

Quelli che seguono sono alcuni temi da approfondire per supportare, in termini di principi generali di legislazione e giurisprudenza ambientale, il contenuto della delibera avente per oggetto: “VALUTAZIONE AI SENSI DELL'ART. 25 (LOCALIZZAZIONE NUOVA INDUSTRIA INSALUBRE) E DELL'ART. 31 COMMA 7 (DEROGA ALL'ALTEZZA) DELLE N.T.A. DEL PIANO REGOLATORE GENERALE VIGENTE.”

Sommario

1. QUESTIONE ARCHIVIAZIONE DEL PROCEDIMENTO DI PAUR PER MANCATA DISPONIBILITÀ DA PARTE DEL PROPONENTE DEI TERRENI DEL SITO INTERESSATO DAL PROGETTO.	2
2. ALTEZZE STRUTTURE DEL PROGETTO.	4
3. RELATIVAMENTE ALLE LACUNE DEL DOCUMENTO DI VALUTAZIONE DI IMPATTO SANITARIO PRESENTATO DAL PROPONENTE	5
4. RELATIVAMENTE AL PARERE SANITARIO DEL SINDACO EX DISCIPLINA AIA INTERNA AL PROCEDIMENTO DI PAUR.	6
5. SITO INQUINATO DA BONIFICARE.	10

1. QUESTIONE ARCHIVIAZIONE DEL PROCEDIMENTO DI PAUR PER MANCATA DISPONIBILITÀ DA PARTE DEL PROPONENTE DEI TERRENI DEL SITO INTERESSATO DAL PROGETTO.

Legge regionale 48 del 1996 ⁽¹⁾ all'articolo 5 lettera f): *"I Consorzi di sviluppo industriale, nell'ambito dei territori dei comuni consorziati o dei distretti di sviluppo industriale in cui operano, provvedono in particolare: ... f) alla vendita, all'assegnazione e alla concessione alle imprese di lotti in aree attrezzate. A tal fine, il comitato direttivo dei Consorzi con proprio atto individua le aree ed i criteri per l'assegnazione;"*.

Su questo tema si veda significativa sentenza del **Consiglio di Stato** con **sentenza n° 449/2022** ([QUI](#))

La sentenza riguarda il caso in cui Il Comune anche nell'appello contesta in particolare, oltre ad altri profili, il fatto per cui la Regione ha rilasciato l'autorizzazione unica, apponendo la condizione risolutiva di *"trasmettere prima dell'avvio dell'esercizio dell'impianto la convenzione stipulata con il Consorzio ASI secondo la normativa di settore"*,

Il Consorzio ASI è il Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta e la Convenzione riguarda la assegnazione della disponibilità del terreno dove realizzare l'impianto alla ditta proponente

il Consiglio di Stato ritiene che gli effetti condizionabili dall'autorità amministrativa competente ad emanare il provvedimento debbano essere quelli di cui l'amministrazione ha la disponibilità e sui quali può, dunque, giuridicamente incidere, perché è competente alla loro gestione.

Conclude così il Consiglio di Stato con riferimento al caso in esame, tuttavia, la Regione ha finito per condizionare effetti di cui non poteva disporre, perché attribuiti alla cura di un altro ente, travalicando, pertanto, le sue competenze

[Note di Grondacci : Autorizzazione ad un impianto di rifiuti illegittima senza la disponibilità del terreno](#)

Se uno si limita a leggere il regolamento e leggi relative si potrebbe anche interpretare come vorrebbe Edison vale a dire non serve prima l'assegnazione del lotto da parte del consorzio come condizione per il rilascio della autorizzazione,

1

assegnazione che deve essere allegata alla istanza di autorizzazione e non può essere rinviata ad eventuali esiti positivi (per Edison) di detta istanza.

Quindi ci sono gli estremi della archiviazione del procedimento. Chiaro che se poi il Consorzio da via libera e questi ripresentano istanza di Paur quanto sopra può essere aggirato ma resta il fatto che l'iter andrebbe ripreso da zero.

2. ALTEZZE STRUTTURE DEL PROGETTO.

Dalla proposta di delibera:

“comma 7 dell’art. 31 delle NTA del PRG testualmente recita: “.....In ragione di particolari e comprovate esigenze tecnico-produttive, al limite d’altezza non sono vincolati gli impianti per produzioni, trattamenti, lavorazioni speciali che risultino tecnologicamente incompatibili con il limite stesso. La deroga al limite d’altezza è comunque subordinata alla valutazione e approvazione del Consiglio comunale.”

Indiscutibili il potere del Consiglio Comunale trattandosi di norma quella del citato articolo 32 relativa ad uno strumento di pianificazione. Peraltro, l’articolo 8 DM 1444/1968 non fissa limiti specifici di altezza ma si limita relativamente alle zone omogenee di tipo B ad affermare: *“- l'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formano oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche,”*.

