316</sup>, considerando che il concetto di "pericolo" - cui la norma fa riferimento - viene ormai interpretato in senso ampio dalla più recente giurisprudenza, in ossequio al principio di precauzione<sup>317</sup>.

---

314 Si riprende, in tal modo, il modello anglosassone della *strict liability* derivante dallo *smell nuisance* (v. *supra*, Cap. III, par. I).

315 Considerando l'imprenditore alla stregua di un "custode", la giurisprudenza ha affermato che la domanda risarcitoria può essere proposta anche nei confronti dei proprietari "*solo se essi avessero concorso alla realizzazione del fatto dannoso, quale autori o coautori dello stesso, mentre il solo fatto di essere proprietari, ancorché consapevoli, ma senza alcun apporto causale al fatto dannoso, non è idoneo, neppure in astratto, a realizzare una loro responsabilità o corresponsabilità aquiliana*" (Cass., sentenze nn. 11125/2015 e 2668/2018). Anche questa è una posizione che ricalca quanto espresso dalle pronunce inglesi in tema di responsabilità del proprietario per le immissioni fastidiose (v. *supra*, Cap. III, par. 3).

316 Da tenere distinta rispetto alla responsabilità da mera posizione, che, invece, la sentenza del Cons. di Stato n. 2740/2013 ha attribuito al titolare dell'area inquinata in virtù del suo semplice *status* di proprietario ("*Quella posta in capo al proprietario è pertanto una responsabilità "da posizione", non solo svincolata dai profili soggettivi del dolo o della colpa, ma che non richiede neppure l'apporto causale del proprietario responsabile al superamento o pericolo di superamento dei valori limite di contaminazione*"); e così pure dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia, ord. cautelare del 2 aprile 2008. In senso contrario alla responsabilità da posizione (con riferimento alle immissioni sonore): Cass., sentenza n. 2668/2018.

317 Da ultimo, Cass., sentenza n. 19180/2018: "*La nozione di attività pericolosa, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2050 c.c., non deve essere limitata alle attività tipiche, già qualificate come tali da una norma di legge, ma deve essere estesa a tutte quelle attività che, per la loro stessa natura o per le caratteristiche dei mezzi adoperati, comportino una rilevante possibilità del verificarsi di un danno, dovendosi, di conseguenza accertare in concreto il requisito della pericolosità con valutazione svolta caso per caso*" (così anche Cass., sentenza n. 8148/2002). L'interpretazione ampia della nozione di "pericolo" si rinviene anche nell'art. 5:101 PETL (*Principles of European Tort Law*), che considera pericolosa anche l'attività che comporta un mero rischio di danno ai terzi: "*Un'attività è straordinariamente pericolosa se: a) crea un rischio particolarmente significativo e prevedibile di danno anche quando sono esercitate tutte le attenzioni nel suo esercizio e b)*

Quest'ultimo, difatti, oltre ad operare come regola di comportamento nella fase di prevenzione del rischio antecedente alla responsabilità, svolge anche un ruolo preciso in sede di tutela successiva, dove funge da criterio di imputazione degli effetti di un rischio che la scienza non ha ancora del tutto escluso né accertato.

Le attività che presentano il rischio di impatto ambientale, pertanto, possono essere considerate “pericolose” esattamente come quelle che comportano rischi di tipo materiale<sup>318</sup>.

Il modello della responsabilità oggettiva risulta più coerente al principio “chi inquina paga”, il quale “*piuttosto che ricondursi alla fattispecie illecita integrata dall'elemento soggettivo del dolo e della colpa e dall'elemento materiale, imputa il danno a chi si trovi nelle condizioni di controllare i rischi, cioè imputa il costo del danno al soggetto che ha la possibilità della “cost-benefit analysis”*” (Cons. di Stato, sentenza n. 2740/2013).

In più, la responsabilità oggettiva incentiva maggiormente l'imprenditore a adottare tutte le misure di prevenzione e di sicurezza necessarie a ridurre al minimo il rischio di impresa, oggettivamente evitabile con i saperi scientifici attuali e le tecnologie praticabili dall'impresa<sup>319</sup>. È questa la ragione per cui diverse discipline settoriali – interne e internazionali – addossano all'operatore economico una responsabilità *sine culpa* per i pregiudizi derivanti dalla propria attività imprenditoriale ai terzi, concedendo al danneggiato il diritto al risarcimento del danno a prescindere dalla dimostrazione del dolo o della colpa della condotta imprenditoriale<sup>320</sup>.

---

*non corrisponda a pratiche di uso comune. (3) Un rischio di danno può essere significativo con riferimento alla serietà o alla probabilità dello stesso”.*

318 F. Santonastaso, “Principio di «precauzione» e responsabilità d'impresa: rischio tecnologico e attività pericolosa «per sua natura». Prime riflessioni su un tema di ricerca”, in *Contratto e impresa: Europa*, n. 1, 2005, p. 82 ss., ritiene che l'art. 2050 c.c. “*in conseguenza dell'evoluzione tecnologica, ha visto l'area della sua applicazione passare progressivamente dalle attività di pericolosità materiale alle attività di pericolosità della realtà virtuale*”; in tal senso anche F. Degl'Innocenti, “La responsabilità di impresa. Obblighi di condotta e regimi di imputazione”, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019. Si pensi al caso del Trib. Milano, IV sez., ordinanza 11 novembre 2005 che ha qualificato come “*pericolosa e con un pesante impatto ambientale*” l'attività dell'Autodromo di Monza in quanto fonte di continue emissioni acustiche.

319 Parte della dottrina propende per la responsabilità oggettiva dell'imprenditore per i rischi di impresa (ad esempio, F. Degl'Innocenti, “La responsabilità di impresa. Obblighi di condotta e regimi di imputazione”, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019). In senso contrario R. Montinaro, “Dubbio scientifico e responsabilità civile”, Giuffrè, 2012, p. 81, il quale ritiene che “*l'esistenza di un dubbio scientifico (conosciuto o conoscibile) non esclude, di per sé, che sia ravvisabile una colpa*”.

320 Si pensi – oltre agli artt. 2049, 2051, 2052, 2054 c.c. - alla responsabilità del produttore per il prodotto difettoso; alla responsabilità per il danno da attività nucleare ovvero per danno ambientale ex art. 308 d.lgs. n. 152/2006, nonché alla responsabilità per il trattamento dei dati personali (art. 18 legge 675/1996, che rinvia all'art. 2050 c.c.). Il carattere oggettivo della responsabilità imprenditoriale si ritrova poi in diverse fonti internazionali che disciplinano il rischio di impresa (*cf.* ad esempio la Convenzione di Lugano del 1993; la direttiva sul danno ambientale n. 35/2004; il Libro Bianco del 09.02.2000 sulla responsabilità ambientale; art. 4:202 PET; art. 5:101 PETL).

Non solo, ma la responsabilità oggettiva evita di addossare una *probatio diabolica* a carico del danneggiato, il quale dovrebbe altrimenti riuscire a dimostrare che il rilascio delle sostanze odorigene in aria è avvenuto per dolo o colpa dell'impresa convenuta.

Si tratterebbe di una dimostrazione particolarmente complessa, in quanto l'elemento soggettivo andrebbe scovato in particolari procedimenti tecnologici e nelle scelte economiche o gestionali dell'imprenditore, che non sono facilmente accessibili ai comuni cittadini.

Deve poi considerarsi che non sempre l'immissione di odori è imputabile ad una condotta dolosa o colposa dell'imprenditore, potendo dipendere anche da fattori puramente oggettivi, come la tipologia dei prodotti lavorati o le caratteristiche della produzione.

L'impatto odorigeno è un rischio tipico dell'impresa, che non deriva necessariamente dalla violazione di regole di diligenza o di professionalità dell'imprenditore nè dei suoi dipendenti, ma spesso è insito nella produzione oppure è la naturale conseguenza del trattamento di certi prodotti.

La responsabilità, d'altro canto, deve limitarsi al campo del rischio prevedibile e non può dirsi sussistente di fronte ad episodi del tutto eccezionali o sporadici (ad esempio, dovuti ad un improvviso incidente).

È un dato che viene messo in risalto anche dalla giurisprudenza inglese (v. caso *Jalla & al. v Shell International Trading and Shipping Company* [2021] EWCA Civ 63<sup>321</sup>), che distingue tra “*nuisance*” e “*continuing nuisance*”: mentre il primo non sempre è meritevole di risarcimento, poiché può essersi trattato di un episodio *una tantum*, il secondo consiste in un disturbo che continua a interferire irragionevolmente nell'altrui serenità e benessere e che quindi può (*rectius*: deve) essere riparato dall'operatore economico a pena di responsabilità<sup>322</sup>.

La responsabilità oggettiva, d'altro canto, non esonera certamente i residenti - che si siano determinati ad agire contro l'impresa ritenuta responsabile degli odori - di provare gli elementi costitutivi della domanda giudiziale, a pena di rigetto della richiesta risarcitoria.

---

321 L'azione era stata esperita da Mr Jalla e Mr Chujor, nell'interesse proprio e di altri 27.800 cittadini nigeriani, per chiedere il risarcimento dei danni causati nel 2011 da una perdita di petrolio (durata circa 6 ore), estratto dal fondo del mare a circa 120 chilometri al largo, che aveva contaminato numerosi terreni e l'acqua potabile e danneggiato l'attività di pesca. La fuga di petrolio, tuttavia, non fu adeguatamente riparata, continuando così a provocare danni di vario genere ai cittadini per molto altro tempo dall'inizio dell'incidente. Ciononostante, la Corte ha ritenuto che l'incidente fosse stato un evento straordinario (e non un *continuing nuisance*) ed ha affermato che il protrarsi nel tempo delle conseguenze negative non era sufficiente a dare luogo ad un *continuing nuisance* risarcibile in giudizio.

322 “‘Nuisance’ v ‘Continuing nuisance’ — Limitation in environmental claims - *Jalla & Ors v Shell*”, in *Environmental law monthly*, v. 30, n. 2, 2021, p. 6.

Come ha ben argomentato Trib. Venezia, ord. 27 settembre 2000<sup>323</sup>, in una vicenda riguardante proprio le molestie olfattive, parte attrice è tenuta ad allegare “*con certezza le immissioni maleodoranti provenienti dalla ditta*”, e deve risultare “*provata l’incidenza delle stesse sullo stato di salute psico-fisica degli attori*”<sup>324</sup>.

Dunque, ciò che accomuna l’azione individuale alla nuova azione collettiva è l’elemento del pregiudizio: in entrambi i casi è necessario dimostrare di avere subito – direttamente a causa delle emissioni odorigene - un pregiudizio significativo, attuale e non meramente potenziale alla salute, consistente nell’elevato grado di stress, ansia e nel complessivo stravolgimento delle abitudini e dei ritmi di vita quotidiana<sup>325</sup>.

Viceversa, le emissioni odorigene che abbiano causato fastidi bagatellari, tollerabili, sporadici ed isolati nel tempo, o che siano frutto di mere suggestioni o psicosi insorte all’interno della collettività territoriale, non appaiono meritevoli di risarcimento<sup>326</sup>.

Il contenuto della prova del pregiudizio esistenziale-dinamico relazionale, secondo le recenti posizioni giurisprudenziali, deve partire innanzitutto dal luogo di residenza di parte attrice, che deve risultare certo ed attuale: l’attore deve, cioè, dimostrare di vivere *attualmente* in un’area limitrofa alla sorgente degli odori molesti per poter vantare una pretesa risarcitoria. È chiaro che, però, limitarsi ad allegare la mera *vicinitas* tra la propria abitazione e la sorgente emissiva non è sufficiente per ottenere tutela da parte del giudice, essendo necessario in ogni caso fornire la prova del nocumento patito dalle emissioni.

Si ritiene, poi, che non sia sufficiente, ai fini della dimostrazione del danno, fornire mere valutazioni soggettive in ordine ai fattori causali, di tempo, qualità e intensità degli odori.

In particolare, Corte di Appello di Catania, sentenza n. 745/2020 del 9 luglio 2021 ha rilevato che: “*non è ammissibile chiedere al teste se abbia percepito o meno emissioni odorigene nei Comuni di Priolo Gargallo e Melilli, né di descrivere la natura di tali odori (...) Si tratta, con ogni evidenza, di capitolati non aventi ad oggetto circostanze relative a fatti obiettivi, demandandosi al teste di esprimere soggettive valutazioni in ordine a fattori causali, di tempo, di qualità ed intensità degli odori*”.

---

323 In Danno e Responsabilità, v. 6, n. 5, 2001, p. 530 con commento di Laghezza.

324 Anche Corte d’Appello Cagliari, 02/06/1993 (in Riv. Giur. Sarda, 1996, p. 648), con nota di Obino, in materia di emissioni acustiche ha affermato che: “*È inammissibile il risarcimento dei danni laddove il richiedente non abbia in alcun modo provato l’entità di tali danni*”.

325 Cfr. D. Chindemi, “Le immissioni elettromagnetiche: limiti di liceità e danni risarcibili con particolare riguardo al danno esistenziale” in Responsabilità civile e previdenza, v. 66, n. 4-5, 2001, p. 1058.

326 Cass., sentenza n. 17427/2011: “*Sono immeritevoli di tutela, qualora non arrechino nocumento all’integrità psicofisica, quei pregiudizi consistiti in disagi, fastidi, disappunti, ansie ed insoddisfazioni concernenti gli aspetti più disparati della vita quotidiana*”.

Serve, pertanto, un accertamento di carattere oggettivo che dimostri che le emissioni prodotte dagli impianti determinano “*un’incidenza causale diretta ed effettiva, oltre che assolutamente predominante e prevalente rispetto ad ogni eventuale sorgente emissiva alternativa, nei processi eziopatogenetici delle malattie patite dalla sig.ra (omissis), oltre che negli asseriti fenomeni di immissione odorigena molesta dalla stessa percepiti*”<sup>327</sup>.

Oltre al pregiudizio recato dagli odori molesti, il ricorrente ha sempre l’onere di dimostrare il nesso causale fra la frequente esposizione agli odori industriali e il nocumento patito, consistente nell’alterazione delle abitudini di vita e nella riduzione del benessere quotidiano<sup>328</sup>.

Si tratta di una posizione che frequentemente è stata ribadita dalla giurisprudenza di merito, con particolare riferimento alle vicende dell’inquinamento olfattivo nel polo petrolchimico siracusano.

In particolare, la sentenza del Tribunale di Siracusa n. 5342/2015 ha chiarito che la configurazione in termini oggettivi della responsabilità dell’impresa per le emissioni odorigene “*non dispensa il danneggiato dall’onere di provare il nesso causale tra cosa in custodia e danno, ossia di dimostrare che l’evento si è prodotto come conseguenza normale della particolare condizione potenzialmente lesiva posseduta dalla cosa; dall’altro onera il custode della prova contraria alla presunzione iuris tantum della sua responsabilità, mediante la dimostrazione positiva del caso fortuito, cioè del fatto estraneo alla sua sfera di custodia, avente impulso causale autonomo e carattere di imprevedibilità e di assoluta eccezionalità*” (e così, in precedenza, anche T.A.R. Sicilia - Catania, sez. II, sentenza n. 1254/2007 del 20 luglio 2007<sup>329</sup>).

---

327 Si ricordi che “*il mancato espletamento di una consulenza medico legale, specie a fronte di una domanda di parte in tal senso, costituisce una grave carenza nell’accertamento dei fatti da parte del giudice di merito, che si traduce in un vizio della motivazione della sentenza*” (v. Cass., sentenza n. 4927/2004).

328 Secondo Trib. Siracusa, I sez., sentenza n. 5342/2015, il nesso causale va provato secondo la teoria della causalità materiale ex art. 40 c.p. secondo cui una condotta è causa di un evento se, e solo se, ne costituisce la *condicio sine qua non*.

329 “*La natura oggettiva della responsabilità non esclude certamente che si debba verificare ed accertare il presupposto causale della stessa, ossia l’avvenuto inquinamento “imputabile” come nesso eziologico all’impresa ed alla sua attività*” (in [https://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/TAR/Tar\\_Sicilia\\_CT\\_2007\\_n.1254.htm](https://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/TAR/Tar_Sicilia_CT_2007_n.1254.htm)). In tal senso anche: Cass., sentenza n. 10382/2002; Trib. di Lucca, sentenza n. 40/2014 (in Danno e Responsabilità, n. 12, 2014, p. 1177 ss.); sentenze del Giudice di Pace di Mestre n. 1798/2003 del 27 novembre 2003 e n. 27/2004 del 1° ottobre 2004 (sul noto incidente della Dow Poliuretani Italia s.r.l. a Porto Marghera), pubblicate in Rivista giuridica dell’ambiente, v. 20, n. 1, 2005, p. 168 ss., con commento adesivo di L. Prati, le quali sottolineano la necessità per l’attore di provare il nesso di causalità tra l’attività pericolosa, l’evento e i danni lamentati, ed escludono la rilevanza giuridica di meri timori o generiche ansie derivanti dall’esercizio dell’attività industriale.

Anche di fronte alla richiesta del ristoro economico richiesto da un dipendente per presunti danni alla salute derivanti dalle frequenti inalazioni di odori e gas nauseabondi sul luogo di lavoro, la Corte dei Conti Campania, sez. giurisdiz., sentenza n. 500/2013 ha rilevato come non possa essere riconosciuta alcuna indennità se non viene accertata la dipendenza causale delle asserite infermità rispetto alle emissioni odorigene.

Tuttavia, fornire la prova del nesso causale tra danno e molestie olfattive risulta particolarmente complesso quando l'industria ritenuta responsabile dei miasmi è collocata all'interno di un polo industriale di ampie dimensioni: è il caso della raffineria I.S.A.B., oggetto della vicenda processuale affrontata da Trib. Siracusa, sentenza n. 5342/2015, che fa parte del polo petrolchimico di Priolo-Melilli-Augusta.

Ed invero, di fronte alla richiesta di risarcimento della ricorrente derivante da presunti pregiudizi subiti alla salute a causa delle emissioni odorigene rilasciate da I.S.A.B., il giudice di prime cure ha evidenziato come tale azienda sia inglobata in un *“vasto polo petrolchimico, in cui operano numerose società tutte dedite in linea di massima alle medesime lavorazioni della odierna convenuta, circostanza che rende difficoltoso far risalire totalmente ed esclusivamente agli impianti ISAB le immissioni per cui è causa”*.

Pertanto, il Tribunale ha rigettato la domanda ritenendola infondata per carenza probatoria. Sarebbe necessario – ai fini dell'accoglimento dell'istanza di tutela – individuare l'ambito specifico di responsabilità imputabile all'azienda ritenuta causa degli odori sgradevoli, ad esempio verificando se le sostanze odorigene vengano sprigionate da una certa fase della lavorazione oppure provengano da prodotti trattati da uno specifico certo gestore economico.

Con riferimento, invece, alla prova liberatoria, il principio di vicinanza della prova (art. 2697 c.c. come interpretato dalle S.U. n. 13533/2001) richiede che l'imprenditore convenuto abbia l'onere di dimostrare di avere *“adottato ogni misura idonea ad evitare il danno”* (art. 2050 c.c.), oppure l'accadimento di un fatto interruttivo del nesso causale tra il rilascio degli odori in atmosfera e il pregiudizio lamentato in giudizio da parte attrice (caso fortuito, forza maggiore, fatto del terzo, ordine dell'autorità)<sup>330</sup>.

