

**SUL RUOLO DEI COMUNI NELL'AMBITO DEI PROCEDIMENTI DI RILASCIO  
DELLE AUTORIZZAZIONI ALLE EMISSIONI IN ATMOSFERA  
EX PARTE V D.LGS. 152/06, TITOLO I.**

*A cura del Dott. Tommaso Lani*

DOCUMENTI **2009**  
IN**formazione**

La valutazione delle istanze per il rilascio delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera trova oggi disciplina specifica nel dettato dell'art. 269 c. 3 del D.Lgs. 152/06. Esso a sua volta richiama direttamente la L. 07/08/1990 n° 241 ed indirettamente, per lo meno attraverso quest'ultima, l'art. 97 della Costituzione, incarnazione dei principi di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione.

Sulla farraginosità della vigente procedura e sulle sue limitate attitudini ad apportare una reale semplificazione amministrativa si è già avuto modo di argomentare in passato (si veda l'articolo "Alcune criticità delle procedure di autorizzazione alle emissioni in atmosfera previste dal D.Lgs. 152/06.", pubblicato su questa stessa testata il 03/10/2007).

Nondimeno l'art. 269 c.3 è foriero di numerosi spunti per riflessioni che spaziano dal piano accademico-teorico a quello applicativo; nelle righe seguenti mi accingo a proporre una lettura critica di tale disposizione, nella sommessata consapevolezza che si tratti di una soltanto delle prospettive possibili.

In generale, chiunque sia chiamato a tradurre in atti amministrativi le disposizioni della Legge è giocoforza chiamato ad affrontare il problema dell'approccio interpretativo alla norma; tale onere sembra particolarmente ostico nella patria di Dante dove le sfumature linguistiche ed una stesura del dettato non sempre inequivocabile rendono assai arduo il compito degli addetti ai lavori; in tale contesto, una pratica tipicamente ritenuta raccomandabile è quella di attenersi al significato letterale delle parole, sulla falsa riga di quanto suggerito dal prezioso articolo 12 del cosiddette preleggi del Codice Civile. Questo richiama l'attenzione non solo sul "significato proprio delle parole" ma anche sulle "intenzioni del legislatore". Suffragati da questa "stella polare" tentiamo allora di delineare il ruolo dei comuni nei procedimenti in oggetto, a partire dal dettato dell'articolo 269 c.3:

*"Ai fini del rilascio dell'autorizzazione, l'autorità competente indice, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel corso della quale si procede anche, in via istruttoria, ad un contestuale esame degli interessi coinvolti in altri procedimenti amministrativi e, in particolare, nei procedimenti svolti dal comune ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265. [OMISSIS]"*.

Quattro sono gli elementi degni di menzione ai fini della trattazione dell'argomento in oggetto:

- il fatto che la conferenza dei servizi indetta per l'esame dell'istanza relativa alle emissioni si presta a fornire l'occasione per discutere anche (letteralmente "in aggiunta") di interessi coinvolti in altri procedimenti;
- il fatto che la discussione di tali interessi (ulteriori rispetto all'oggetto principale costituito dalle emissioni in atmosfera) venga discusso in via istruttoria, dunque non in via decisa (sul punto non sussistono dubbi stante la presenza dell'inciso fra virgole);
- il fatto che tali ulteriori interessi trovino opportuno contesto in altri procedimenti, evidentemente per la loro risoluzione decisa;
- il fatto che venga espressamente menzionato il RD 1265/34 (TULS).

Il richiamo al Testo Unico sulle Leggi Sanitarie rappresenta un interessante elemento di riflessione dal momento che fornisce una puntualizzazione rispetto alla caratterizzazione del ruolo comunale delineata dal previgente DPR 203/88; quest'ultimo, all'art. 7, laconicamente precisava che l'autorità competente si sarebbe dovuta esprimere sulla domanda, *“sentito il comune o i comuni ove è localizzato l'impianto”* stabilendo poi che *“Il sindaco è tenuto ad esprimere il parere entro quarantacinque giorni dalla richiesta [OMISSIS]”* (art. 7 c.4).