3. RELATIVAMENTE ALLE LACUNE DEL DOCUMENTO DI VALUTAZIONE DI IMPATTO SANITARIO PRESENTATO DAL PROPONENTE

Significative sono le lacune relative alla carenza di modellizzazione sulle ricadute di alcuni inquinanti in generale prodotti dall'impianto se realizzato, nonché sulle misure atte a garantire emissioni fuggitive di fibre di amianto nell'aria durante le attività del progetto a regime.

Rispetto a questo quadro fattuale, rilevato da AST - Ancona Dipartimento di Prevenzione UOC ISP Ambiente e Salute in collaborazione con il Servizio Epidemiologia Ambientale di ARPAM occorre sottolineare che le suddette lacune costituiscono palese violazione di quanto richiesto dalla normativa vigente in materia di valutazione di impatto sanitario nei procedimenti di VIA

L'allegato VII al DLgs 152/2006 allegato VII (contenuti dello Studio di Impatto Ambientale) richiede: descrizione dello stato dell'ambiente interessato dal progetto, con particolare riferimento alla popolazione, salute umana (punto 4 allegato VII): "Descrizione dei probabili impatti rilevanti del progetto proposto, dovuti, tra l'altro: d) ai rischi per la salute umana (punto 5 allegato VII)

Non solo ma esiste un contrasto anche su come deve essere rispettato il parametro salute pubblica nella istruttoria interna al procedimento di VIA vista la definizione di Valutazione di Impatto Sanitario nel DLgs 152/2006 che alla lettera I-bis comma 1 articolo 5: *"elaborato predisposto dal proponente sulla base delle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell'Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l'esercizio del progetto può procurare sulla salute della popolazione; ..."*.

Come è noto, la VIS non è obbligatoria per i progetti come quello in oggetto ma è obbligatorio valutare l'impatto sanitario dei progetti in questione all'interno del procedimento ordinario di VIA.

Come ha affermato il Consiglio di Stato con sentenza n°983 del 2019 la mancata VIS o VIIAS costituisce vizio di eccesso di potere:

"1. quando le concrete evidenze istruttorie dimostrino la sussistenza di un serio pericolo per la salute pubblica. L'Amministrazione che in tali casi non la effettui incorre, pertanto, nel tipico vizio dell'eccesso di potere sotto il profilo del mancato approfondimento istruttorio, sintomatico della disfunzione amministrativa."

4. RELATIVAMENTE AL PARERE SANITARIO DEL SINDACO EX DISCIPLINA AIA INTERNA AL PROCEDIMENTO DI PAUR.

Indiscutibile che l'impianto prospettato da Edison sia classificabile ex lege (DM del 1994) come industria insalubre di prima classe, trattandosi di un impianto che gestisce nel suo ciclo produttivo rifiuti anche pericolosi.

Il ruolo del Sindaco nella localizzazione delle industrie insalubri di prima classe

Il Consiglio di Stato con sentenza n. 10681 del 6 dicembre 2022 ha chiarito che sorge in capo all'amministrazione medesima l'onere di discostarsi motivatamente dal parere ASL suddetto in presenza di due condizioni: l'assoluta insufficienza, carenza, approssimazione del parere reso dall'azienda sanitaria la esistenza studi perizie pareri - o comunque acquisite dall'amministrazione comunale –che provino la sussistenza di comprovati elementi che confermino rischi sanitari ascrivibili al progetto, non considerati da ASL.

Il fondamento giuridico di questa possibilità è semplice: è il Sindaco titolare delle funzioni su autorizzazione controllo ed eventualmente di coercizione in materia di industrie insalubri.

Tanto che ha poteri di ordinanza ovviamente motivati, come è noto, ai sensi del testo unico leggi sanitarie

In particolare, ecco un elenco di competenze del Sindaco in materia di industrie insalubri a prescindere dalle norme urbanistiche locali, su cui si tornerà a breve: Il Sindaco dopo aver verificato che l'impianto è nell'elenco del Decreto del 1994:

- 1.** deve verificare in sede locale circa l'effettiva nocività di strutture ed impianti adibiti all'attività medesima;
- 2.** valutare il contesto ambientale nel quale l'attività si svolge, nonché la eventuale attivazione di soddisfacenti misure di salvaguardia (sentenza Consiglio di Stato n°1923 del 2020);
- 3.** quindi, a prescindere dalla classificazione come insalubre dell'impianto, è un dovere dell'autorità amministrativa comunale (in primis il Sindaco) di accertare direttamente in sede locale l'esistenza in concreto della nocività dell'impianto classificato ex lege;
- 4.** se questo accertamento non avviene e il Sindaco si limita a prendere atto del progetto di impianto è passibile di omissioni di atti di ufficio e, se c'è un danno ai residenti prodotto dall'impianto, possono configurarsi ulteriori responsabilità penali in concorso con il gestore (sentenza Consiglio di Stato n°1923 del 2020).