---

330 All'autore di un illecito possono essere imputate solo le conseguenze che discendono dal suo atto, *“a meno che non sia intervenuto un nuovo fatto rispetto al quale egli non ha il dovere o la possibilità di agire”* (Cass. n. 21619/2007). Si tratta, cioè, di riuscire a fornire la prova di un evento eccezionale - impreveduto ed imprevedibile - che esuli dal rischio di impresa, in quanto poteva in alcun modo essere calcolato o preveduto in anticipo.

Una valida prova liberatoria, per esempio, potrebbe consistere nel dimostrare che il disturbo fisico o psichico lamentato in giudizio non è imputabile alle emissioni odorigene, poiché l'attore soffriva della patologia già prima dell'esercizio dell'attività che immette in atmosfera gli odori<sup>331</sup>.

Il riparto dell'onere probatorio nelle vicende che riguardano le molestie olfattive deve poi tener conto delle recenti novità introdotte con la *class action* nel codice processual-civilistico.

Nello specifico, la classe che agisce contro l'impresa odorigena potrebbe avvalersi dello strumento probatorio previsto dall'art. 840-*quinquies*, comma 4, c.p.c. ai sensi del quale il giudice può ordinare all'impresa citata in giudizio l'esibizione di documenti o delle autorizzazioni di cui è in possesso, dalle quali potrebbe evincersi la violazione delle BAT e delle altre misure di prevenzione degli odori.

La possibilità di ordinare la suddetta esibizione documentale avvicina la nuova *class action* italiana all'azione collettiva anglosassone in cui è prevista la *discovery*, vale a dire l'obbligo di esibizione dei documenti riguardanti i fatti principali della causa (par. 31.6 CPR)<sup>332</sup>, ma anche la possibilità di richiedere successivamente l'ordine di esibizione di altri documenti rilevanti, aventi ad oggetto fatti secondari (*specific disclosure*).

Da evidenziare, inoltre, la rigida sanzione che il legislatore ha comminato per l'impresa che, senza giustificato motivo, non abbia ottemperato all'ordine del giudice di esibire i documenti (art. 840-*quinquies*, comma 13, c.p.c.<sup>333</sup>): tale rifiuto integra gli estremi di una *factio confessio* di responsabilità a vantaggio della parte che ha richiesto l'esibizione dei documenti, con conseguente dichiarazione di responsabilità dell'impresa inadempiente.

Sempre parlando delle agevolazioni probatorie recentemente introdotte, la classe può avvalersi di “*dati statistici e presunzioni semplici*” (art. 840-*quinquies*, comma 4, c.p.c.)<sup>334</sup>.

---

331 Ad esempio, nel caso affrontato da Trib. Lucca, sentenza n. 40/2014 (in Danno e Responsabilità, n. 12, 2014, p. 1177 ss.) il CTU ha accertato che gli attori soffrivano già di varie patologie ansiose-depressive, per cui la lamentata lesione psichica non era stata determinata - interamente - dalla frequente percezione di emissioni acustiche. E così anche nella vicenda affrontata da Trib. Siracusa, sentenza n. 5342/2015 è stato accertato che la ricorrente era da tempo affetta da “*importanti patologie, congenite e non, a cui poter far anche verosimilmente riconnettere i disagi psicologici oggi lamentati*”.

332 Tra l'altro, l'ordine di esibizione può riguardare anche intere “*categorie di prova*” (art. 840-*quinquies*, comma 6, c.p.c.), così come nell'azione inglese (“*category or class of documents*”, par. 31.3 CPR).

333 “*Ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui ai commi undicesimo e dodicesimo, se la parte rifiuta senza giustificato motivo di rispettare l'ordine di esibizione del giudice o non adempie allo stesso, ovvero distrugge prove rilevanti ai fini del giudizio di risarcimento, il giudice, valutato ogni elemento di prova, può ritenere provato il fatto al quale la prova si riferisce*”.

334 Sulle immissioni industriali, la giurisprudenza faceva già uso delle nozioni di comune esperienza e delle presunzioni. Ad esempio: Corte App. Milano, II sez., sentenza n. 974/2003 (in Ambiente&Sicurezza, n. 6,

La classe potrebbe quindi invocare, come presunzione del disturbo olfattivo, molteplici fattori e situazioni sintomatiche reali, quali: la violazione dei valori limite delle emissioni odorigene da parte dell'impresa; la costante durata dell'odore nell'arco della giornata; il cambiamento collettivo delle abitudini di vita; l'insorgenza della sindrome di Nimby sul territorio esposto ai miasmi, e così via.

In particolare, ai fini della dimostrazione del nesso causale, potrebbero costituire una valida presunzione elementi quali la vicinanza dell'impianto o la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate ed i componenti impiegati nell'esercizio dell'attività industriale.

Anche l'utilizzo dei dati statistici – a condizione che vengano rielaborati in chiave scientifica - può giocare un ruolo essenziale nelle vicende aventi come oggetto le molestie olfattive.

Tuttavia, il tenore letterale della norma lascia desumere che la statistica non possa assumere una valenza probatoria autonoma<sup>335</sup>. Ed infatti, come ha puntualizzato la dottrina, la statistica non costituisce un vero e proprio mezzo istruttorio nel processo civile: pertanto è plausibile che la produzione in giudizio degli elementi statistici debba in ogni caso essere accompagnata dalle presunzioni semplici<sup>336</sup>.

Nonostante la configurazione in termini oggettivi della responsabilità dell'industria per i disturbi olfattivi e le agevolazioni probatorie recentemente introdotte con la nuova *class action*, rimane imprescindibile fornire in giudizio elementi probatori quanto più precisi e circoscritti per attribuire fondatezza alla domanda attorea ed evitare automatismi risarcitori.

---

2004, p. 20 ss. con nota di Parodi): “*Si ritiene che la prova possa essere agevolata o meno rigorosa, anche mediante il ricorso alle presunzioni, ai fatti notori, alle massime di comune esperienza*”; Trib. Siena, I sez., n. 319/2021 (in Redazione Giuffrè 2021). Sull'utilizzabilità delle presunzioni semplici in materia di danni esistenziali determinati dalle attività inquinanti *cfr.* Cass., S.U. sentenza n. 2611/2017.

335 Ai sensi dell'art. 840-*quinquies*, comma 4, c.p.c.: “*Ai fini dell'accertamento della responsabilità del resistente il tribunale può avvalersi di dati statistici e di presunzioni semplici*”.

336 *Cfr.* A. Mengali, “La class action riformata - la fase istruttoria nella nuova azione di classe”, in *Giurisprudenza Italiana*, 2019, n. 10, p. 2297. La prova presuntiva del danno va tenuta distinta dall'ipotesi di danno *in re ipsa* (A. Volpato, “Il danno non patrimoniale subito in conseguenza di immissioni di rumore intollerabili non può ritenersi sussistente *in re ipsa*”, in *Danno e Responsabilità*, n. 6, 2019, p. 773).

## 5. Il danno da emissioni odorigene e la sua valutazione in termini economici

Come si è avuto modo di evidenziare a più riprese nel corso del lavoro, il danno derivante dalle molestie olfattive è differente da quello biologico, in quanto le emissioni meramente odorigene non comportano l'insorgenza di patologie (a differenza delle emissioni tossiche), ma piuttosto finiscono per alterare la salute della persona intesa in senso ampio.

Le emissioni odorigene possono comportare una riduzione del benessere collegato alla salubrità ambientale e la perdita di talune, significative, facoltà di godimento della propria abitazione, che sono economicamente valutabili.

La giurisprudenza, del resto, ha più volte affermato che, pur escludendo la ricorrenza di un pregiudizio alla salute tale da potersi configurare come danno biologico, possa comunque sussistere un danno non patrimoniale da immissioni intollerabili, evidenziato dal complessivo materiale probatorio raccolto dal quale si evinca un quadro sufficientemente chiaro dei disagi e delle sofferenze patiti da parte attrice (Cass., ord. n. 23754/2018; sentenza n. 16408/2017<sup>337</sup>; Corte Appello Milano, II sez., sentenza n. 974/2003).

Il danno dalle emissioni intollerabili è stato sovente qualificato dalla giurisprudenza come “danno esistenziale da inquinamento ambientale”, inteso come la lesione della personalità del soggetto che si sostanzia nell'alterazione della qualità di vita e del godimento dello spazio domestico ed esterno a causa delle ripetute emissioni inquinanti (art. 8 CEDU)<sup>338</sup>.

Il danno da molestie olfattive consiste nel “non poter più fare come prima” e, in definitiva, diminuisce il valore della stessa persona umana (art. 2 Cost.), poichè finisce per ripercuotersi sulle normali abitudini di vita, incide sulle attività quotidiane, genera un diffuso malessere, ansia, irritazione, sebbene non sia in grado di causare vere e proprie patologie medico-legali<sup>339</sup>.

---

337 “Il danno non patrimoniale conseguente ad immissioni sonore illecite è risarcibile indipendentemente dalla sussistenza di un danno biologico, quando sia riferibile alla lesione del diritto al normale svolgimento della vita personale e familiare all'interno della propria abitazione e del diritto alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiane”.

338 Corte App. Milano, II sez., sentenza n. 974/2003, cit. (“in caso di eccessive e moleste immissioni sonore, è risarcibile il danno esistenziale che provochi ai soggetti lesi stress emotivo e alla libera estrinsecazione della personalità”); Giudice di Pace di Frosinone, sentenza del 15.10.2001 (in *Danno e Responsabilità*, 2003, n. 2, p. 208); Cass., sentenza n. 19434/19.

339 Nel senso in cui, invece, il danno esistenziale sarebbe a sua volta una tipologia di danno biologico, anche in assenza di un'accertata menomazione psicofisica: Corte App. Milano, 27.4.1984, in *Giur. it.*, 1986, I, 2, p. 32; Trib. Milano, 18.5.1992, in *Resp. civ. e prev.*, 1993, p. 170 ss.

È un danno da “vita rovinata”, inteso come la somma dei pregiudizi che derivano dal fatto lesivo, attinenti alla sfera di relazione della vittima, ma non conseguenti a lesioni all’integrità psicofisica<sup>340</sup>. Anche alla luce dell’art. 8 CEDU (*v. supra*, Cap. I, par. 2), il pregiudizio che deriva dalle molestie olfattive costituisce una lesione al diritto al normale svolgimento della vita familiare all’interno della propria abitazione ed alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiane.

Ci si può chiedere, stante la non patrimonialità del danno, se sia possibile individuare un criterio – o un parametro - di valutazione in termini economici dell’impatto odorigeno, evitando valutazioni meramente soggettive e pervenendo ad una liquidazione quanto più possibile oggettiva del pregiudizio.

Secondo parte del mondo giuridico e l’analisi economica, la perdita di benessere delle persone costrette a subire ripetute emissioni inquinanti rappresenterebbe una vera e propria externalità negativa dell’attività industriale, ed assumerebbe pertanto un proprio, autonomo, valore monetario<sup>341</sup>.

A tale affermazione potrebbe obiettarsi che la qualità dell’aria ed il benessere psicofisico delle persone rappresentano beni extra-mercato, in quanto tali non suscettibili di essere convertiti in denaro.

Seguendo tale pensiero, la recente giurisprudenza di legittimità e di merito – spesso per ragioni di semplificazione e di economia processuale - tende a liquidare i danni derivanti dalle immissioni moleste in modo forfettario, oppure secondo valutazioni meramente equitative<sup>342</sup>, rinunciando a priori ad effettuare una quantificazione oggettiva del pregiudizio alla salute imputabile alle immissioni intollerabili (*v. Cass.*, sentenza n. 2668/2018; Trib. Roma, sez. V, sent. 31.07.2019<sup>343</sup>; Trib. Venezia, sez. pen., sent. n.

---

340 G. Belli, “Immissioni intollerabili e serenità personale: quale interesse è meritevole di tutela?”, in *Responsabilità civile*, vol. 9, nn. 8-9, 2012, p. 613.

341 Trib. Milano, sentenza n. 9417/1999 (in *Nuova Giurispr. Civ. Comm.* 2000, I, p. 560. In senso contrario L. Morlotti, “Immissioni intollerabili e danno esistenziale”, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 1, 2000, p. 564, che ritiene difficilmente quantificabile il turbamento alla serenità personale in base a parametri oggettivi e criteri di mercato.

342 Di tale opinione anche V. Tufariello, “Il danno da immissioni”, Utet Giuridica, 2012, p. 87.

343 “*In materia di immissioni nocive di gas, fumi e odori non limitate a specifici orari del giorno o della notte, in assenza tanto di un accertato stato di malattia quanto di apprezzabili allegazioni particolari, la liquidazione del danno risarcibile non può che avvenire in termini equitativi generali*”.

2182/2002; Giudice di Pace di Frosinone, sentenza 15 ottobre 2001<sup>344</sup>; Trib. Biella, sentenza 22 aprile 1989<sup>345</sup>).

Altre volte, soprattutto in passato, le pronunce giurisprudenziali hanno considerato il danno da immissioni addirittura in *re ipsa*<sup>346</sup>.

Nel caso delle emissioni odorigene, basterebbe il dato del mero superamento dei valori limite per poter affermare il verificarsi di un danno.

In realtà, però, non è ammissibile il risarcimento di un danno meramente presunto o ipotetico di cui non sia stata dimostrata l'esistenza né l'entità (Corte Cost., sentenza n. 372/1994<sup>347</sup>), e tra l'altro è stato paventato il rischio che dietro alla configurabilità di un danno *in re ipsa* possa occultarsi un'ipotesi di "*punitive damage*" (Cass., sentenza n. 19434/2019<sup>348</sup>).

Inoltre, non è detto che la mera immissione dell'odore in atmosfera abbia determinato un danno alla salute e, in ogni caso, le conseguenze psichiche della percezione degli odori possono rivelarsi differenti per ciascun individuo e vanno sempre dimostrate dall'interessato a ottenere il risarcimento<sup>349</sup>.

Del resto, esistono oggi varie tecniche che consentono di risalire alla misurazione del costo che deriva dal peggioramento delle condizioni ambientali esterne, come la qualità dell'aria.

---

344 In *Danno e Responsabilità*, n. 2, 2003, p. 208 ss. La sentenza menzionata ritiene che la valutazione equitativa debba considerare il lungo periodo in cui la famiglia ha sopportato le emissioni acustiche, la presenza di figli minori e il trauma di aver dovuto lasciare il proprio appartamento.

345 In *Foro Italiano*, vol.115, I, 1990, c. 3303, con nota di Simone.

346 Corte App. Milano 17 luglio 1992, con nota di De Giorgi, in *Nuova giurisprudenza civile*, 1, 1993, p. 798; Trib. Milano, sentenza n. 9147/1999 in *Diritto e giurisprudenza agraria dell'ambiente*, n. 9, 2000, p. 551 ss. con nota di Busetto. In giurisprudenza di legittimità v. Cass., sentenze nn. 2580/1987; 5844/2007, 4881/2001, 6507/2001. In senso contrario alla configurabilità di un danno da immissioni *in re ipsa*: Cass., sentenza n. 18810/2021; M. Mazzola, "Il danno esistenziale da emissioni intollerabili", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, v. 18, n. 5, 2003, p. 846, secondo cui rendere automatico il risarcimento del danno per effetto del solo accertamento dell'intollerabilità delle immissioni creerebbe una "*mostruosità giuridica*"; e A. Volpato, "Il danno non patrimoniale subito in conseguenza di immissioni di rumore intollerabili non può ritenersi sussistente *in re ipsa*", in *Danno e Responsabilità*, n. 6, 2019, p. 772, per cui il danno *in re ipsa* comporta il rischio di "*sacrificare la linea di confine tra lesione e pregiudizio, costituente il proprium della responsabilità civile*".

347 "È sempre necessaria la prova ulteriore dell'entità del danno, ossia la dimostrazione che la lesione ha prodotto una perdita di tipo analogo a quello indicato dall'art. 1223 cod.civ., costituita dalla diminuzione o privazione di un valore personale (non patrimoniale)".

348 La Cass. ha osservato che: "*tale concetto giunge configurare un vero e proprio danno punitivo, per il quale non vi è copertura normativa. Ne consegue che il danneggiato che ne chieda il risarcimento è tenuto a provare di avere subito un effettivo pregiudizio in termini di disagi sofferti in dipendenza della difficile vivibilità della casa, potendosi a tal fine avvalere anche di presunzioni gravi, precise e concordanti*".

349 Cfr. sentenze di San Martino, ove si legge che: "*il danno non patrimoniale, anche quando sia determinato dalla lesione di diritti inviolabili della persona, costituisce danno conseguenza, che deve essere allegato e provato*".

Da alcuni studi condotti, in particolare, si è desunto che la percentuale di riduzione del valore delle abitazioni può fungere da parametro di riferimento per calcolare l'obiettivo pregiudizio subito dai cittadini a causa delle frequenti molestie olfattive<sup>350</sup>: il decremento del valore immobiliare, infatti, rappresenta un indice del peggioramento del benessere della popolazione dovuto all'impatto odorigeno registrato su un dato territorio.

La soluzione per cui è possibile calcolare il costo delle emissioni odorigene - utilizzando come parametro di riferimento la riduzione del valore immobiliare - non deve indurci a pensare che il pregiudizio arrecato dalle molestie olfattive assuma esso stesso natura patrimoniale.

Il danno derivante dagli odori industriali, infatti, si ripercuote sulla serenità personale e mantiene carattere extrapatrimoniale. Tuttavia, è possibile avvalersi di un mercato di sostituzione - come quello immobiliare - per calcolare e valutare in modo preciso e obiettivo il costo di riduzione del benessere dei cittadini addebitabile al responsabile delle molestie olfattive<sup>351</sup>.

In mancanza di un parametro di mercato, cioè, il riferimento ai costi della fruizione delle abitazioni - in cui si conduce la vita individuale e familiare - può consentire di calcolare il valore monetario della salubrità ambientale (*rectius*: del benessere ad essa collegato) che viene ridotta dai miasmi industriali<sup>352</sup>.

È un'idea che già da diversi anni è stata avanzata dalla giurisprudenza anglosassone<sup>353</sup>, e che recentemente è stata condivisa anche dalla magistratura italiana: ad esempio, la Cass.,

---

350 Soluzione simile viene adottata nell'esperienza anglosassone, in cui l'ammontare dei pregiudizi cagionati da un *nuisance* viene valutato in base alla riduzione della "*amenity value*" della proprietà di colui che ha subito le conseguenze di un'attività dannosa da parte di un terzo.

351 Anche U. Salanitro, "Il danno ambientale", *Aracone*, 2009, p. 154 ss. osserva che la riduzione del valore patrimoniale e/o reddituale degli immobili circostanti alla fonte di inquinamento può risultare indicativa del valore che assumono per la collettività i servizi ambientali resi dalle risorse naturali.

352 È quanto dimostrato da un caso studio con oggetto uno stabilimento saccarifero di dimensioni rilevanti a Castiglion Fiorentino che generava emissioni odorigene, analizzato nella pubblicazione "Le emissioni odorigene: una valutazione economica" a cura di V. Vannucci e L. Torsello - Quaderni del Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Siena, n. 485, luglio 2006. Nel caso studio in questione è stato dimostrato che gli odori molesti producevano un'influenza tale da variare il valore medio delle abitazioni con un decremento marginale di circa il 5%. È stato anche dimostrato che un decremento del livello di odori ha determinato, in 5 anni, un beneficio pari a 59,60 €/m<sup>2</sup>.