Il fatto che il D.Lgs. 152/06 richiami esplicitamente il RD 1265/34 non può invero considerarsi una innovazione in quanto già con il DPR 203/88 il parere Comunale non poteva che intendersi comprensivo degli aspetti relativi all'igiene e sanità pubblica. Lo stesso comma 4 dell'art 7 del DPR 203/88 precisava che ad esprimersi dovesse essere la figura del sindaco che, anche quale ufficiale di governo, racchiude in sé ben note funzioni di massima autorità sanitaria locale. Di luminosa chiarezza è la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n° 766 del 15/02/2001, sul potere di controllo e repressivo del Sindaco in materia di industrie insalubri; nell'argomentare sulle prerogative/doveri dei sindaci derivanti dall'applicazione puntuale degli artt. 216 e 217 del RD 1265/34, il Consiglio di Stato precisa che *“[OMISSIS] nell'ambito di tale attività il Sindaco opera per il corretto esercizio dei poteri attribuitigli con l'ausilio della locale Unità Sanitaria, il cui parere ha natura consultiva e endoprocedimentale e tuttavia, data la sua natura di carattere tecnico-sanitario, sollecita la promozione di tutti gli interventi tesi a tutelare la salute pubblica. [OMISSIS] Questa Sezione (Cons. Stato Sez. V 5 febbraio 1985, n. 67) ha già avuto modo di rimarcare che il Sindaco è titolare di un'ampia potestà di valutazione della tollerabilità o meno delle lavorazioni provenienti dalle industrie, classificate “insalubri”, ed inserite nella prima e nella seconda delle categorie previste dall'art. 216 del richiamato testo unico delle leggi sanitarie, e l'esercizio di tale potestà può avvenire in qualsiasi tempo e, quindi, anche in epoca successiva all'attivazione dell'impianto industriale. Inoltre, può estrinsecarsi con l'adozione in via cautelare di interventi finalizzati ad impedire la continuazione o l'evolversi di attività che presentano i caratteri di possibile pericolosità, per effetto, in particolare, delle esalazioni, scoli e rifiuti, [OMISSIS] e ciò per contemperare le esigenze di pubblico interesse con quelle pur rispettabili dell'attività produttiva.”*

Ai fini della presente trattazione, la citata sentenza rileva nella misura in cui consente di evidenziare come le problematiche igienico sanitarie a carattere pubblico possano e debbano essere sviscerate da parte dei comuni, con il supporto delle rispettive aziende sanitarie locali di riferimento, non solo nell'ambito di procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione alle emissioni di impianti nuovi (che come tali devono giocoforza interessare il comune con l'invio della comunicazione prevista dall'art. 216 del RD 1265/34 per l'avvio dell'attività) ma anche in occasione di eventuali successivi procedimenti per la modifica degli stessi essendo la vigilanza del Sindaco su tali aspetti a carattere di fatto permanente, quindi a maggior ragione esperibile durante la celebrazione di un procedimento ex L. 241/90. Tale partecipazione al procedimento deve peraltro concretizzarsi non solo nel rispetto dello spirito di cui alla L. 241/90 ma anche, ovviamente, dei principi di ragionevolezza e proporzionalità (quest'ultimo inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari) ciò significando che il comune, coadiuvato dalla

propria azienda sanitaria di riferimento, è tenuto anche a fornire specifiche indicazioni in merito agli accorgimenti che l'interessato deve implementare al fine di conseguire un adeguato livello di tutela della salute pubblica e di rimuovere eventuali cause ostative alla conclusione positiva del procedimento.