353 Caso *Dobson v Thames Water* [2011] EWHC 3253: "*The house in question was available to be let during the period of the nuisance, it may be that there would be direct market evidence of loss of rental value. Otherwise, it is perhaps inevitable that the assessment of damages for loss of amenity will involve a considerable degree of imprecision. But if estate agents are to assist in placing a value on the relevant intangibles, whether by calculating the reduction in letting value of the property for the period of the nuisance or in some other way, we would expect them in practice to take into account, for the purposes of their assessment, the actual experience of the persons in occupation of the property during the relevant period*". E così anche nel caso *Dennis v. Ministry of Defence* [2003] EWHC 793 (QBD 2003), in cui

sentenza n. 18810/2021, pronunciata in merito alle emissioni odorigene provenienti dallo stabilimento Ilva, ha affermato che è possibile calcolare i disagi vissuti dai proprietari degli immobili considerando la perdita delle potenzialità di godimento che, senza le immissioni, le abitazioni sarebbero state in grado di offrire<sup>354</sup>.

Ai fini della quantificazione del danno, la giurisprudenza di *common law* attribuisce particolare rilevanza alla dimensione e alla destinazione dell'abitazione esposta al *nuisance*, nonché al numero di persone che vi abitano<sup>355</sup>.

Un'altra soluzione prospettata dalla giurisprudenza per tradurre in denaro il danno esistenziale da inquinamento è quella di creare una tabella di valutazione basata su una graduazione del pregiudizio subito: al mutare dell'illecito, muteranno le conseguenze socio-familiari, oltre che esistenziali, a cui corrisponderà un certo valore monetario<sup>356</sup>.

Infine, in sede di valutazione del danno-conseguenza, dovrebbe potersi tenere in considerazione anche il possibile concorso di colpa del danneggiato (art. 1227 c.c.), come in ogni altra ipotesi di responsabilità extra-contrattuale.

Il giudice, in altre parole, dovrebbe considerare anche le misure che il danneggiato avrebbe potuto adottare per minimizzare i fastidi derivanti dagli odori: per esempio, evitare di costruire a una distanza eccessivamente ravvicinata allo stabilimento industriale, oppure in una zona notoriamente a vocazione industriale (anche considerando le prescrizioni urbanistiche e gli strumenti di pianificazione del territorio), oppure dove le emissioni odorigene rappresentavano un fatto notorio.

Vi è poi la possibilità che i danni dei ricorrenti vengano risarciti in forma specifica.

---

l'ammontare del danno liquidato dalla High Court a favore di parte ricorrente, per il *continuing nuisance* causato dalle ripetute emissioni acustiche, è stato rapportato alla riduzione del valore capitale dell'abitazione.  
354 “L'esclusa esistenza di danni materiali da deterioramento di strutture dell'edificio o di un danno da deprezzamento commerciale dell'immobile non comporta anche l'esclusione della possibilità di apprezzare un danno patrimoniale della diversa specie predetta (ossia da perdita di talune significative facoltà di godimento), economicamente valutabile, se non nel loro valore di scambio, quanto meno sul piano del valore d'uso”.

355 Affermando che: “*The measure of damages for loss of amenity will be affected by the size and commodiousness of the property. If the nature of the property is that of a family home and the property is occupied in practice by a family of the size for which it is suited, the experience of the members of that family is likely to be the best evidence available of how amenity has been affected in practical terms, upon which the financial assessment of diminution of amenity value must depend*” (caso *Dobson v Thames Water*, cit., punto 1081).

356 Similmente alle tabelle adottate dai giudici per la liquidazione del danno biologico. Una volta quantificato il pregiudizio, l'importo è suddiviso nei settori della vita sociale e individuale, a seconda dell'ordine di importanza. La cifra andrebbe poi scomposta in tante voci quante le attività realizzatrici della persona comprese in ogni settore (v. Corte App. Milano, sentenza n. 974/2003 con nota di Cassano, in *Responsabilità, comunicazione e impresa*, n. 3, 2003, p. 475 ss.).

La giurisprudenza in tema di emissioni sonore, ad esempio, ha ordinato all'operatore industriale in più di un'occasione la modifica dei luoghi (ad esempio, variare gli orari di apertura del pubblico esercizio) oppure di eseguire determinate opere (come l'insonorizzazione; sostituire porte e finestre con altre fonoisolanti).

Allo stesso modo, in tema di emissioni odorigene, si potrebbe ordinare all'operatore economico l'osservanza di certe misure di prevenzione suggerite dal CTU (come la copertura delle vasche o altri accorgimenti) che consentano di risolvere alla fonte l'impatto odorigeno.

In sintesi, il danno da emissioni odorigene è un'ipotesi di danno extra-patrimoniale alla persona – conseguenza di un evento lesivo – che si ripercuote sulla vita relazionale e individuale, e che può essere risarcito solo se il danneggiato dimostri il nesso causale tra emissioni e pregiudizio, nonché il danno ingiusto.

Tale danno, sebbene si riversi sulla sfera individuale, è suscettibile di essere monetarizzato tenendo conto di una serie di elementi, ed è ragionevole che sia internalizzato da colui che ha esercitato l'attività dannosa (alla stregua degli altri costi d'impresa, come il materiale impiegato e il logorio delle macchine di produzione)<sup>357</sup>, il quale dispone dei mezzi per gestire e controllare al meglio i rischi e gli impatti ambientali e sociali derivanti dallo stabilimento industriale.

## **6. Criticità circa l'utilizzo della *class action* contro l'impatto odorigeno, in particolare il problema dei costi giudiziali proibitivi**

Nonostante gli indubbi vantaggi – soprattutto in termini probatori – garantiti dall'azione collettiva di nuovo conio, è opportuno evidenziare anche alcuni profili di criticità che rischiano di compromettere la piena efficacia di tale strumento, laddove venisse utilizzato per richiedere la tutela dalle molestie olfattive in sede processuale.

In primo luogo, la normativa prevede la possibilità che alcuni ricorrenti aderiscano all'azione di classe soltanto in un momento successivo alla pronuncia di accertamento della responsabilità dell'impresa (che conclude la prima fase dell'azione di classe)<sup>358</sup>; tale previsione rischia di dar vita a condotte temerarie da parte dei ricorrenti, i quali potrebbero decidere di aderire all'azione di classe soltanto dopo il deposito della sentenza di condanna

---

357 In tal senso: P. Trimarchi, "La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno", Giuffrè, 2019, p. 285.

358 A differenza di altre versioni di azione di classe, dove il termine per aderire era fissato dopo l'ordinanza con la quale veniva giudicata l'ammissibilità dell'azione di classe.

in modo da aggirare l'onere di fornire elementi probatori a sostegno della pretesa risarcitoria e beneficiare direttamente della liquidazione del risarcimento<sup>359</sup>.

Il rischio di assistere a simili comportamenti opportunistici da parte dei residenti potrà essere scongiurato solo dal giudice che, in fase di liquidazione del risarcimento, dovrebbe valutare se anche gli aderenti successivi risultino titolari del medesimo diritto individuale vantato dai ricorrenti originari e se, quindi, anch'essi vantino il diritto di beneficiare del risarcimento del danno.

Suscita, poi, dubbi di compatibilità con l'art. 111 Cost. il fatto che la normativa precluda all'impresa resistente la possibilità di utilizzare i medesimi mezzi probatori di cui può avvalersi la classe dei ricorrenti (come la facoltà di allegare mere presunzioni e dati statistici a sostegno della pretesa vantata in giudizio).

Oltre alla disparità delle armi, causa perplessità anche la scelta del legislatore di attribuire al Tribunale delle Imprese la competenza a giudicare le *class action*, nonostante queste siano ormai sganciate dalla materia dei diritti dei consumatori.

Le perplessità derivano non solo dal fatto che il ruolo del Tribunale delle Imprese è già oberato di cause numerose ed impegnative (e quindi si corre il serio rischio che si dilatino i tempi processuali per giudicare le *class action*), ma anche dal fatto che decidere le azioni collettive riguardanti la salubrità ambientale – tra cui i disturbi olfattivi – richiede competenze specialistiche ed una pregressa esperienza del giudicante in materia, delle quali certamente non dispone Tribunale delle Imprese.

Inoltre, non appare ragionevole il divieto di cumulo tra l'azione risarcitoria e l'azione inibitoria disposto dall'art. 840-*sexiesdecies*, comma 9, c.p.c.<sup>360</sup>.

Tale divieto comporta il rischio di un aumento del contenzioso – dato che la classe è costretta ad instaurare due azioni differenti per ottenere la tutela inibitoria e risarcitoria – e rende preferibile l'opzione di agire individualmente, piuttosto che aderire alla *class action*, così da poter richiedere entrambe le forme di tutela nel medesimo giudizio.

Anche l'eccessiva onerosità dei costi giudiziali non è un fattore trascurabile<sup>361</sup>.

---

359 A. Carratta, "I nuovi procedimenti collettivi: considerazioni a prima lettura", in *Giurisprudenza Italiana*, n. 10, 2019, p. 2298; G. Ponzanelli, "La nuova class action", in *Danno e Responsabilità*, v. 24, n. 3, 2019, p. 307.

360 Coltiva dubbi in merito alla *ratio* di tale divieto A. Carratta, "I nuovi procedimenti collettivi: considerazioni a prima lettura", in *Giurisprudenza Italiana*, n. 10, 2019, p. 2300.

361 Si noti che, essendo competente il Tribunale delle imprese, alle spese di iscrizione a ruolo si aggiunge il pagamento di un contributo unificato particolarmente oneroso. Anche laddove agisca in giudizio una ONLUS, non è previsto alcun diritto a usufruire del patrocinio a spese dello Stato né altra agevolazione economica.

Le spese giudiziali esorbitanti contrastano con l'art. 9 della Convenzione di Aarhus<sup>362</sup> e la stessa CGUE ha più volte ricordato agli Stati europei che i costi della giustizia ambientale non devono risultare eccessivamente onerosi per le parti che abbiano agito in giudizio (v. CGUE, Commissione europea c. Irlanda, sentenza C-427/07 del 16 luglio 2009; e C-260/2011 dell'11 aprile 2013<sup>363</sup>).

È vero che spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli, ma la discrezionalità degli Stati non è illimitata, in quanto deve comunque essere garantita la tutela effettiva di tali diritti. Pertanto, le normative degli Stati membri devono effettivamente prevenire, in ogni caso, che i procedimenti giurisdizionali siano eccessivamente onerosi.

Sarebbe necessario che la giurisprudenza o il legislatore italiano attuino meccanismi di alleggerimento dei costi processuali nei giudizi aventi ad oggetto questioni ambientali, come le emissioni olfattive, quando agisce un intero gruppo di persone oppure un singolo individuo che si faccia portatore dell'interesse dell'intera comunità locale a respirare aria salubre.

Il nostro ordinamento, così come altri diritti continentali, non dispone ancora di soluzioni efficaci per contenere i costi proibitivi della giustizia.

È necessario, allora, prendere spunto dai sistemi giuridici che prevedono meccanismi di agevolazione ed esenzione dalle spese giudiziali, come quello inglese<sup>364</sup>.

Quest'ultimo, innanzitutto, prevede un'espressa definizione di "costi processuali eccessivamente onerosi" (part. 45.44(3) CPR<sup>365</sup>).

---

362 "La Parte che preveda il ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale dispone affinché l'interessato abbia anche accesso a una procedura stabilita dalla legge, rapida e gratuita o poco onerosa, ai fini del riesame della propria richiesta da parte dell'autorità pubblica (...)" La non eccessiva onerosità dei costi della giustizia è prevista anche all'art.10-bis, par. 5, della direttiva VIA e all'art.15-bis, par. 5, della direttiva IPPC.

363 La sentenza della CGUE C-260/11 ha chiarito che i costi giudiziali sono da considerarsi eccessivamente onerosi quando disincentivano la volontà di ricorrere al giudice per ottenere la tutela in materia ambientale. Pertanto, il costo è da reputarsi eccessivo ogni qualvolta eccede le risorse finanziarie del ricorrente ovvero risulti oggettivamente irragionevole. Cfr. sul tema anche le conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott, presentate il 18 ottobre 2012 (causa C-260/11), in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CC0260&from=EN>.

364 Sulla questione dei costi elevati nell'ordinamento inglese e la necessità di individuare strumenti di alleggerimento delle spese: M. Mildred, "The development and future of costs capping", in *Civil Justice Quarterly*, v. 28, n. 1, 2009, p. 141 ss.

365 "(3) Proceedings are to be considered prohibitively expensive for the purpose of this rule if their likely costs (including any court fees which are payable by the claimant) either (a) exceed the financial resources of the claimant; or (b) are objectively unreasonable having regard to (i) the situation of the parties; (ii) whether the claimant has a reasonable prospect of success; (iii) the importance of what is at stake for the

Nell'ordinamento anglosassone – come nel nostro sistema - vige la regola per cui la parte soccombente paga le spese processuali proprie e della parte vittoriosa (part. 44.2 CPR)<sup>366</sup>, c.d. “*English rule*” (o “*Two way cost shifting*” o “*Follow the event principle*”).

Tale principio – che funge da deterrente per le azioni temerarie e incentivo a ricorrere a meccanismi di risoluzione extragiudiziali - viene temperato dalla discrezionalità del giudice che, nel liquidare le spese, può disporre una riduzione dei costi giudiziali considerando vari parametri, quali: la ragionevolezza delle domande poste dalla parte vittoriosa; la proporzionalità complessiva delle spese; la complessità della lite; la natura dei diritti oggetto della causa, oppure la rilevanza pubblicistica della controversia (part. 44.4 CPR)<sup>367</sup>.

Ma soprattutto, dal 2009 è stato introdotto nell'ordinamento inglese uno strumento che serve a rassicurare *ex ante* le parti circa il contenimento dei costi processuali che potranno essere costrette ad affrontare nel caso di soccombenza in giudizio, vale a dire il *cost capping order*.

Si tratta di un provvedimento con cui il giudice, prima ancora di trattare la causa, stabilisce un limite massimo dei costi futuri che la parte vittoriosa potrà recuperare dall'altra.

Tale provvedimento, di solito, viene emesso dopo che il giudice ha accertato la disparità economica iniziale delle parti, le quali appaiono evidentemente esposte a rischi economici di portata differente, a prescindere dal risultato finale della controversia<sup>368</sup>.

---

*claimant; (iv) the importance of what is at stake for the environment; (v) the complexity of the relevant law and procedure; and (vi) whether the claim is frivolous”.*

366 “*The general rule is that the unsuccessful party will be ordered to pay the costs of the successful party; but the court may make a different order*”. A seguito di una riforma del 2017, tale disposizione non trova però applicazione per le controversie aventi ad oggetto le materie della Convenzione di Aarhus, per le quali è previsto un limite massimo prefissato di costi processuali (*fixed costs*) che spettano alla parte vincitrice in primo grado (part. 45.41, S. VIII, CPR). Con riguardo a tali modifiche *cf.* “*Costs – Cost capping*”, in *Environmental Law Monthly*, April 2017, p. 7.

367 “*The court will also have regard to (a) the conduct of all the parties, including in particular (i) conduct before, as well as during, the proceedings; and (ii) the efforts made, if any, before and during the proceedings in order to try to resolve the dispute; (b) the amount or value of any money or property involved; (c) the importance of the matter to all the parties; (d) the particular complexity of the matter or the difficulty or novelty of the questions raised; (e) the skill, effort, specialised knowledge and responsibility involved; (f) the time spent on the case; (g) the place where and the circumstances in which work or any part of it was done; and (h) the receiving party’s last approved or agreed budget*”.

368 In *Barr & Ors v Biffa Waste Services Ltd. (No 2)* il giudice osserva, infatti, che “*these parties are not currently operating on a level commercial playing field (...) Whatever the result, the defendant will be out of pocket by a large sum, whilst the claimants’ exposure is almost non-existent*”. Nella medesima pronuncia, viene rigettata l’idea per cui il *cost cap* debba corrispondere all’ammontare coperto dalla polizza assicurativa ATE (“*After The Event*”), stipulata per coprire i costi della parte vittoriosa, perchè: “*the order sought would have the odd effect of increasing the costs cap (on the costs recoverable by the claimants), whenever the cover was increased by the claimants under the ATE policy, It seems entirely random to link the amount at which the claimants’ costs should be capped to the amount that the defendant can recover against the*

Si tratterebbe di una soluzione di alleggerimento dei costi che potrebbe essere adoperata anche nel nostro ordinamento, soprattutto nei casi in cui la differenza economica tra le parti può essere talmente elevata da disincentivare i cittadini ad agire in giudizio per fare valere il disturbo olfattivo.

Nelle more che anche il legislatore italiano intervenga a porre misure di contenimento dei costi della giustizia ambientale per evitare l'insuccesso della nuova azione di classe<sup>369</sup>, il giudice della *class action* potrebbe liquidare le spese tenendo conto dei criteri elencati dalla sentenza della CGUE C-260/2011 e quindi considerare, tra le altre cose, la complessità del caso e del quadro giuridico, la prospettiva di successo del ricorrente e l'eventuale temerarietà dell'azione collettiva.

In alternativa, per evitare di incorrere nei costi proibitivi della giustizia, rimane la possibilità di ricorrere a strumenti più economici per definire la controversia, quali la transazione extragiudiziale oppure la nuova conciliazione collettiva (art. 840-*quaterdecies* c.p.c.), invocabile anche in seguito alla sentenza di condanna dell'industria resistente.

## **6.1 La questione della ristretta legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste nella *class action***

L'efficacia della *class action* in materia di molestie olfattive rischia di essere limitata dalla ristretta legittimazione processuale a discapito di alcune formazioni sociali.

Infatti, in alternativa o in concorrenza con l'azione dei componenti la classe, la nuova disciplina sull'azione collettiva legittima ad agire in giudizio anche l'associazione non lucrativa, nel cui statuto sia prevista la tutela dei diritti pregiudicati dalla condotta offensiva (art. 840-*bis*, comma 2, c.p.c.<sup>370</sup>).

---

*claimants under the ATE policy, particularly when the latter figure is outside the control of the defendant and, at least directly, outside the control of the court. I therefore reject the submission that the measure of the cap should be the amount of the ATE policy. But I go on to consider whether, as a matter of principle, a costs cap, measured in a different way, should be imposed*".

369 Così come l'azione di classe consumieristica, scarsamente adoperata soprattutto per i costi ingenti che comportava il suo esercizio.

370 "A tale fine, un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro i cui obiettivi statuari comprendano la tutela dei predetti diritti o ciascun componente della classe può agire nei confronti dell'autore della condotta lesiva per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni. Ai fini di cui al periodo precedente, ferma la legittimazione di ciascun componente della classe, possono proporre l'azione di cui al presente articolo esclusivamente le organizzazioni e le associazioni iscritte in un elenco pubblico istituito presso il Ministero della giustizia". Si è fatto notare che il riconoscimento della legittimazione processuale in capo alle associazioni è una delle principali differenze tra la *class action* italiana e quella statunitense (G. Gerardo, "Comparazione tra la disciplina della *class action* nel diritto statunitense e l'azione di classe italiana alla luce della legge n. 31 del

Il legislatore ha voluto cioè garantire che anche gli interessi collettivi<sup>371</sup> ricevessero tutela processuale ed ha voluto incentivare l'esperimento dell'azione di classe attribuendo legittimazione ad agire a soggetti finanziariamente più solidi dei singoli individui.

La legittimazione processuale delle associazioni nelle controversie in materia di odori si può ricavare in linea generale dall'art. 2 d.lgs. n. 152/2006, ai sensi del quale rientra nelle finalità delle associazioni ambientaliste *“la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”*<sup>372</sup>.

Tuttavia, l'art. 840-bis, comma 2, c.p.c. afferma che la legittimazione ad esperire le azioni di classe spetta esclusivamente alle associazioni che risultano *“iscritte in un elenco pubblico istituito presso il Ministero della giustizia”*.

Con riferimento alle controversie in tema ambientale, la norma *de qua* sembra fare riferimento alle associazioni ambientaliste riconosciute formalmente dal Ministro dell'Ambiente, ai sensi dell'art. 13 legge n. 349/1986<sup>373</sup>.

In sostanza, la norma preclude la possibilità di agire in giudizio ai comitati di quartiere e alle realtà associative periferie che normalmente sono i soggetti giuridici più in grado di esporre le esigenze della comunità costretta a subire le molestie olfattive derivanti dalle realtà industriali del territorio.

Le formazioni a carattere locale sono le principali portavoce dei disagi sofferti dai cittadini a causa delle emissioni odorigene e presentano un livello di rappresentatività delle istanze di tutela di gran lunga maggiore rispetto agli enti associativi di carattere nazionale; sono enti che operano sul territorio interessato dall'impatto odorigeno, a stretto contatto con i

---

2019”, 16 settembre 2020, in <https://www.judicium.it/comparazione-la-disciplina-della-class-action-nel-diritto-statunitense-lazione-classe-italiana-alla-luce-della-legge-n-31-del-2019/>).

371 Da tenere distinti rispetto alla categoria degli interessi diffusi, di cui sono titolari i singoli componenti la classe. Sulla distinzione tra interessi diffusi e collettivi v. B. Caravita, “La tutela giurisprudenziale degli interessi diffusi e collettivi”, in *Rivista critica del diritto privato*, n.1-4, 1985, p. 31 ss.; G. Alpa, “Gli interessi diffusi: un categoria rivisitata” in *Economia e diritto del terziario*, vol, 26, n. 2, 2014, p. 167 ss.; C. Punzi, “La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi”, in *Rivista di diritto processuale*, v. 57, n. 3, 2002 p. 648 ss.

372 Inoltre, in diverse aree del territorio nazionale, dove si registra maggiormente la percezione degli odori industriali, sono sorti comitati locali e associazioni che si prefiggono, quale specifico ed espresso scopo statutario, la tutela del c.d. “diritto al respiro” dei residenti (talvolta arrivando ad opporsi del tutto alla continuazione dell'attività industriale degli stabilimenti industriali).

373 *“Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna”*.

cittadini, e possono vantare una conoscenza più approfondita delle problematiche del territorio esposto agli odori industriali<sup>374</sup>.

Escludere tali enti dalla possibilità di agire è una soluzione irragionevole, anche considerando che potrebbero fornire più facilmente elementi probatori circa il disturbo olfattivo localizzato nel territorio di riferimento, con una notevole riduzione dei tempi processuali.

Tra l'altro, la recente dottrina<sup>375</sup> e la giurisprudenza amministrativistica sono ormai concordi nell'accogliere la tesi del c.d. "doppio binario"<sup>376</sup> secondo cui, a prescindere dall'espresso riconoscimento di una norma di legge, hanno diritto ad agire in giudizio gli enti titolari di interessi diffusi e lesi da un provvedimento amministrativo, purchè siano in possesso di determinati requisiti che il giudice è chiamato ad accertare caso per caso<sup>377</sup> (v. Cons. di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 6/2020; Cons. di Stato, sentenze nn. 3922/2020 e 3247/2021<sup>378</sup>).

---

374 Esprimono obiezioni alla restrizione della legittimazione processuale per le sole associazioni "ministeriali": M. Ceruti, "L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di giustizia e la lunga strada per il recepimento della convenzione di Aarhus da parte dell'Italia - Nota a sentenza: CGCE, sez. II, 16 luglio 2009, causa C-427/07" in Rivista giuridica dell'ambiente, vol. 25, n. 1, 2010, p. 117; L. Francario, "Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge 349 del 1986", in Rivista critica del diritto privato, 1987, p. 489 ss.; M. Libertini, "La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente", in Rivista critica del diritto privato, v. 5, n. 1-4, 1987 p. 585.

375 B. Caravita, "Diritto dell'ambiente", Il Mulino, 2016, p. 333; M. Ceruti, "L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di Giustizia e la lunga strada per il recepimento della convenzione di Aarhus da parte dell'Italia", Rivista giuridica dell'ambiente, v. 25, 1, 2010, p. 114 ss.

376 L'orientamento restrittivo, ormai superato, riteneva che la legittimazione processuale fosse circoscritta alle sole associazioni ambientaliste incluse nell'elenco ministeriale (Cons. Stato, sentenza n. 756/1992).

377 In particolare, sarebbe necessario "*perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela dell'interesse considerato, in questo caso un interesse ambientale, deve possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e deve avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa*" (Cons. di Stato, sentenza n. 3247/2021).

378 "*Gli enti associativi esponenziali [...] in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso*". Nello stesso senso si è posta la sentenza del Cons. di Stato n. 3922/2020 che ha riconosciuto la legittimazione ad agire in giudizio, impugnando di fronte al giudice amministrativo atti amministrativi lesivi in materia ambientale, alle associazioni non riconosciute ed ai comitati. Così anche sentenza del Cons. di Stato n. 2151/2006: "*La mancata inclusione di un'associazione ambientalista nell'elenco ministeriale redatto ai sensi degli artt. 13 e 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, non ne esclude automaticamente la legittimazione ad impugnare provvedimenti in materia ambientale, essendo in questo caso demandato all'autorità giudiziaria il compito di accertare caso per caso la sussistenza degli elementi che legittimano l'associazione*" e Cons di Stato sentenze nn. 5760/2006 (con nota adesiva di Orlini) e 4123/2001. Numerose anche le sentenze di merito favorevoli alla tesi estensiva, tra cui si segnalano: T.A.R. Liguria - Genova, sentenza n. 1080/2005 in Foro amministrativo TAR 2005, 7/8, p. 2369; T.A.R. Puglia - Bari sentenza n. 1847/2005, in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 2, 2006, p. 322; T.A.R. Lombardia - Brescia, sentenza n. 1739/2008, in Foro amministrativo, TAR 2008, n. 12, p. 3281 e 696/2000, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2001, p. 639; T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, sentenza n.

Dunque, se gli enti esponenziali sono legittimati a fare valere, avverso le pubbliche amministrazioni, l'interesse ambientale nel giudizio amministrativo a prescindere dal riconoscimento formale in un apposito registro, non si vede perché non possano poi chiedere nel giudizio civile il risarcimento del danno per il pregiudizio alla salubrità ambientale causato da un soggetto privato, come un imprenditore<sup>379</sup>.

La riserva della legittimazione processuale alle sole associazioni riconosciute dal Ministero si pone in netto contrasto con il parametro dell'uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. e con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 Cost. e 13 CEDU) e, per di più, allontana il nostro ordinamento dal riconoscimento del libero accesso alla giustizia in materia ambientale sancito da varie fonti internazionali (quali la Convenzione di Aarhus, la direttiva 2003/35/CE e numerose sentenze della CGUE<sup>380</sup>).

Sarebbe necessario valorizzare in sede di *class action* sulle molestie olfattive – sull'esempio dell'attuale orientamento della giurisprudenza amministrativa e seguendo i *dicta* del diritto europeo – il principio di sussidiarietà orizzontale<sup>381</sup> (artt. 2 e 118 Cost.), il diritto alla difesa effettiva (artt. 24 Cost. e 47 Carta di Nizza) e il principio del libero accesso alla giustizia ambientale (artt. 1 e 3 Convenzione di Aarhus), consentendo anche alle formazioni sociali periferiche, e non solo agli enti nazionali, la possibilità di adire le vie giudiziarie per fare valere il “diritto al respiro” delle comunità locali, previo accertamento del possesso di precisi requisiti, quali la stabilità della struttura associativa e un sufficiente grado di rappresentatività delle istanze dei cittadini.

---

3365/2007, in Ambiente e sviluppo, n. 3, 2008, p. 268; T.A.R. Marche – Ancona, sentenza n. 184/2002, in Foro italiano, III, 2003, p. 18.

379 Auspicava già l'attribuzione della legittimazione ad agire dei gruppi in generale, per la tutela di interessi diffusi, R. Simone, “Immissioni, salute, ambiente: il tramonto della logica dominicale (Osservaz. a Trib. Biella 22 aprile 1989)”, in Foro Italiano, v. 115, I, 1990, p. 3308.

380 La Corte di Giustizia ha affermato più volte che le norme nazionali devono garantire un ampio accesso alla giustizia e il c.d. effetto utile. Nel rispetto di tali obiettivi, coloro i quali vantano un “interesse sufficiente” per agire in giudizio, tra cui le associazioni ambientaliste anche non riconosciute, devono poter agire dinanzi al giudice competente (cfr. CGUE, Commissione europea c. Irlanda, sentenza C-427/07 del 16 luglio 2009 e C-263/08 del 15 ottobre 2009).

381 R. Leonardi, “La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste: alcune questioni ancora giurisprudenziali”, Rivista giuridica dell'edilizia, n. 1, 2011, in [www.core.ac.uk](http://www.core.ac.uk), afferma che: “Non si può ammettere la soccombenza del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale al mero riconoscimento o meno con decreto di un'associazione”. In tal senso anche L. Francario “Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge 349 del 1986”, in Rivista critica del diritto privato, 1987, p. 491 che ritiene che la restrizione della legittimazione processuale alle sole associazioni individuate dall'autorità governativa irrigidisca “la spinta al cambiamento proveniente dalla società civile mettendo fuori gioco quelle forze sociali (...) che ritrovano capacità di aggregazione proprio in forza di eventi lesivi in grado di sollecitare la ricerca di quella solidarietà che è alla base della costituzione di un'associazione e che tanta parte svolge nel giudizio di responsabilità civile”.

Nonostante i rilievi critici sopra esposti, la nuova azione collettiva può costituire uno strumento efficace per far valere il disturbo olfattivo da parte delle comunità locali; bisognerà attendere l'uso che la giurisprudenza ne farà, auspicando, al contempo, che verranno adottati i correttivi legislativi necessari per colmare le esposte criticità.

## CAPITOLO IV

### PROPOSTE DI RISOLUZIONE DEL PROBLEMA OLFATTIVO

#### Sommario

1. Lo sviluppo sostenibile secondo il nuovo art. 9 Cost.: la chiave per un'efficace tutela dell'aria.....	176
2. I vantaggi dello strumento concertativo.....	179
3. Gli accordi tra industria e privati come fonte del “diritto di inquinare”.....	182
4. Scambio di quote di emissioni tra operatori economici .....	185
5. Emissioni olfattive e servitù industriali.....	186

## 1. Lo sviluppo sostenibile secondo il nuovo art. 9 Cost.: la chiave per un'efficace tutela dell'aria

Non è possibile individuare soluzioni efficaci al problema delle molestie olfattive se non partendo da due idee ormai imperanti nell'attuale sistema normativo ambientale e integrate nella cultura giuridica europea: l'antropocentrismo eco-compatibile (o modello ecosistemico misto) e lo sviluppo sostenibile.

Si deve partire, cioè, dall'idea per cui l'uomo e la natura sono destinati a convivere nella medesima dimensione e l'uno non prevale né è autonomo dall'altro. Di conseguenza, la natura dev'essere tutelata e rispettata come "casa" dove l'essere umano vive e la vita umana va preservata in quanto parte integrante della natura<sup>382</sup>.

L'antropocentrismo "classico"<sup>383</sup> non è più un modello adatto al mondo moderno: le azioni umane non possono più limitarsi a perseguire scopi egoistici ed utilitaristici, ma devono tenere in considerazione anche gli equilibri ecologici per evitare danni irreversibili all'ambiente ed alla salute umana.

D'altra parte, anche la teoria eco-centrica "pura" non appare un modello applicabile alle attuali esigenze<sup>384</sup>. La natura non è in grado di difendere da sola i suoi diritti dalle azioni umane o decidere quali condotte siano consentite e quali siano illecite: il compito di tutelare la natura sarebbe comunque demandato alla figura umana<sup>385</sup>.

---

382 L'idea per cui l'uomo è parte della natura era stata sostenuta, in passato, dai filosofi presocratici e da Platone ("il mondo è un essere vivente dotato di anima").

383 La teoria antropocentrica (esposta da Luther in "Antropocentrismo ed eco-centrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia", in *Politica del diritto*, 1989, p. 675) considera l'uomo un essere centrale nel mondo e *dominus* della natura, la quale assumerebbe rilevanza giuridica non come bene *ex se*, ma come bene funzionale a soddisfare le esigenze ed i bisogni umani. Perplexità verso la teoria antropocentrica sono espresse da E. Giardino, "La nozione giuridica di ambiente e la sua configurazione nella disciplina costituzionale", in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, v. 225, n. 2, 2005, p. 202; e da S. Grassi - M. Cecchetti, "I profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale", in *Manuale delle leggi ambientali* (a cura di C. Rapisarda Sassoon), Milano, 2002, p. 29; F. G. Scoca, "Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente", in *Diritto e società*, 1993, p. 403; G. Morbidelli, "Il regime amministrativo speciale dell'ambiente", in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, p. 1122.

384 La teoria eco-centrica (opposta al pensiero antropocentrico) attribuisce all'ambiente ed alle sue componenti una rilevanza intrinseca e del tutto autonoma dall'esistenza umana: secondo tale pensiero, l'ambiente vanterebbe un vero e proprio diritto a non essere sfruttato da parte dell'uomo. Si parla infatti di c.d. "diritti della natura" che peraltro già sono previsti espressamente da alcune Carte Costituzionali (ad esempio, la Costituzione dell'Ecuador, all'art. 10, afferma che la natura è soggetto di diritti che la Costituzione le riconosce; oppure l'art. 5 della legge boliviana n. 71/2010 prevede che la Madre Terra sia considerata un soggetto collettivo di pubblico interesse).

385 Inoltre, la teoria eco-centrica non solo porta ad un aumento dei soggetti titolari di diritti, e quindi ulteriori conflitti giuridici, ma disincentiva l'uomo a adottare comportamenti responsabili e rispettosi dell'ambiente (E. Giardino, "La nozione giuridica di ambiente e la sua configurazione nella disciplina costituzionale", in

È necessario abbandonare definitivamente l'ormai anacronistica logica di dominio dell'uomo verso la natura, e adottare politiche di rispetto ed armonia tra uomo e natura (principio dell'“*Harmony with nature*”<sup>386</sup>).

Soltanto se le politiche europee e nazionali dei prossimi anni saranno ispirate all'idea dell'antropocentrismo ecosostenibile sarà possibile raggiungere un'elevata qualità ambientale e garantire un adeguato rapporto di equilibrio tra le attività umane e la protezione della natura<sup>387</sup>.

Ciò comunque non vuol dire azzerare tutte le azioni umane potenzialmente dannose per la salute o l'ambiente, ma che queste vengano svolte compatibilmente con gli interessi ambientali in conformità al modello dello sviluppo sostenibile.

Si tratta di un modello di tutela che, da diversi anni, è stato teorizzato in numerose fonti di diritto internazionale (art. 11 TFUE; Dichiarazione di Rio; Agenda 2030 delle Nazioni Unite) e che, finalmente, è stato recepito anche nell'art. 9 della nostra Carta Costituzionale con l'approvazione del D.D.L. n. 1203/2019<sup>388</sup> avvenuta l'8 febbraio 2022.

Lo sviluppo sostenibile è la chiave per raggiungere uno scopo fondamentale che oggi anche il mondo del diritto è chiamato a perseguire: contemperare la conservazione dell'ambiente con lo svolgimento delle attività antropiche ed il progresso umano.

È innegabile che ormai non sia più possibile “tornare indietro” rispetto all'attuale livello di tecnologia e di produzione raggiunto dall'uomo, e nemmeno è più verosimile attuare il modello della c.d. crescita zero ipotizzato dal Club di Roma nel “lontano” 1972.

Del resto, l'elemento del rischio rappresenta l'altra faccia della medaglia delle innovazioni tecnologiche volute dalla stessa società: non è più immaginabile condurre una vita del tutto esente da rischi per la salute, e questi di certo non derivano esclusivamente dalle industrie.

---

Archivio giuridico "Filippo Serafini", v. 225, n. 2, 2005, p. 203 ss.; M. Cecchetti, “Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente”, Giuffrè, 2000).

386 Principio 1 della Dichiarazione di Rio del 1992: “*Gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile. Essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura*”.

387 L'attuazione di tale modello richiede l'adozione di nuovi approcci alle politiche ambientali da parte di tutti i pubblici poteri (compresa la Pubblica Amministrazione), nonché la messa in atto di efficaci forme di coordinamento di azioni e decisioni tra livelli governativi e scambi di informazioni tra il ceto politico e gli attori sociali dei territori. A voler essere ottimisti, sembra che negli ultimi anni, e soprattutto dall'insediamento della nuova Commissione europea (presieduta da Ursula von der Leyen) il 1° dicembre 2019, l'Unione Europea si stia sforzando di adottare strumenti a favore della protezione ambientale e di una transizione ecologica degli Stati, da integrare nelle varie politiche statali e comunitarie. Diversi spunti vengono recentemente offerti dal Green Deal europeo del 2019, dalla “Legge europea sul clima” e dal Recovery Fund.

388 “Modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni”, in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/344113.pdf>.

Non esistono fattori del tutto vantaggiosi o dannosi per la salute umana: ogni attività genera contemporaneamente effetti positivi e rischi per l'individuo e la collettività<sup>389</sup>.

Piuttosto, l'attuale sfida delle imprese è quella di fondare le proprie scelte economiche e le strategie di sviluppo non più esclusivamente sulle esigenze di crescita industriale, ma anche sui profili ambientali e sociali in base al principio di integrazione, il quale impone la costante considerazione degli interessi ambientali in tutti i modelli di sviluppo umani.

Lo sviluppo sostenibile richiede vengano soddisfatti i bisogni del presente senza compromettere il diritto delle future generazioni di godere della qualità ambientale, ed è divenuto un pilastro fondamentale nelle politiche ambientali<sup>390</sup>.

Inoltre, con la recente Agenda 2030 delle Nazioni Unite, è stato attribuito carattere trasversale al modello dello sviluppo sostenibile: dagli obiettivi elencati si evince che la sostenibilità non è più declinata in un'ottica meramente ambientale, ma assurge a modello generale che deve essere applicato in più settori (anche nel campo sociale, industriale e lavorativo).

Adottando lo sviluppo sostenibile come fondamento della crescita aziendale sul mercato, l'impresa acquisisce vantaggi non trascurabili in quanto può divenire più competitiva e può svolgere la sua attività sul territorio in un clima di fiducia e di collaborazione con gli attori sociali, senza subire contenziosi giudiziari, proteste o ribellioni da parte della popolazione<sup>391</sup>.

Perseguire il modello della sostenibilità trasversale vuol dire che, per funzionare appieno, l'impresa moderna deve adottare scelte sostenibili non soltanto a livello economico, ma anche ambientale, lavorativo e sociale.