Non è raro incontrare argomentazioni riduttive secondo le quali gli aspetti pertinenti al parere comunale sarebbero soltanto quelli di tipo urbanistico, quasi a suggerire una “derubricazione” degli aspetti igienico-sanitari. E' facile dimostrare che trattasi di una argomentazione fuorviante e priva di qualsivoglia fondamento: ciò deriva primariamente dallo storico e progressivo definirsi della materia “urbanistica”, che rende artificiosa una presunta disgiunzione fra questa e la materia dell'igiene e sanità pubblica. Il presunto “equivoco” può essere facilmente fugato ponendo nella giusta luce l'importanza di uno strumento quale il PRG. Questo si qualifica a tutti gli effetti come il principale strumento di pianificazione urbanistica del territorio, lo strumento per contemperare obiettivi di sviluppo e di trasformazione con quelli di tutela e conservazione. Per questa sua vocazione ad inquadrare la “risorsa territorio” nella sua accezione più ampia, rivolgendosi quindi alle risorse naturali, paesaggistiche e ambientali così come ai sistemi insediativi e infrastrutturali, il PRG e, di riflesso, la salvaguardia dei suoi presupposti, pongono il Comune suo custode su un profilo di massima responsabilità nel contesto dei procedimenti in oggetto poiché il parere comunale diviene l'incarnazione del lavoro di gestione del territorio svolta dal comune e tradotto nel PRG. In quest'ottica è proponibile anche una visione “ambientale” del parere comunale; è sufficiente considerare quanta parte della giurisprudenza in ambito ambientale si sia rivolta all'art 9 della Costituzione (La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.); ebbene, come abbiamo visto poc'anzi, uno dei modi con cui le Istituzioni tutelano il paesaggio è proprio il PRG adottato dai comuni. Nondimeno è pure possibile rendere ancora più incisiva questa argomentazione: sussiste infatti una differenza fra l'interesse pubblico “prevenzione dell'inquinamento” e l'interesse pubblico “tutela dell'ambiente” (Consiglio di Stato parere del 18/06/2008); l'autorizzazione alle emissioni ex D.Lgs. 152/06 è disciplinata dal Titolo I parte V (Prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti e attività) ed è pertanto rilasciata, primariamente ed in senso stretto, a tutela dell'interesse “prevenzione dell'inquinamento”. In quest'ottica è proprio il respiro più generale delle competenze del comune a garantire che la disamina del progetto presentato dall'interessato venga posto a confronto con una visione più generale dell'assetto territoriale; ed è per questo che piani regolatori avveduti possono prevenire l'insorgenza di problematiche lamentate in maniera sempre crescente dai cittadini, come quelle relative all'estrema vicinanza, in taluni casi, fra aree industriali e aree residenziali.

A tal proposito vale anche la pena sottolineare che in circostanze ordinarie ed in presenza di un PRG oculato, diviene assai arduo il compito di motivare pareri negativi da parte dei comuni: in ogni caso, tali pareri dovrebbero necessariamente esporre i profili di inconciliabilità fra l'attività insedianda da una lato ed il vigente strumento urbanistico e le locali disposizioni a tutela della sanità pubblica dall'altro. Anche laddove ciò fosse possibile, e considerato che nei procedimenti de quo il parere del comune ha carattere obbligatorio ma

non vincolante, rimarrebbe a carico dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione lo svolgimento di un'autonoma valutazione finalizzata a stabilire le ricadute ambientali dei summenzionati profili di inconciliabilità (si veda TAR Veneto Sez. III n° 443 del 25/02/2008).

Riguardo al dettato secondo cui nell'ambito del procedimento ex art. 269 c.3 possano essere affrontati anche, in via istruttoria interessi trovano opportuno contesto in altri procedimenti, risulta chiaro al di là di ogni dubbio il fatto che il procedimento di che trattasi non può divenire una sorta di sportello unico per far sanare all'interessato eventuali mancanze in ambiti diversi da quello ambientale (ad esempio in campo edilizio); vale a dire che i comuni devono in questa sede informare e se necessario richiamare gli istanti all'attivazione dei pertinenti procedimenti per conseguire una situazione di piena regolarità. I comuni che subordinassero il rilascio del proprio parere alla regolarizzazione da parte della ditta di posizioni non attinenti agli interessi oggetto del procedimento (essenzialmente la prevenzione dell'inquinamento atmosferico) arrecherebbero un pregiudizio agli interessi legittimi degli interessati, altresì finendo col mancare il conseguimento di veri obiettivi di armonizzazione con altri procedimenti offerti dall'art. 269 c. 3.

Tommaso Lani

*Pubblicato il 22 febbraio 2009*

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?  
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento  
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

[redazione@dirittoambiente.net](mailto:redazione@dirittoambiente.net)

DOCUMENTI **2009**  
INformazione