---

389 Si pensi al DDT, insetticida cancerogeno per l'uomo che, però, nel 1939 debellò la malaria in Italia; oppure all'assunzione dei farmaci: seppure molti (come gli antidepressivi) possano comportare gravi effetti collaterali, non assumendoli si incorrerebbe in rischi di gran lunga superiori.

390 Usare modelli di sviluppo sostenibili significa preservare le possibilità di vita delle future generazioni, garantendo benessere ai posteri per un periodo di tempo indefinito ("Principio di responsabilità e di equità sociale intergenerazionale"). Le "generazioni future" sono state già considerate in varie fonti, ad esempio: l'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. 154/2004 (Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura) pone l'obiettivo di "*perseguire la durabilità delle risorse ittiche per le generazioni presenti e future e tutela della biodiversità*"; il Codice di buona pratica agricola (approvato con D.M. 19 aprile 1999) afferma che "*una migliore conoscenza dei terreni e della loro dinamica [...] permetterebbero di utilizzare meglio e trasmettere in buone condizioni alle generazioni che verranno questa importante risorsa, che il nostro paese possiede in misura non illimitata*"; art. 3 legge n. 65/1994 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992): "*Le Parti devono proteggere il sistema climatico, a beneficio della presente e delle future generazioni [...]*". Recentemente, con la modifica dell'art. 9 Cost., le "future generazioni" sono state menzionate anche nella Carta Costituzionale italiana.

391 Si pensi, ad esempio, al possesso delle certificazioni ISO ed EMAS che attestano il rispetto da parte dell'impresa delle norme ambientali: se il gestore produce tali certificati in sede di procedure concorsuali, l'impresa può avere maggiori possibilità di aggiudicarsi l'appalto.

Ciò implica che l'impresa è tenuta a produrre un risultato economico apprezzabile, ma deve anche dimostrare alle autorità di controllo di rispettare l'ambiente in cui opera, il benessere dei cittadini, i diritti dei lavoratori (garantendo loro, ad esempio, un'equa retribuzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro) e di agire secondo le leggi.

Se l'impresa non è sostenibile in un determinato settore, pur adoperando soluzioni sostenibili in altri settori, potrà incorrere nel fallimento o quanto meno nella disapprovazione sociale, poiché la popolazione accetterà difficilmente la sua presenza nel territorio, con la conseguente possibilità che sorgano movimenti c.d. N.I.M.B.Y.

L'impresa moderna dovrebbe essere pronta a convertire i processi industriali nel rispetto della salubrità ambientale, mirando al minore impatto ambientale possibile, garantendo la massima trasparenza delle informazioni ambientali ai cittadini, coinvolgendoli nei procedimenti decisionali e ascoltando le loro osservazioni<sup>392</sup>.

Dal canto loro, anche i cittadini devono riuscire a superare la diffidenza nei confronti dell'attività industriale ed essere disposti ad instaurare un rapporto collaborativo e di scambio di informazioni con i gestori industriali.

Tale rapporto collaborativo ha già dato i suoi frutti in diversi territori in cui la comunità soffre il problema delle emissioni odorigene industriali: in particolare, l'utilizzo di piattaforme partecipative ha spesso consentito di gestire in modo democratico le problematiche connesse alle molestie olfattive, coniugando l'esercizio dell'attività industriale al diritto della popolazione di respirare aria salubre.

Lo sviluppo sostenibile è quindi un parametro fondamentale da cui partire per migliorare le performances dell'impianto industriale all'insegna del rispetto della salubrità ambientale e della migliore vivibilità dei territori, ed è un presupposto imprescindibile per ricercare soluzioni concrete al problema degli odori industriali.

## **2. I vantaggi dello strumento concertativo**

Si è avuto modo di osservare che il recente intervento legislativo sulle emissioni odorigene di cui all'art. 272-*bis* si presenta lacunoso, in quanto non obbliga le Regioni ad attivarsi nell'emanare normative *ad hoc* sulla riduzione delle emissioni odorigene.

---

392 L'obiettivo di creare un collegamento tra i siti industriali e gli attori sociali, nell'ottica di instaurare un rapporto di reciproca informazione e di dialogo tra le parti, è stato evidenziato nella pubblicazione del Primo Rapporto sulla Sostenibilità del Polo industriale di Melilli-Augusta-Priolo del 2018.

Si è anche visto che non tutte le Regioni sono intervenute per limitare l'inquinamento olfattivo e che molti legislatori regionali sono rimasti inerti nonostante il disturbo olfattivo desti un elevato allarme sociale e comporti un significativo aumento di contenzioso in sede civile e penale.

Fino ad oggi, peraltro, manca un'elencazione ufficiale di strumenti con cui quantificare la concentrazione odorigena e non esiste un elenco di sostanze ritenute scientificamente odorigene su cui le legislazioni regionali dovrebbero intervenire e individuare soluzioni adeguate ed efficaci per i propri territori.

Lo strumento legislativo, ad oggi, non sembra essersi rivelato sufficientemente all'altezza di risolvere i problemi alla qualità dell'aria derivanti dalle molestie olfattive.

Le autorizzazioni garantiscono sicuramente maggiori vantaggi perché considerano la problematica odorigena generata dall'impianto destinatario del provvedimento e provvedono a dettare misure *ad hoc* per la tipologia dello stabilimento, anche considerandone le dimensioni, il contesto territoriale in cui è collocato e la vicinanza alle abitazioni.

La soluzione principale per limitare più efficacemente l'inquinamento olfattivo, come già prospettato, andrebbe individuata proprio nelle autorizzazioni più che nello strumento legislativo, il quale spesso non riesce a stare al passo con i tempi, con le esigenze della collettività e con gli aggiornamenti scientifici che connotano la materia delle emissioni inquinanti.

Del resto, anche qualora tutte le Regioni intervenissero a disciplinare l'impatto olfattivo, non è detto che lo strumento normativo sia in grado di contenere a dovere il problema degli odori. Le norme finirebbero per divenire presto obsolete alla luce delle innovazioni tecnologiche che si susseguono sempre più velocemente nel settore industriale, e non è detto che i valori limite posti a livello legislativo possano adattarsi alla realtà di tutti gli impianti industriali.

Servono allora soluzioni più celeri, facilmente aggiornabili, adeguate alle logiche del mercato ed al nuovo *modus operandi* dell'attività amministrativa.

La nostra amministrazione, per la verità, ha rinunciato ormai da diversi anni ad intervenire *manu militari*, imponendo al privato soluzioni assunte unilateralmente dall'autorità competente.

La ragione di tale cambiamento va rinvenuta nel fatto che una decisione imposta "dall'alto" difficilmente viene condivisa dal privato destinatario, ma diviene oggetto di

plurime impugnazioni e ricorsi che comportano notevoli esborsi di spesa e un appesantimento della macchina processuale e procedimentale.

L'art. 1 legge 241/90 consente all'Amministrazione di provvedere circa una data problematica trovando un accordo con il privato destinatario (art. 11 legge 241).

Anche nel caso delle emissioni odorigene non sembra inopportuno affiancare, ai mezzi con cui l'Amministrazione tradizionalmente opera, lo strumento dell'accordo tra la P.A. e il gestore industriale.

Attraverso una tale concertazione, le parti interessate potrebbero individuare i valori limite degli odori più adeguati alla tipologia di lavorazione industriale, anche considerando la posizione e la situazione patrimoniale e finanziaria del singolo stabilimento, ed il privato potrebbe fornire sin da subito un apporto attivo e dinamico alla decisione dell'Amministrazione, che permetterebbe di raggiungere una soluzione adeguata al caso concreto.

Si potrebbe trattare di accordi preventivi con cui individuare le misure che verranno suggellate nel provvedimento finale autorizzativo delle emissioni odorigene; oppure potrebbe trattarsi di accordi che, già di per sé, potrebbero avere la medesima valenza del provvedimento, contenendo la volontà ultima dell'amministrazione di accettare gli impegni del privato a rispettare le misure poste a tutela della qualità dell'aria

Tali accordi, oltre a consentire una partecipazione diretta dell'operatore economico e una soluzione condivisa con l'apporto di entrambe le parti, potrebbero prevedere l'obbligo per il privato di rispettare certe misure di prevenzione dettate in sede amministrativa e l'obbligo per l'Amministrazione di monitorare costantemente il rispetto degli impegni presi dall'operatore nel nome dell'interesse pubblico alla migliore vivibilità del territorio, ovvero riconoscere al privato l'ottenimento di agevolazioni o altre misure premiali nell'ipotesi di osservanza e non violazione degli impegni assunti (o viceversa, prevedere una tassazione o l'applicazione di sanzioni nel caso di inosservanza delle misure concordate)<sup>393</sup>.

---

393 Anche la legge della Regione Sicilia n. 3/2020 in materia di inquinamento atmosferico (anche se non specificamente odorigeno) incentiva il raggiungimento di accordi dove afferma che: *“Il SIMAGE può essere integrato dalla stipula di accordi di programma o altre tipologie di accordi volti al coordinamento delle attività dei soggetti pubblici e delle imprese private per le finalità della presente legge”*.

### 3. Gli accordi tra industria e privati come fonte del “diritto di inquinare”

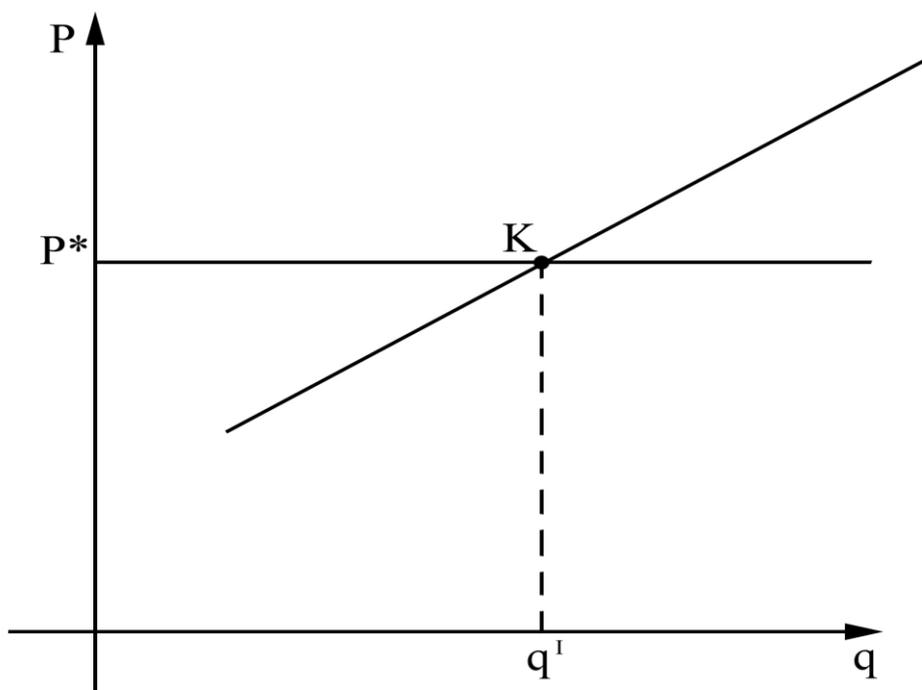
L'individuazione di soluzioni efficienti al problema olfattivo può anche essere rimessa – in alternativa allo strumento regolativo tradizionale – alla stipulazione di accordi tra l'operatore economico e i privati aventi come oggetto la regolamentazione del “diritto ad inquinare” dell'industria.

A livello economico, il raggiungimento di simili accordi comporta un'efficiente allocazione delle risorse e il soddisfacimento di entrambe le parti sociali (industria e collettività).

Alcuni grafici aiuteranno a comprendere meglio il concetto.

Si consideri il seguente grafico, dove l'ordinata  $P$  rappresenta il prezzo e l'ascissa  $q$  la quantità di emissioni inquinanti rilasciate in atmosfera dall'industria.

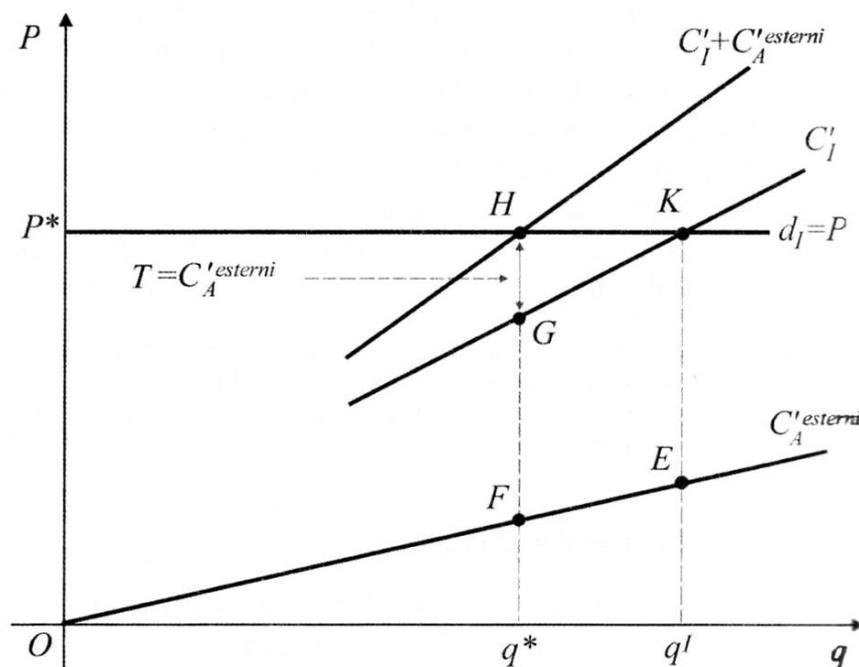
Il punto  $K$  raffigurato al centro rappresenta la quantità di inquinamento ( $q^1$ ) che la comunità sociale è disposta a tollerare ad un determinato prezzo ( $P^*$ ), rappresentato come fisso dalla curva della domanda.



Di fronte a tale situazione, si prospetta la possibilità di imporre all'industria responsabile dell'inquinamento un regime di tassazione tale da indurla a ridurre la quantità di emissioni (imposte pigouviane).

In alternativa, le parti potrebbero contrattare per raggiungere la soluzione per loro più efficiente, tenendo in considerazione le caratteristiche dell'industria e del territorio esposto alle emissioni: in tal caso, l'intervento pubblico finisce per rivelarsi persino superfluo.

Il vantaggio economico dell'accordo può essere raffigurato dal teorema di Coase (v. figura *infra*).



La curva  $C_i$  rappresenta l'“offerta” di produzione di inquinamento generato dall'attività industriale che la collettività è disposta a tollerare.

La curva  $C_a$  invece rappresenta la quantità di inquinamento che la collettività, ad un certo prezzo, è disposta a tollerare se deriva dalle proprie attività, e non da quelle industriali.

La contrattazione tra l'industria e la comunità è rappresentata dalla curva  $C_i + C_a$ : le parti si accordano affinché l'industria emetta una quantità di sostanze  $q^*$  al prezzo  $p^*$  (punto H).

L'industria, in sostanza, ridurrà parzialmente il vantaggio economico della produzione e sarà obbligata a inquinare meno, ma escluderà la possibilità di contenziosi con la comunità.

Dunque, l'accordo rimane comunque economicamente vantaggioso anche per l'industria.

Il punto H rappresenta il punto ottimale per entrambe le parti poiché indica quel livello di inquinamento che, ad un determinato prezzo, viene tollerato dalla società e accettato dall'industria responsabile.

Qualora venisse rilasciata una quantità di emissioni inquinanti maggiori a  $q^*$ , l'industria ne ricaverà un vantaggio ma dovrà risarcire la comunità, in quanto violerebbe i limiti imposti dall'accordo.

Al di sotto del punto H, l'industria andrebbe in perdita e non ricaverebbe più alcun vantaggio nel continuare la produzione.

Si tenga conto, però, che la contrattazione privata tra le parti potrebbe rivelarsi impossibile se vi sono troppi soggetti (danneggiati e inquinatori) oppure rivelarsi economicamente sconveniente per gli alti costi di transazione.

Uno strumento utile in tal senso potrebbe essere costituito dagli accordi conciliativi giudiziali collettivi, introdotti dal recente art. 840-*quaterdecies* c.p.c.<sup>394</sup>, che possono essere stipulati sia prima che successivamente al deposito della sentenza che conclude il giudizio di classe instaurato avverso l'industria ex art. 840-*bis* c.p.c.<sup>395</sup>

La soluzione di transigere la lite, tuttavia, non sembra particolarmente appetibile né per i ricorrenti – conservando questi la possibilità di aderire all'azione di gruppo anche dopo la sentenza di condanna – e neanche per il difensore della classe, il quale non ricava alcun compenso premiale dall'accordo transattivo (art. 840-*novies*, commi 6 e 7, c.p.c.)<sup>396</sup>, a differenza dei *settlement agreements* americani<sup>397</sup>.

È più probabile che l'accordo conciliativo venga stretto successivamente al deposito della sentenza accertativa della responsabilità dell'industria. In tal sede, il gestore economico e un rappresentante della classe potrebbero concordare l'ammontare del risarcimento di comune accordo per poi comunicarlo a coloro che avevano aderito al giudizio di classe.

Anche tale soluzione, però, non è esente da criticità: infatti, qualunque componente la classe che non si trovasse d'accordo con i termini dell'accordo può contestarlo entro quindici giorni dalla comunicazione (in mancanza, si applicherà il meccanismo del

---

394 La conciliazione collettiva, tra l'altro, era già prevista dall'azione di classe ex art. 140 cod. consumo.

395 Nel primo caso, l'accordo serve ad evitare che il giudice pervenga ad una sentenza di condanna contro l'operatore economico e liquidi il risarcimento ai componenti la classe.

396 Per queste ed altre considerazioni D. Amadei, "La conciliazione collettiva nelle nuove azioni di classe e inibitoria", in *Giurisprudenza Italiana*, n. 10, 2019, p. 2324 ss.

397 Le *class action* americane terminano, di solito, con i *settlement agreements*: si tratta di accordi transattivi conclusi dalle parti, di cui il giudice deve valutare la legittimità e la convenienza per la classe (*approval*). Il ruolo dell'avvocato, in tal sede, è essenziale, tanto che riceve elevati compensi, calcolati in percentuale sulle somme da pagare.

silenzio-assenso e l'accordo diventerà vincolante). In tal caso, il rappresentante comune verrà privato della facoltà di stipulare l'accordo con l'industria (art. 840-*quaterdecies*, comma 7, c.p.c.) e verrà rimesso nuovamente al giudice il compito di liquidare i danni.

Un'altra criticità che potrebbe frapporsi al buon funzionamento di tale strumento concertativo consiste nella possibilità, per i membri della classe, di agire individualmente contro l'industria anche dopo l'adesione all'accordo collettivo.

#### **4. Scambio di quote di emissioni tra operatori economici**

Al fine di regolare le emissioni olfattive, si potrebbe assegnare – anche in seno al Piano di Qualità dell'Aria - a ciascuna zona industriale (oppure a ciascuna industria) una quota massima di concentrazione odorigena delle emissioni in atmosfera, che gli operatori economici dovrebbero impegnarsi a rispettare complessivamente.

Ciascuna impresa potrebbe avere a disposizione una data frazione di emissioni odorigene, e l'operatore che non avesse fatto uso della propria quota di emissione potrebbe cederla ad altri gestori industriali, purchè la sommatoria totale delle quote non superi la media fissata dall'autorità competente per un dato territorio.

Meccanismi simili sono già stati sperimentati con le c.d. quote latte<sup>398</sup> o con lo scambio di quote di emissione di gas serra (i c.d. "diritti ad inquinare")<sup>399</sup>.

Seguendo tale logica, le aziende acquistano le quote (come fossero un'azione o un altro asset finanziario) messe in vendita dalle imprese che, avendo inquinato meno, non hanno utilizzato i propri diritti (*cf.* direttiva 87/2003/CE).

Si potrebbe, allora, pensare di inglobare nel suddetto sistema anche i parametri odorigeni.

Ciò comporterebbe la creazione di un nuovo mercato grazie al quale conseguire un'allocatione ottimale delle risorse: si raggiungerebbe un livello ottimale di produzione nel rispetto del limite fissato dell'inquinamento e si minimizzerebbero i costi di abbattimento di quest'ultimo.

A tale scopo, servirebbe l'instaurazione di appositi fondi europei di innovazione per aiutare le industrie (soluzione già prospettata dalla Commissione europea, v. Cap. I, par. 3) e studi

---

398 Tale regime, che ha avuto termine il 01/04/2015, perseguiva lo scopo di porre un limite alle eccedenze produttive di latte e derivati da parte degli Stati membri, conseguendo un equilibrio tra produzione e consumo. Si trattava di quote assegnate agli agricoltori, che potevano utilizzarle o cederle ad altri, purchè nel complesso risultasse rispettata la quota massima assegnata allo Stato membro (Regolamento (CE) n. 595/2004 e n. 1788/2003).

399 Dove, in particolare, una quota corrisponde all'autorizzazione ad emettere una tonnellata equivalente di CO<sub>2</sub>.

più approfonditi per valutare l'effettiva incidenza delle emissioni odorigene sulla salute e sull'ambiente.

Servirebbe, inoltre, avere alla mano dati certi per elaborare il metodo di calcolo e sarebbe necessario lo svolgimento di specifici controlli da parte di autorità a ciò preposte.

Simili misure di restrizione, peraltro, inciderebbero particolarmente sulla libertà dell'imprenditore e disincentiverebbero la produzione oltre certi limiti.

Si tratta di limiti che risulterebbero comunque giustificati in forza dell'art. 41 Cost., in virtù della primaria necessità di salvaguardare la salute e la qualità dell'aria, non soltanto a vantaggio della comunità residente, ma anche per garantire un ambiente salubre alle future generazioni (art. 9 Cost.).

## 5. Emissioni olfattive e servitù industriali

Alcune pronunce della giurisprudenza di *common law* – come si è visto al Cap. III, par. 3 – suggeriscono che il diritto di rilasciare emissioni in atmosfera possa essere oggetto di una vera e propria servitù industriale acquisita dall'interessato con il decorso del tempo.

Ci si può domandare se una siffatta soluzione sia applicabile anche nel nostro ordinamento, dove, in effetti, è previsto che il diritto di servitù possa costituirsi tramite usucapione.

Del resto, la nostra giurisprudenza ha già riconosciuto la possibilità di acquisire per usucapione perfino il diritto di servitù di veduta, escludendo la possibilità di ottenere la demolizione dell'immobile abusivo del proprietario confinante<sup>400</sup>.

Anche in tal caso il fondo dominante determina un'*amenity nuisance* - e non un "peso" di tipo materiale - sul fondo servente. Tuttavia, è necessario, in ogni caso, il rispetto dei principi generali dettati dall'ordinamento in materia di usucapione: è essenziale, cioè, che il proprietario che intenda usucapire la servitù dimostri sempre il decorso dei 20 anni di godimento del "servizio".

Ci si può interrogare, allora, se sia lecito riconoscere la possibilità di costituire per usucapione una servitù avente ad oggetto il diritto di rilasciare emissioni in atmosfera, in

---

400 La conseguenza è che qualora il mancato rispetto delle distanze minime non venga fatto valere dal proprietario del fondo finitimo entro il termine di venti anni, si realizzerà l'usucapione e il vicino non potrà più avanzare alcuna richiesta di demolizione della costruzione abusiva, né di risarcimento del danno, entrambe sanzioni normalmente previste dalla legge in ragione dell'abusività della costruzione (*rectius*: l'eventuale richiesta avanzata verrebbe rigettata). Si considera superata la diversa impostazione secondo cui sarebbe inammissibile l'acquisto per usucapione a favore del costruttore del diritto reale di servitù a mantenere la costruzione a distanza inferiore rispetto a quella prescritta inderogabilmente dagli strumenti urbanistici locali (orientamento mostrato, ad esempio, dalla Cass., sentenza n. 20769/2007).

virtù della destinazione prevalentemente industriale della zona in cui lo stabilimento è collocato e considerando il “ragionevole utilizzo” della proprietà.

In tal caso, qualora il disagio non venga fatto valere dal proprietario del fondo finitimo entro il termine di venti anni, si realizzerebbe l’usucapione del “diritto di inquinare” come *species* del diritto di servitù.

La soluzione, però, non può essere condivisa nel nostro ordinamento.

Innanzitutto, nel nostro sistema giuridico possono essere acquisite per usucapione soltanto le servitù “apparenti”, il cui esercizio, cioè, sia reso possibile grazie ad opere visibili e permanenti (si pensi ad una servitù di passaggio o, appunto, di veduta).

Inoltre, emissioni che per decenni venivano tollerate dalla società potrebbero divenire all’improvviso intollerabili – ad esempio poiché sopraggiunge una ricerca scientifica sulla pericolosità di certe sostanze - rendendo irragionevole il sacrificio, ancorché minimo, all’altrui diritto alla salute in senso ampio.

Recepire una siffatta soluzione nel nostro ordinamento vorrebbe dire, in buona sostanza, violare il diritto di difesa ex art. 24 Cost. a tutela del diritto alla salubrità ambientale, anche delle future generazioni.

Si può, invece, discutere circa la possibilità di configurare il diritto a rilasciare emissioni odorigene come una servitù coattiva.

Infatti, oltre alle servitù coattive disciplinate dal codice civile (artt. 1033 ss. c.c.), vi sono quelle che trovano compiuta regolamentazione in leggi speciali. Nel caso di specie, potrebbe essere la legge regionale sugli odori a giustificare la costituzione di un diritto di servitù a favore del fondo dominante, oppure il provvedimento autorizzativo, essendo un atto dell’autorità amministrativa specialmente determinato dalla legge (art. 1032, comma 1, c.c.).

Non si tratterebbe di una soluzione peregrina: è già riconosciuto *ex lege* il diritto di servitù di elettrodotto coattivo (art. 1056 cc.; r.d. 1933, n. 1775), che consiste nel passaggio di cavi e condutture per i fondi altrui e quindi nella possibilità che vengano rilasciate emissioni elettromagnetiche sulle proprietà di terzi.

Del resto, anche l’utilità industriale – alle condizioni dettate dall’autorità pubblica – può giustificare la costituzione di una servitù, ai sensi dell’art. 1028 c.c.<sup>401</sup>

---

401 “L’utilità può consistere anche nella maggiore comodità o amenità del fondo dominante. Può del pari essere inerente alla destinazione industriale del fondo”.

Chiaramente, essa andrebbe adoperata nei limiti del necessario richiesto dalla produzione e, d'altro canto, il proprietario del fondo servente sarebbe tenuto a tollerare la servitù alle condizioni previste dalla legge o dal provvedimento autorizzativo.

La conseguenza sarebbe il riconoscimento di un'indennità per la perdita di valore dei fondi esposti alle emissioni odorigene: infatti, gli odori molesti comportano una sorta di espropriazione larvata, consistente nella riduzione dei valori venali e tabellari dei terreni su cui incide la servitù, che potrebbe condizionare le scelte dei potenziali acquirenti dei fondi (*cfr.* Cass. sentenza n.22148/2010 sui campi magnetici<sup>402</sup>).

---

402 La sentenza in questione ha affermato che spetta ai proprietari dei fondi, da cui passa la servitù di elettrodotto, e quindi anche i relativi campi magnetici, un indennizzo per la perdita di valore dovuta a questi ultimi. Infatti, anche se non è stata comprovata la dannosità delle emissioni elettromagnetiche in sede scientifica, incide comunque sull'acquirente medio per il probabile rischio. La Corte, però, ha precisato che non è indennizzabile il danno alla salute, non essendo questa espropriabile o comprimibile.

## Conclusioni finali

Le emissioni odorigene rappresentano un problema complesso che va affrontato sotto più fronti di tutela.

Sotto il profilo dei diritti, il disturbo generato dalle emissioni olfattive conferma la necessità di configurare un nuovo diritto della personalità, rappresentato dal diritto all'ambiente salubre, che oggi trova un saldo fondamento nel diritto internazionale e nella nostra Carta Costituzionale, non solo come corollario del diritto alla salute (art. 32 Cost.) ma anche come profilo della tutela dell'ambiente, alla luce delle recenti modifiche apportate ai testi degli artt. 9 e 41 Cost.

Sotto il profilo delle tutele, la necessità di adottare le misure precauzionali suggerite dal nuovo art. 272-bis non deve precludere la possibilità di individuare ulteriori soluzioni, anche individualizzate e plasmate sulla realtà della singola impresa e del territorio in cui essa è collocata.

In particolare, la comparazione con l'ordinamento di *common law*, sebbene tracciata nei suoi punti essenziali, consente di svolgere alcune riflessioni circa l'opportunità di recepire anche nel nostro ordinamento giuridico alcuni istituti elaborati nel sistema anglosassone in materia di *smell nuisance*.

Innanzitutto, è auspicabile che anche nell'ordinamento italiano si parta dalla definizione del problema dell'impatto olfattivo. Le norme inglesi, infatti, a differenza di quelle italiane, non definiscono le "emissioni odorigene" bensì il concetto di *nuisance*, ricomprendendovi anche gli odori e i vapori nauseabondi provenienti dalle industrie (v. Sezione 79 (1)(d) della Parte III - "Statutory nuisances and clean air" – dell'EPA, 1990).

Prendere atto legislativamente della sussistenza del problema dell'impatto olfattivo, e non soltanto della mera esistenza delle emissioni con effetti odorigeni, sarebbe un primo, significativo, passaggio per individuare soluzioni giuridiche alla questione degli odori.

Per il resto, il regime della *common law* suggerisce una serie di strumenti per valutare la legittimità delle emissioni odorigene, in mancanza di parametri legislativi precisi: dalla vocazione del quartiere in cui ricade l'impatto odorigeno al ragionevole utilizzo della proprietà; dal criterio del pre-uso alla titolarità di un diritto di servitù.

Suggerisce, infine, anche possibili rimedi fondati sull'equità, e quindi non soltanto soggetti alla discrezionalità del giudice, ma soprattutto adattabili al caso di specie e modellabili in base alla situazione economico-finanziaria della specifica industria ed alla singola problematica odorigena, tenendo conto anche della rilevanza pubblicitica dell'attività

produttiva, deputata a soddisfare un'esigenza collettiva essenziale (come lo smaltimento dei rifiuti).

In molteplici sentenze, peraltro, si prende atto dell'impossibilità di eliminare del tutto i problemi olfattivi dai territori, considerando l'intrinseco collegamento tra la tipologia di certe attività produttive e l'utilizzo, o il necessario rilascio in atmosfera, di certe sostanze chimiche necessarie ai fini della lavorazione.

La lettura delle sentenze di *common law* induce a chiederci, in definitiva, se sia davvero necessario individuare un'unica soluzione al problema olfattivo o se, piuttosto, non risulti opportuno elaborare soluzioni differenti per differenti territori e industrie, anche aggiornabili e modificabili nel tempo, allo stesso modo di come opera la giurisprudenza anglosassone.

Del resto, sin dal principio del presente lavoro si è evidenziata l'estrema variabilità dell'impatto olfattivo che, oltre ad essere influenzato da molteplici fattori soggettivi (psicofisici) dei recettori, dipende da fattori meramente territoriali, come la vicinanza tra industrie e imprese.

È, quindi, un problema che si presta ad essere risolto adoperando valutazioni casistiche – tipiche della *common law* – cioè considerando il singolo disturbo odorigeno e approntando soluzioni non standardizzate, ma adeguabili al caso di specie e in linea con gli aggiornamenti scientifici circa la pericolosità delle sostanze olfattive.

Del resto, volendo andare più a monte, la stessa deframmentazione delle competenze legislative, cui ha optato il legislatore con l'art. 272-bis, conferma l'inopportunità di individuare soluzioni uniche e distanti dalla realtà territoriale in cui il disturbo odorigeno viene avvertito e lamentato dalla popolazione.

Allora, è opportuno che tale diversificazione venga mantenuta nell'intero panorama di tutele (sia preventive che processuali), individuando soluzioni diverse per problematiche olfattive di diversa portata, e considerando sempre la necessità di contemperare la libertà imprenditoriale con il diritto a vivere in un ambiente salubre.

In particolare, nel sistema della tutela processuale, sembra del tutto condivisibile che i giudici adoperino, quale parametro di valutazione della responsabilità del gestore economico, il criterio della "ragionevolezza dell'uso della proprietà" indagando il contesto territoriale – residenziale o industriale - in cui le molestie olfattive sono state percepite, ed elaborando soluzioni adeguate a quel contesto.

Tuttavia, è anche opportuno ricordare che, rispetto al sistema anglosassone, il nostro ordinamento è incentrato sulle norme positive, fondate saldamente sul principio precauzionale in materia ambientale.

La valutazione casistica, quindi, non può arrivare ad offuscare le normative regionali intervenute a limitare i problemi olfattivi individuando valori limite ed altre misure di contenimento dell'impatto olfattivo. D'altra parte, è pur vero che nel momento in cui si riesca a dimostrare che tali valori – seppure pienamente rispettati dall'operatore economico - siano divenuti obsoleti, o non siano risultati idonei ad assicurare la mancanza di pregiudizi nella collettività, prevale nuovamente la necessità di valutare il caso di specie e fornire adeguata tutela ai privati che abbiano subito un pregiudizio dall'impatto odorigeno. Avvicinarsi all'approccio casistico per la risoluzione dei problemi olfattivi, allora, può rappresentare una chiave per individuare la soluzione vincente per l'industria responsabile e per la comunità residente, migliorando la vivibilità dei territori esposti alle molestie olfattive.

Non si tratta di tradire l'esigenza di certezza del diritto, ma di rispettare il principio di uguaglianza, individuando soluzioni ragionevoli e proporzionate a problemi di differente tipologia e intensità, come sono tipicamente le molestie olfattive.

Diverse considerazioni riguardano il giudizio penale, dove prevalgono le esigenze di legalità e determinatezza: l'approccio casistico, in quel caso, deve lasciare spazio al precetto legale ed alla sanzione già predeterminata dall'ordinamento, sebbene debba considerarsi pur sempre se le emissioni siano risultate concretamente offensive per la pubblica incolumità nel caso di specie (non essendo sufficiente il mero superamento dei valori limite degli odori).

Resta, in ogni caso, essenziale sviluppare anche l'aspetto informativo, che va affiancato alla tutela giuridica contro l'inquinamento olfattivo: la divulgazione di report periodici da parte delle industrie circa la quantità e la tipologia di sostanze che rilasciano in aria, insieme alla pubblicazione di informazioni scientifiche e a tavole rotonde tra i rappresentanti delle parti sociali sono elementi essenziali per avvicinare maggiormente la cittadinanza al mondo industriale e coinvolgerla circa le iniziative portate avanti dalle imprese per migliorare la qualità dell'aria e la vivibilità dei territori.

## Bibliografia

Adorno, S.; Salerno, F. “I priolesi raccontano Priolo”, VerbaVolant, 2013

Adorno, S. “Il territorio dell’industria. Uno sguardo tra passato e futuro”, in “Il futuro del polo petrolchimico siracusano”, M. Meli e S. Adorno (a cura di), Giappichelli, 2017, p. 193 ss.

Alpa, G. “Gli interessi diffusi: un categoria rivisitata”, in *Economia e diritto del terziario*, vol, 26, n. 2, 2014, p. 167

Alpa, G. “Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: <<nuovo diritto>> o espediente tecnico?”, in *Responsabilità civile e previdenza*, v. 63, n. 1, 1998, p. 4

Amadei, D. “La conciliazione collettiva nelle nuove azioni di classe e inibitoria”, *Giurisprudenza Italiana*, n. 10, 2019, p. 2324

Basunti, C. “La disciplina delle immissioni: rimedi e tutele”, in *Vita Notarile*, v. 71, n. 1, 2019, p. 365

Belli, G. “Immissioni intollerabili e serenità personale: quale interesse è meritevole di tutela?”, in *Responsabilità civile*, vol. 9, nn. 8-9, 2012, p. 615

Blasi, E. “Europambiente - Il difficile risanamento della rada di Augusta - Rapporto sul sito di Priolo nella prospettiva della Corte di Giustizia delle Comunità europee”, in *Gazzetta ambiente*, v. 15, n. 3, 2009, p. 98.

Bologna, P. “Approfondimento in tema di emissioni odorigene”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, v. 22, n. 6, 2013, p. 419

Bonasoni, P.; Abita, A.; Nanè G. e altri “NOSE - Network for Odour SENSitivity: ricerca scientifica e citizen science per la identificazione dei miasmi olfattivi”, in “Ambiente e salute nei siti contaminati”, M. Sprovieri, L. Cori, F. Bianchi, F. Cibella, A. De Gaetano (a cura di), Edizioni ETS, 2021, p. 373

Bordin, A. “Il problema delle emissioni odorigene nel settore agroalimentare”, in *Ambiente e sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali*, v. 23, n.11-12 - suppl. 2015, p. 24

Bucello, M.; Piscitelli, L.; Viola, S. “VAS, VIA, AIA, Rifiuti, Emissioni in atmosfera- Le modifiche apportate al Codice dell’Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 105/2010”, Giuffrè, 2012

Butti, L. “Dai concetti di "rischio" e "incertezza" nasce il principio di precauzione”, in *Ambiente e sicurezza*, v. 6, n. 14, 2004, p. 96

Butti, L. “Emissioni: tutte le novità a riforma della legislazione”, in *Ambiente e Sicurezza*, n. 2, 2018, p. 92

Butti, L. “Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte Costituzionale”, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, v. 21, n. 6, 2006, p. 809

Caravita, B. “Diritto dell’ambiente”, Il Mulino, 2016

Caravita, B. “La tutela giurisprudenziale degli interessi diffusi e collettivi”, in *Rivista critica del diritto privato*, n.1-4, 1985, p. 31

Carissimi, D.; Quaranta, A. “Albo Gestori Ambientali, emissioni odorigene, rumore - Casi e soluzioni”, in *Ambiente e sviluppo: Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, v. 22, n. 8-9, 2014, p. 658

Carmassi, I. “Emissioni elettromagnetiche: tutela della persona e principio di precauzione”, in *Danno e Responsabilità*, n. 7, 2008, p.

Carpentieri, P. “La causa nelle scelte ambientali”, in *Rivista della Scuola Superiore dell’Economia e delle Finanze*, 2006, n. 3, p. 99

Carratta, A. “I nuovi procedimenti collettivi: considerazioni a prima lettura”, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 10, 2019, p. 2297

Carrer, S. “Le armi spuntate dell’Italia contro l’inquinamento: la condanna della corte EDU nel caso Ilva (Cordella ed altri c. Italia)”, in *Giurisprudenza Penale Web*, n. 2, 2019

Cecchetti, M. “Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente”, Giuffrè, 2000

Ceruti, M. “L’accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di giustizia e la lunga strada per il recepimento della convenzione di Aarhus da parte dell’Italia - Nota a sentenza: CGCE, sez. II, 16 luglio 2009, causa C-427/07”, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, vol. 25, n. 1, 2010, p. 113

Chindemi, D. “Le immissioni elettromagnetiche: limiti di liceità e danni risarcibili con particolare riguardo al danno esistenziale”, in *Responsabilità civile e previdenza*, v. 66, n. 4-5, 2001, p. 1051

Cipolla, C. M. “Miasmi ed umori. Ecologia e condizioni sanitarie in Toscana nel Seicento”, il Mulino, 1989

Clarich, M. “Manuale di diritto amministrativo”, Il Mulino, 2013

Clerk & Lindsell on Torts, Sweet & Maxwell Ltd, 20th edition, 2013

Corasaniti, A. “Profili generali di tutela giurisdizionale contro il danno ecologico”, Atti del Convegno di Milano, 17-18/12/1976, Giuffrè, 1978

“Costs – Cost capping”, in *Environmental Law Monthly*, April 2017, p. 7

Costantino, P. “Quando le indicazioni della legge rischiano di restare lettera morta: il caso delle molestie olfattive”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, n. 7-8, 2013, p. 468

Degl’Innocenti, F. “La responsabilità di impresa. Obblighi di condotta e regimi di imputazione”, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019

Dini, V. “Il diritto soggettivo all’ambiente salubre”, in *Ambiente e sviluppo*, n. 4, 2005, p. 344

“Effect of environmental permits”, in *Environmental law monthly*, v. 21, n. 4, 2012, p. 3

Ferrara, R. “Ambiente e salute: brevi note su due “concetti giuridici indeterminati” in via di determinazione: il ruolo giocato dal “patto globale per l’ambiente”, *Diritto e società*, n. 2, 2019, p. 520

Ferrara, R. “La tutela dell’ambiente fra Stato e regioni: una “storia infinita”? Nota a Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536, e 26 luglio 2002, n. 407”, in *Foro italiano*, v. 128, n. 3, 2003, p. 692

Ferrero, A. “Normale tollerabilità e bilanciamento di interessi in tema di immissioni”, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2, 2015, p. 308

Fiandaca, G.; Musco, E. “Diritto Penale - Parte Generale”, Zanichelli, 2014

Fimiani, P. “L’ambiente e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo”, in *Rifiuti: Bollettino di informazione normativa*, n. 264, 2018, p. 5

Fogleman, V. “The Environmental Damage Regulations; the new regime in England”, in *Environmental liability*, v. 17, n. 5, 2009, p. 147

Fracchia, F. “Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale”, in *Diritto dell’economia*, v. 21, 2002, p. 215

Francario, L. “Il risarcimento del danno all’ambiente dopo la legge 349 del 1986”, in *Rivista critica del diritto privato*, v. 5, n. 1-4, 1987, p. 479

Gasparinetti, M. “La direttiva 200/50/CE sulla qualità dell’aria: applicazione e prospettive di revisione” in *Istituzioni del federalismo: Rivista di studi giuridici e politici*, v. 36, spec. 2015, p. 109

Gebbia, M.; Parodi, C. “Emissioni olfattive e art. 674 del codice penale”, *Ambiente e Sicurezza*, n. 2, 2017, p. 99

Gerbi, M. “Immissioni intollerabili: qualificazione e quantificazione del danno risarcibile”, in *Danno e Responsabilità*, n. 12, 2014, p. 1187

Giampietro, F. “Diritto alla salubrità dell’ambiente”, Giuffrè, 1980

Giampietro, F. nota a sentenza Corte Cost. 641/1987, “Il danno all’ambiente davanti alla Corte costituzionale”, in Foro italiano, v. 113, 1988, I, c. 694

Giannini, M. S. “Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1973

Giardino, E. “La nozione giuridica di ambiente e la sua configurazione nella disciplina costituzionale”, in Archivio giuridico "Filippo Serafini", v. 225, n. 2, 2005, p. 199

Gragnani, A. “Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future”, in Rivista di diritto civile, v. 49, n. 1, 2003, p. 9

Grassi, S.; Cecchetti, M. “I profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale”, in Manuale delle leggi ambientali, C. Rapisarda Sassoon (a cura di), Milano, 2002

Iacopino, A. “La tutela dell’ambiente. Dalla legge n. 349 del 1986 alla class action”, in Giustizia amministrativa, v. 2, 2008, p.21

Lees, E. “Fears y Tate Galleries: Privacy and the law of nuisance”, in Environmental law review, v. 23, n. 1, 2021, p. 49

Lettera, V. “Sostanze odorigene, immissioni sgradevoli o malsane”, in Rivista amministrativa della Repubblica Italiana, v. 166, n. 9-10, 2015, p. 479

de Leonardis, F. “L’evoluzione del principio di precauzione tra diritto positivo e giurisprudenza”, in Principio di precauzione e impianti petroliferi costieri (Atti del Convegno di studi di Livorno Villa Letizia, 17 settembre 2010), F. Merusi, V. Giomi (a cura di), Giappichelli, 2011

Libertini, M. “La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente”, in Rivista critica del diritto privato, v. 5, n. 1-4, 1987, p. 547

Maddalena, P. “La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell’ambiente e le novità sul concetto di <<materia>>, sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie”, in Rivista giuridica dell’ambiente, v. 25, n. 5, 2010, p. 700

- Manfredi, G. “La Corte Costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby”, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, . 20, nn. 3-4, 2005, p. 543
- Manfredi, G. “Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome nimby”, in *Urbanistica ed appalti*, vol. 22, n. 5, 2018, p. 604
- Mantini, P. “Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente”, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, v. 21, n. 2, 2006, p. 207
- Marchesini, B.; Roncarati, R. “La caratterizzazione e il controllo delle emissioni diffuse”, *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e per gli enti locali*, v. 22, n. 12, 2014, p. 861
- Martines, T. “L’ambiente come oggetto di diritti e di doveri” in *Politica e Legislazione Ambientale*, Vincenzo Pepe (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, 1996, p. 23
- Maugeri, M. “Il rimedio inibitorio nella giurisprudenza ambientale: il diritto all’ambiente salubre come espediente retorico”, in *Rivista di diritto civile*, n. 2, 1996, p. 165
- Maugeri, M. “Immissioni acustiche, normale tollerabilità e normative di settore: la nuova disciplina”, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, v. 26, n. 4, 2010, p. 204
- Maugeri, M. “Le immissioni”, CEDAM, 1999
- Maugeri, M. “Normativa sull’inquinamento atmosferico e tutela privatistica delle immissioni”, in *Rivista critica di diritto privato*, v. 12, n. 1-4, 1994, p. 243 ss.
- Maugeri, M. “Il rimedio inibitorio nella giurisprudenza <<ambientale>>: il diritto all’ambiente salubre come espediente retorico”, in *Rivista di diritto civile*, v. 42, n. 2, 1996, p. 165
- Mazza, F. “Impianto per la torrefazione del caffè ed emissioni in violazione delle prescrizioni imposte”, *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, v. 23, n. 7-8, 2014, p. 759
- Mazzola, M. “Il danno esistenziale da emissioni intollerabili”, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, v. 18, n. 5, 2003, p. 830

- Mazzola, M. “Le immissioni”, Giuffrè, 2004
- Meli, M. “Ambiente, salute, lavoro: il caso Ilva”, in *Nuove leggi civili commentate*, v. 36, n. 5, 2013, p. 1017
- Mengali, A. “La class action riformata - la fase istruttoria nella nuova azione di classe”, *Giurisprudenza Italiana*, 2019, n. 10, p. 2310
- Michetti, M. “La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale”, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Giuffrè, 2015, p. 1895
- Mildred, M. “The development and future of costs capping”, in *Civil Justice Quarterly*, v. 28, n. 1, 2009, p. 141
- Monateri, P. “La riforma italiana della class action tra norme speciali processuali e ricostruzione della tutela civilistica”, in *Danno e Responsabilità*, v. 24, n. 3, 2019, p. 312
- Montinaro, R. “Dubbio scientifico e responsabilità civile”, Giuffrè, 2012
- Montuschi, L. art. 32, I c., in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca: Zanichelli - Il foro italiano*, 1976
- Morbidelli, G. “Il regime amministrativo speciale dell’ambiente”, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996,
- Morlotti, L. “Immissioni intollerabili e danno esistenziale”, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 1, 2000, p. 558
- Muratori, A. “Ancora sulle emissioni degli “impianti di combustione medi””, in *Ambiente e sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali*, n. 8-9, 2020, p. 653
- Muratori, A. “D.Lgs. 183/2017: i limiti per le emissioni degli impianti di combustione medi, e non solo”, in *Ambiente e sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali*, n. 5, 2018, p. 301

Muratori, A. “Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte prima)”, *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali*, n. 7, 2013, p. 611

Muratori, A. “Impatto olfattivo, tra carenze normative e giurisprudenza contraddittoria (parte seconda)”, *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali*, v. 21, n. 8-9, 2013, p. 716

Muratori, A. “Le nuove BAT per gli impianti di trattamento dei rifiuti: la Decisione 2018/1147/ue, e le ricadute sull’AIA (e non solo)” *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali*, 2018, n. 10, p. 613

Nardi, S. “Immissioni intollerabili ed esigenze della produzione”, in *Responsabilità civile*, v. 6, n. 4, 2009, p. 344

“Nuisance” v “Continuing nuisance” — Limitation in environmental claims - Jalla & Ors v Shell”, in *Environmental law monthly*, v. 30, n. 2, 2021, p. 4

“Nuova” class action: dal 19 aprile 2020 operativo il trasloco dal codice del consumo al Cpc”, in *Guida al Diritto*, n. 23, 2019, p. 10

Orlini, F. “Tutela dell'ambiente e riforma del Titolo V Cost.: spunti di riflessione in tema di competenze dello Stato e delle Regioni (nota a Corte Cost., sentenza n. 331/2003)”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, v. 47, n. 2, 2004, p. 406

Pagni, I. “L’azione inibitoria collettiva”, in *Giurisprudenza italiana*, n. 10, 2019, p. 2329

Paone, V. “Art. 674 c.p.: le molestie olfattive e il bilanciamento di opposti interessi”, in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e per gli enti locali*, n. 3, 2018, p. 149

Perotto, E.; Quaranta, A. “Casi e soluzioni – Aia ed Emissioni odorigene”, in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali*, 2017, n.8-9, p. 626

Piccinni, M. “Immissioni e tutela della persona”, *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 2, 2012, p. 16

- Piras, C. “Contemperamento di interessi tra tutela ambientale e sviluppo economico: l’opzione zero nel procedimento di valutazione di impatto ambientale” in “Quaderni di Diritto e Processo Amministrativo, 25 - Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende”, F. Pubusa. e D. Marongiu (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, 2017
- Pontin, B. “Private Nuisance in the Balance: Coventry v Lawrence (No 1) and (No 2)”, in *Journal of Environmental Law* Volume 27, Issue 1, March 2015, p. 119
- Ponzanelli, G. “La nuova class action”, in *Danno e Responsabilità*, v. 24, n. 3, 2019, p. 306
- Postiglione, A. “Il nuovo testo unico in materia ambientale: un quadro generale”, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, v. 15, n. 4, 2006, p.213
- Pozzo, B. “La tutela dell’ambiente nelle Costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza”, in “L’ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione – Quaderni della Rivista Giuridica dell’Ambiente”, B. Pozzo e M. Renna (a cura di), Giuffrè, 2004
- Prodromo, R. “Tutela ambientale e salute” in *Biotecnologie e tutela del valore ambientale*, L. Chieffi (a cura di), Giappichelli, 2003, p. 243
- Punzi, C. “La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi”, in *Rivista di diritto processuale*, v. 57, n. 3, 2002 p. 647
- Ratto Trabucco, F. “La tutela dell’ambiente fra diritto, antropocentrismo ed eco-centrismo”, in *Danno e Responsabilità*, v. 24, n. 4, 2019, p. 487
- Renna, M. “I principi in materia di tutela dell’ambiente”, in *Rivista Quadrimestrale del Diritto dell’Ambiente*, n. 1-2, 2012, p. 62
- Salanitro, U. “Il danno ambientale”, Aracne, 2009
- Salanitro, U. “I principi generali del codice dell’ambiente”, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2009, p. 103
- de Salvia, M. “Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell’uomo”, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, n. 2, 1997, p. 246

Sandro, N. “Immissioni intollerabili ed esigenze della produzione”, in *Responsabilità civile*, v. 6, n. 4, 2009, p. 344

Santonastaso, F. “Libertà di iniziativa economica e tutela dell’ambiente. L’attività di impresa tra controllo sociale e mercato, Milano, 1996

Santonastaso, F. “Principio di «precauzione» e responsabilità d'impresa: rischio tecnologico e attività pericolosa «per sua natura». Prime riflessioni su un tema di ricerca”, in *Contratto e impresa: Europa*, n. 1, 2005, p. 21

Scarcella, M. “Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell’ambiente: i principali «filoni» della Corte di Strasburgo”, in *Ambiente e Sviluppo: Consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali*, n. 2, 2013, p. 129

Schiesaro, G. “Danno ambientale per fuga di ammoniaca - <<Chi inquina paga>>: una nuova frontiera nella liquidazione del danno ambientale ex art. 18 legge 349/1986”, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, v. 18, n. 1, 2003, p. 163

Scoca, F. “Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell’ambiente”, in *Diritto e società*, 1993, p. 399

Simone, R. “La disciplina delle immissioni e la tutela cautelare”, in *Danno e Responsabilità*, n. 6, 2007, p. 609

Simone, R. “Immissioni, salute, ambiente: il tramonto della logica dominicale (Osservaz. a Trib. Biella 22 aprile 1989)”, in *Foro Italiano*, v. 115, I, 1990, p. 3304

Simongini, M. “Le emissioni odorigene moleste: la tutela attivata dalla P.A. e la posizione del giudice” in *Ambiente e Sviluppo*, n. 6, 2013, p. 527

Spantigati, F. “Valutazione giuridica dell’ambiente. Di cosa parliamo quando parliamo di diritto dell’ambiente”, CEDAM, 2002

Sprovieri, M.; Cori L.; Bianchi F.; Cibella F., De Gaetano A., “Ambiente e salute nei siti contaminati”, Edizioni ETS, 2021

Tarli Barbieri, G. “L’acre odore della delegificazione... Potere regolamentare e normativa tecnica nella sent. n. 178/2019 della Corte costituzionale”, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 1, 2020, p. 302 ss.

Tesauro, G. “L’azione sanitaria nel quadro delle libertà costituzionali del cittadino”, in Rassegna Amm. Sanità, 1972

Torrente, A.; Schlesinger, P. “Manuale di diritto privato”, Giuffrè, 2015

Tridente, G. “Rifiuti in Campania violate le disposizioni della Convenzione europea”, in Ambiente e sicurezza sul lavoro, v. 28, n. 4, 2012, p. 60

Trimarchi, P. “La responsabilità civile, atti illeciti, rischio, danno”, Giuffrè, 2019

Tufariello, V. “Il danno da immissioni”, Utet Giuridica, 2012, p

Vannucci, V.; Torsello, L. “Le emissioni odorigene: una valutazione economica”, Quaderni del Dipartimento di Economia Politica, n. 485, 2006

Vesperini, G. “Il riparto delle funzioni in materia ambientale: un’introduzione”, in Giornale di diritto amministrativo, n. 5, 2007, p. 551

Viola, L. “Il diritto incompressibile all’ambiente salubre e la sindrome di N.I.M.B.Y.”, in Giurisprudenza di Merito, v. 39, n. 12, 2007, p. 3305

Volpato, A. “Il danno non patrimoniale subito in conseguenza di immissioni di rumore intollerabili non può ritenersi sussistente in re ipsa”, in Danno e Responsabilità, n. 6, 2019, p. 768

Zalin, M.; Fusato, M. “Le emissioni odorigene tra legislazione e normativa” in Ambiente&Risorse, n. 8, 2020, p.54

Zuco, A. “Le emissioni odorigene. Definizione, normativa di riferimento e campo di applicazione”, in Ambiente e sicurezza sul lavoro, v. 37, n. 3, 2021, p. 70

# Rassegna giurisprudenziale

## I. DIRITTO INTERNO

### Diritto civile

#### Sentenze di legittimità

Cassazione civile, sentenza n. 18810/2021

Cassazione civile, sentenza n. 19434/2019

Cassazione civile, ordinanza n. 23754/2018

Cassazione civile, sentenza n. 19180/2018

Cassazione civile, sentenza n. 2668/2018

Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza n. 2611/2017

Cassazione civile, sentenza n. 22105/2015

Cassazione civile, sentenza n. 9660/2015

Cassazione civile, sentenza n. 15853/2015

Cassazione civile, sentenza n. 1115/2015

Cassazione civile, sentenza n. 8094/2014

Cassazione, sentenza n. 15223/2014

Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza n. 4848/2013

Cassazione civile, sentenza n. 12828/2013

Cassazione civile, sentenza n. 25019/2013

Cassazione civile, sentenza n. 17427/2011

Cassazione civile, sentenza n. 17051/2011

Cassazione civile, sentenza n. 939/2011

Cassazione civile, sentenza n. 5564/2010

Cassazione civile, sentenza n. 22148/2010

Cassazione civile, sentenza n. 21619/2007

Cassazione civile, sentenza n. 1391/2007

Cassazione civile, sentenza n. 8420/2006

Cassazione civile, sentenza n. 10715/2006

Cassazione civile, sentenza n. 1418/2006

Cassazione civile, sentenza n. 17281/2005

Cassazione civile, sentenza n. 4927/2004

Cassazione civile, sentenza n. 38297/2004

Cassazione civile, sentenza n. 1151/2003

Cassazione civile, sentenza n. 10382/2002

Cassazione civile, sentenza n. 5697/2001

Cassazione civile, sentenza n. 10735/2001

Cassazione civile, sentenza n. 9893/2000

Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza n. 186/1998

Cassazione civile, sentenza n. 6534/1985

Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza n. 5172/1979

## **Sentenze di merito**

Giudice di Pace di Ancona 30 luglio 2003, in Rep. Foro it., 2004, voce Proprietà, n. 13

Giudice di Pace di Frosinone, sentenza 15 ottobre 2001, in Danno e Responsabilità, 2n. 2, 2003 p. 208

Giudice di Pace di Mestre, sentenze nn. 1798/2003 e 27/2004, in Rivista giuridica dell'ambiente, v. 20, n. 1, 2005, p. 168 ss., con commento di L. Prati

Tribunale Asti, sentenza n. 311/2020, in <https://www.condominiocaffe.it/wp-content/uploads/2020/11/03.11.2020-Trib.-ASTI-Sentenza-n.-311-del-16.06.2020-1.pdf>

Tribunale Biella, sentenza 22 aprile 1989, in Foro Italiano, 1990, p. 3303, con nota di Simone

Tribunale Brescia, sez. III, sentenza n.1602/2020, in Guida al diritto 2021, 12

Tribunale Catania, sez. III, sentenza n.1249/2018, in Redazione Giuffrè, 2018

Tribunale Catania, sez. III, sentenza 19/05/2005, in Giur. Aetnea, 2005, 3, p. 10

Tribunale Chiavari 9 agosto 2008, in Foro italiano, n. 19, 2009,

Tribunale Latina, sentenza 13 ottobre 1989, in Rivista giuridica dell'ambiente, 1991, p. 312

Tribunale Lucca, sentenza n. 40/2014, in Danno e Responsabilità, n. 12, 2014, p. 1177, con nota di Gerbi

Tribunale Milano, sez. IV, ordinanza 11 novembre 2005, in Responsabilità civile e previdenza, v. 71, n. 2, 2006, p. 317

Tribunale Milano, sez. VIII, 18 maggio 1992, in Responsabilità civile e previdenza, 1993, p. 170

Tribunale Milano, sentenza n. 9417/1999, in Nuova Giurisprudenza Civile Commentata, I, 2000, p. 560

Tribunale Montepulciano, sentenza n. 46/2007, in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 5, 2007, p. 857, con nota di Mazzola

Tribunale Nola, composizione monocratica, 15 luglio 2004, in Ambiente e sicurezza, v. 6, n. 20, 2004, p. 108

Tribunale Roma, sez. V, sentenza 31.07.2019

Tribunale Siena, I sez., n. 319/2021 in Redazione Giuffrè 2021

Tribunale Siracusa, I sez., sentenza n. 5342/2015

Tribunale Teramo, I sez., sentenza n. 857/2017

Tribunale Venezia, sez. III, ord. 25/05/2017, in Danno e Responsabilità, n. 2, 2018, p. 214 con nota di Selini

Tribunale Venezia, sez. penale, sentenza n. 1286/2002, in [www.petrochimico.it](http://www.petrochimico.it)

Trib. Venezia, sez. penale, sentenza n. 2182/2002

Tribunale Venezia, ordinanza 27 settembre 2000, in Danno e Responsabilità, v. 6, n. 5, 2001, p. 530 con commento di P. Laghezza

Corte Appello Catania, sez. II, sentenza n. 745/2020

Corte Appello Cagliari, sentenza 2 giugno 1993 in Rivista Giuridica Sarda, 1996, p. 648, con nota di Obino

Corte Appello Milano, II sez., sentenza 14 febbraio 2003, in Ambiente&Sicurezza, n. 6, 2004, p. 20 ss. con nota di Parodi

Corte Appello Milano 17 luglio 1992, con nota di De Giorgi, in Nuova giurisprudenza civile, 1, 1993, p. 798

Corte Appello Milano, 27 aprile 1984, in Giurisprudenza italiana, 1986, I, 2, p. 32

Corte Appello Napoli, sez. IX, n. 2595/2019, in Redazione Giuffrè 2019

## **Diritto amministrativo e contabile**

T.A.R. Catania, sez. II, sentenza n. 1254/2007, in [https://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/TAR/Tar\\_Sicilia\\_CT\\_2007\\_n.1254.htm](https://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/TAR/Tar_Sicilia_CT_2007_n.1254.htm)

T.A.R. Campania - Napoli, sez. V, ordinanza n. 826/2020, in *Quotidiano Giuridico*, 2020

T.A.R. Campania – Napoli, sez. V, sentenza n. 1105/2011, *Massima Redazionale* 2011

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, sez. I, sentenza n. 4454/2008

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, sez. I, sentenza n. 3365/2007, in *Ambiente e sviluppo*, n. 3, 2008, p. 268

T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, sez. I, sentenza n. 692/2009, in *Ambiente e sviluppo*, n. 2, 2010, p. 169

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, sez. I, sentenza n. 86/1999, in *Foro Amministrativo*, 1999, p. 2615

T.A.R. Friuli - Venezia Giulia – Trieste, sez. I, sentenza n. 231/2013, in *Ambiente e sviluppo*, n. 5, 2013, p. 458

T.A.R. Friuli Venezia - Giulia, sentenza n. 2/2013, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, nn. 3-4, 2013, p. 439 con nota di Marchetti

T.A.R. Calabria - Catanzaro, con sentenza n. 682/2018, in *Foro Amministrativo*, n. 3, 2018, p. 534

T.A.R. Lazio – Roma, sez. 1-quater, sentenza n.11507/2021, in <https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genere/92-giurisprudenza-amministrativa-tar92/15963-ambiente-in-genere-finalit%C3%A0-della-via.html>

T.A.R. Lazio, sentenza n. 32824/2010, in [https://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/TAR/Tar\\_Lazio\\_RM\\_2010\\_n.32824.htm](https://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/TAR/Tar_Lazio_RM_2010_n.32824.htm)

T.A.R. Lazio - Roma, sez. I, sentenza n. 5118/2004, in *giustamm.it*

T.A.R. Liguria - Genova, sentenza n. 1080/2005, in Foro amministrativo TAR 2005, 7/8, p. 2369

T.A.R. Lombardia - Brescia, sez. I, sentenza n. 1739/2008, in Foro amministrativo, TAR 2008, n. 12, p. 3281

T.A.R. Lombardia – Brescia, sentenza n. 696/2000, in Rivista giuridica dell’ambiente, 2001, p. 639

T.A.R. Marche – Ancona, sentenza n. 184/2002, in Foro italiano, III, 2003, p. 18

T.A.R. Puglia – Bari, sez. I, sentenza n. 1847/2005, in Rivista giuridica dell’ambiente, n. 2, 2006, p. 322

T.A.R. Puglia - Bari, sentenza n. 118/2017, in <https://www.reteambiente.it/normativa/28347/>

T.A.R. Puglia - Bari, sentenza n. 3330/2009, in [https://www.ambientediritto.it/sentenze/2009/TAR/Tar\\_Puglia\\_BA\\_2009\\_n.3330.htm](https://www.ambientediritto.it/sentenze/2009/TAR/Tar_Puglia_BA_2009_n.3330.htm)

T.A.R. Sicilia – Catania, sez. II, sentenza n. 1254/2007, in [https://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/TAR/Tar\\_Sicilia\\_CT\\_2007\\_n.1254.htm](https://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/TAR/Tar_Sicilia_CT_2007_n.1254.htm)

T.A.R. Sicilia – Palermo, sez. I, sentenza n. 1614/2020, in [https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2020/07/tar-palermo-1614-2020.pdf?\\_waf=1](https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2020/07/tar-palermo-1614-2020.pdf?_waf=1)

T.A.R. Trentino-Alto Adige - Trento, sentenza n. 93/2010, in [https://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/TAR/Trga\\_Trento\\_2010\\_n.93.htm](https://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/TAR/Trga_Trento_2010_n.93.htm)

T.A.R. Veneto - Venezia, sentenza n. 573/2014 in Foro Amministrativo, n. 5, 2014, p. 1546

T.A.R. Veneto – Venezia, sez. III, sentenza n. 741/2011, in <https://www.miolegale.it/sentenze/tar-Veneto-741-2011/>

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia, sentenza n. 377/2021

Consiglio di Stato, sentenza n. 3247/2021

Consiglio di Stato, sentenza n. 3922/2020

Consiglio di Stato, sentenza n. 2248/2020

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 6/2020

Consiglio Stato, sentenza n. 665/2019

Consiglio di Stato, sentenza n. 4588/2014

Consiglio di Stato, sentenza n. 4227/2013

Consiglio di Stato, sentenza n. 4687/2013

Consiglio di Stato, sentenza n. 2740/2013

Consiglio di Stato, sentenza n. 1213/2009

Consiglio di Stato, sentenza n. 3885/2009

Consiglio di Stato, sentenza n. 5760/2006

Consiglio di Stato, sentenza n. 4123/2001

Consiglio di Stato, sentenza n. 756/1992

Corte dei Conti Campania, sez. giurisdiz., sentenza n. 500/2013

### **Diritto penale**

Cassazione Penale, sentenza n. 20204/2021

Cassazione Penale, sentenza n. 13324/2020

Cassazione Penale, sentenza n. 54209/2018

Cassazione Penale, sentenza n. 51475/2018

Cassazione Penale, sentenza n. 41694/2018

Cassazione civile, sentenza n. 16408/2017

Cassazione Penale, sentenza n. 24817/2016

Cassazione Penale, sentenza n. 37037/2012

Cassazione Penale, sentenza n. 19637/2012

Cassazione Penale, sentenza 38297/2004

Cassazione Penale, sentenza n. 37945/2003

Cassazione Penale, sentenza n. 46846/2006

Cassazione Penale, sentenza n. 2875/2006

Cassazione Penale, sentenza n. 7690/1995

Cassazione Penale, sentenza n. 6598/1994

Cassazione Penale, sentenza n. 1293/1993

### **Corte Costituzionale**

sentenza n. 189/2021

sentenza n. 21/2021

sentenza n. 178/2019

sentenza n. 93/2019

sentenza n. 7/2019

sentenza n. 121/2018

sentenza n. 197/2014

sentenza n. 141/2014

sentenza n. 300/2013

sentenza n. 178/2013

sentenza n. 145/2013

sentenza n. 93/2013

sentenza n. 58/2013

sentenza n. 278/2012

sentenza n. 106/2012

sentenza n. 127/2010

sentenza n. 225/2009

sentenza n. 214/2008

sentenze nn. 347-348/2007

sentenza n. 10715/2006

sentenza n. 331/2003

sentenza n. 307/2003

sentenza n. 407/2002

sentenza n. 372/1994

sentenza n. 247/1974

## **II. DIRITTO INTERNAZIONALE**

### **Diritto dell'Unione Europea**

Trib. CE, causa C-584/13 del 17 maggio 2018

Trib. CE, causa T-392/02 del 21 ottobre 2003

Trib. CE, cause riunite T-74/00 e altre del 26 novembre 2002

CGUE, Commissione c. Italia, causa C-653/13 del 16 luglio 2015

CGUE, Commissione europea c. Irlanda, causa C-427/07 del 16 luglio 2009

CGUE, Grande Sezione, Commissione europea c. Italia, causa C- 644/18 del 10 novembre 2020

CGUE, Dieter Janecek c. Freistaat Bayern, causa C- 237/07 del 25 luglio 2008

CGUE, Naturschutzbund Deutschland c. Landesverband Schleswig-Holstein, causa C-297/19 del 9 luglio 2020

CGUE, Grande Sezione, Polimeri Europa SpA e Syndial SpA contro Ministero dello Sviluppo economico e altri, causa C-378/08 del 9 marzo 2010

CGUE, Túrkevei Tejtermelő Kft. v Országos Környezetvédelmi, causa C-125/16 del 13 luglio 2017

### **Domande pregiudiziali**

CGUE, causa C- 723/17 del 26 giugno 2019

CGUE, causa C- 404/13 del 19 novembre 2014

CGUE, causa C-260/2011 dell'11 aprile 2013

CGUE, causa C-263/08 del 15 ottobre 2009

### **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**

sentenza Cordella e altri v. Italia del 24 gennaio 2019

sentenza Di Sarno e altri v. Italia del 10 gennaio 2012

sentenza Giacomelli e altri c. Italia del 2 novembre 2006

sentenza Moreno Gomez c. Spagna del 16 novembre 2002

sentenza Guerra e altri c. Italia del 19 febbraio 1998

sentenza Hatton e altri c. Regno Unito del 26 agosto 1997

sentenza Lopez Ostra c. Spagna del 9 dicembre 1994

sentenza Powell e Rayner c. Regno Unito del 21 febbraio 1990

### **III. SENTENZE DI COMMON LAW**

Barr & Ors v Biffa Waste Services [2012] EWCA Civ 312

Barr & Ors v. Biffa Waste Services Ltd [2011] EWHC 1003 (TCC)

Barr & Ors v Biffa Waste Services Ltd. (No 2) [2009] EWHC 2444 (TCC)

Clarke v Clarke [1865] LR 1 Ch App 16, 188

Coventry v Lawrence (No 1) [2014] UKSC 13

Coventry v Lawrence (No 2) [2014] UKSC 46

Dennis v. Ministry of Defence [2003] EWHC 793 (QBD 2003)

Dobson v Thames Water [2011] EWHC 3253

Fearn v Board of Trustees of the Tate Gallery [2020] EWCA Civ 104

Hunter v Canary Wharf Ltd [1997] 2 AC 655, 692

Halsey v. Esso Petroleum co. Ltd [1961] 1 WLR, 683

Imperial Gas Light and Coke v Broadbent (1859) 7 HL Cas 600

Jalla and al. v Shell International Trading and Shipping Company [2021] EWCA Civ 63

Polsue and Alfieri v Rushmer [1907] AC 121 (CA [1906] 1 Ch 234)

St Helen's Smelting Co. v. Tipping [1865] 11 HLC, 642

Transco plc v Stockport Metropolitan Borough Council [2003] 3 WLR 1467 (HL)

## Sitografia

Agenda 2030 (ONU), in <https://unric.org/it/agenda-2030>

“Air Quality Guidelines for Europe – Second Edition” del WHO (2000), in <https://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/pre2009/who-air-quality-guidelines-for-europe,-2nd-edition,-2000-cd-rom-version>

“Air Quality Report in Europe” (2019), in [https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019/at\\_download/file](https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019/at_download/file)

Applicazione “NOSE” (Network for Odour SEnsivity), in <https://nose-cnr.arpa.sicilia.it/>

Carbonara, L. “Il principio di partecipazione nel procedimento ambientale” in giustamm.it, 2012, p. 1

Caridà, R. “Autonomie regionali e attività amministrativa tra esigenze di trasparenza, obiettivi di semplificazione e diritti procedurali”, 16 ottobre 2013, in [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0433\\_carida.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0433_carida.pdf)

Conclusioni dell’Avvocato Generale Kokott (causa C-260/11), in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CC0260&from=EN>

Conclusioni della Commissione europea sulle B.A.T. (Best Available Technologies), in <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference>

Costituzione OMS (1946), in <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>

D.D.L. n. 1203/2019 “Modifica dell’articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell’interesse delle future generazioni”, in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/344113.pdf>

Gerardo, G. “Comparazione tra la disciplina della class action nel diritto statunitense e l’azione di classe italiana alla luce della legge n. 31 del 2019”, 16 settembre 2020, in <https://www.judicium.it/comparazione-la-disciplina-della-class-action-nel-diritto-statunitense-lazione-classe-italiana-alla-luce-della-legge-n-31-del-2019/>).

Leggi regionali in materia di inquinamento acustico, in <https://www.ambientediritto.it/Legislazione/Rumore/rumore.htm>

Legge n. 3/2020 della Regione Sicilia “Disposizioni in materia di contrasto all’inquinamento”, in <http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g20-12o/g20-12o.pdf>

Leonardi, R. “La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste: alcune questioni ancora giurisprudenziali”, Rivista giuridica dell’edilizia, n. 1, 2011, in [www.core.ac.uk](http://www.core.ac.uk)

Linea Guida di Arpae 35/DT “Indirizzo operativo sull’applicazione dell’art. 272-bis del D.Lgs.152/2006 e ss.mm”, in <https://www.arpae.it/it/notizie/linee-guida-su-odori-e-attivita-produttive>

Mackie, C. “Environmental Due Diligence in Global Value Chains”, novembre 2020, in <https://corporatejustice.org>,

“My baby doesn’t smell as bad as yours. The plasticity of disgust”, studio di Trevor I. Case, Betty M. Repacholi e Richard J. Stevenson, in *Evolution and Human Behavior* 27 (2006) 357- 365, in <https://docplayer.net/103087570-My-baby-doesn-t-smell-as-bad-as-yours-the-plasticity-of-disgust.html>

“Nuisance smells: how councils deal with complaints”, in <https://www.gov.uk/guidance/nuisance-smells-how-councils-deal-with-complaints>

“Odori. Gestione e misurazione delle emissioni odorigene”, webinar organizzato da ARPA Umbria in data 25 giugno 2020, in <https://www.snpambiente.it/2020/06/26/odori-gestione-e-misurazione-delle-emissioni-odorigene-video-e-materiali-del-webinar-di-arpa-umbria/>

P.d.L. n. 1440 del 2018 “Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, concernenti il controllo delle emissioni di sostanze emananti odore”, presentato l’11 dicembre 2018 <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/html/leg.18.pdl.camera.1440.18PDL0053910.html>

Primo Rapporto di Sostenibilità del Polo Industriale di Siracusa (2018), in [https://www.confindustriasr.it/public/img\\_admin/file/CATALOGO-min.pdf](https://www.confindustriasr.it/public/img_admin/file/CATALOGO-min.pdf)

“Procedura per la valutazione dell’impatto odorigeno da attività produttive” di Arpa FVG, in [http://www.arpa.fvg.it/export/sites/default/tema/aria/utilita/Documenti\\_e\\_presentazioni/linee\\_guida\\_docs/2017mmmdd\\_arpafvg\\_procedura\\_olori.pdf](http://www.arpa.fvg.it/export/sites/default/tema/aria/utilita/Documenti_e_presentazioni/linee_guida_docs/2017mmmdd_arpafvg_procedura_olori.pdf)

Procura di Palermo, proc. n. 7979/07 R.G.N.R, in <https://www.wwfscilianordoccidentale.it/wp-content/uploads/2016/02/Ricorso-x-cassazione.pdf>

Progetto “NOSE” Sicilia, in <https://www.arpa.sicilia.it/download/comune-di-san-pier-niceto-sistema-di-segnalazione-emissioni-odorigene-aerca-valle-del-mela-adesione-campagna-di-sensibilizzazione-e-diffusione-app-2/?wpdmdl=22826>

Racca, A. “Emissione di sostanze odorigene e diritto alla salubrità dell’aria”, 7 giugno 2019, in [https://rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/4033\\_6-2019.pdf](https://rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/4033_6-2019.pdf)

Riserva Naturale Orientata Saline di Priolo (SR), in <https://www.salinedipriolo.it/>

Risposta della Commissione europea all’interrogazione E-00382/2019 del Parlamento europeo del 20 gennaio 2020, in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-003382-ASW\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-003382-ASW_IT.html)

Ruberti, S. “La stretta tollerabilità delle molestie olfattive e la bassa accettazione sociale dell’inquinamento odorigeno”, AmbienteDiritto, n. 2, 2020, in <https://www.ambientediritto.it/dottrina/la-stretta-tollerabilita-delle-molestie-olfattive-e-la-bassa-accettazione-sociale-dellinquinamento-odorigeno/>

Santoloci, M. “In Italia ci si ammala e si muore di "parametri". I disastri ambientali a norma di legge (da evitare con la nuova legge sui delitti ambientali)”, 11 gennaio 2015, in [http://dirittoambiente.net/file/vari\\_articoli\\_303.pdf](http://dirittoambiente.net/file/vari_articoli_303.pdf)

Santoloci, M. “Un’importante sentenza del TAR Emilia Romagna che affronta il tema delle emissioni odorigene”, 6 novembre 2008, in [http://dirittoambiente.net/file/vari\\_articoli\\_169.pdf](http://dirittoambiente.net/file/vari_articoli_169.pdf)

The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016  
<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/1154/contents/made>

Varotto, E. “L’inquinamento da emissioni odorigene in atmosfera”, in [http://www.giuristiambientali.it/documenti/20060523\\_IA.pdf](http://www.giuristiambientali.it/documenti/20060523_IA.pdf)

Vollero, F. “Il diritto ad un ambiente salubre nell’elaborazione della giurisprudenza di Strasburgo”, 2017, in <http://www.diritto.it>