Concludendo sulla natura dei poteri del Sindaco in materia di industrie insalubri: *“La giurisprudenza consolidata di questo Consiglio, infatti, ritiene che le disposizioni degli*

artt. 216 e 217 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, attribuiscano al Sindaco, ausiliato dalla struttura sanitaria competente, il cui parere tecnico ha funzione consultiva ed endoprocedimentale, un ampio potere di valutazione della tollerabilità o meno delle lavorazioni provenienti dalle industrie, classificate “insalubri” per contemperare le esigenze di pubblico interesse con quelle pur rispettabili dell'attività produttiva, anche prescindendo da situazioni di emergenza (cfr. Cons. Stato Sez. III, 12 giugno 2015, n. 2900 ([QUI](#)); Sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6264 - [QUI](#)).”

Poteri urbanistici comunali e localizzazione industrie insalubri.

Nel caso specifico rileva anche l'articolo delle NTA del PRG. In particolare, l'art. 25 delle NTA del PRG testualmente recita: *"Il territorio urbano edificato TE si articola in: TE1-Città storica, TE2-Città consolidata, TE3-Città recente. Le industrie classificate come insalubri di I e II classe negli appositi elenchi ministeriali dovranno collocarsi nelle aree in cui sia prevista la destinazione produttiva industriale e/o artigianale e/o terziaria, fatte salve le necessarie autorizzazioni in materia ambientale. Nel caso in cui l'insediamento comporti la costruzione di un nuovo impianto in area libera o la demolizione e ricostruzione di fabbricati esistenti, quando ammesso dalla disciplina di zona, lo stesso è subordinato a uno studio geolitologico e idrogeologico di dettaglio e ad una delibera del Consiglio Comunale che ne valuti esplicitamente la sostenibilità e compatibilità ambientale, indichi le eventuali opere di mitigazione richieste ed i requisiti tecnologici da garantirsi."*

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha dichiarato la legittimità del diniego del Comune sotto il profilo urbanistico, in relazione alla previsione dell'art. 23 della NTA del Piano particolareggiato, che vietava espressamente tali industrie nell'area in questione, salva l'adozione da parte del gestore dell'impianto di particolari interventi per evitare l'aggravio della salubrità e della qualità dell'ambiente circostante e con le valutazioni indicate dall'art. delle NTA da parte degli organi competenti in materia igienico-sanitaria ed ambientale circa l'assenza di un aggravamento della salubrità ambientale

Il Consiglio Comunale titolare della funzione generale di pianificazione del territorio di competenza (nel rispetto solo della pianificazione sovraordinata) ha un'ampia discrezionalità nel non approvare varianti e quindi ancor di più deroghe che possano comportare la localizzazione di industrie insalubri di prima classe

Secondo Consiglio di Stato con sentenza n° 2941 del 12 aprile 2021: *"il Consiglio Comunale nell'approvazione della variante conserva integri i poteri di pianificazione comunale, potendo, quindi, nell'esercizio della propria discrezionalità approvare o meno la proposta di variante della conferenza di servizi, che non è vincolante.*

Il Comune per individuare zone del proprio territorio senza industrie insalubri di prima classe non deve dimostrarne preventivamente la pericolosità in concreto la

norma del TULS, che riguarda i profili sanitari della tutela dell'abitato, non limita di per sé il potere pianificatorio del Comune che può individuare specifiche aree dell'abitato destinate a zone produttive e, in tale ambito, anche zone destinate a particolari tipi di industrie con maggiore impatto sull'ambiente circostante, anche in relazione alla collocazione di tali aree rispetto ai nuclei abitati.

Nel caso di specie, tale potere non appare neppure irragionevolmente esercitato, avendo previsto una specifica zona produttiva, destinata alle industrie insalubri di prima classe, e una zona, in cui sono consentiti impianti produttivi industriali e artigianali, con esclusione delle industrie insalubri di prima classe, considerato che si tratta di zona vicina ad abitazioni con la presenza anche di impianti artigianali.

AIA e Parere sanitario del Sindaco

Oltre a quanto sopra occorre considerare che l'impianto in questione è soggetto ad AIA da cui discende un'altra funzione tipica del Sindaco quella del Parere Sanitario obbligatorio in sede di rilascio di questa autorizzazione interna al PAUR.

Il comma 6 articolo 29-quater del DLgs 152/2006 recita: *“Nell'ambito della Conferenza dei servizi di cui al comma 5, vengono acquisite le prescrizioni del sindaco di cui agli articoli 216 e 217 del Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, nonché il parere delle Arpa”*. Quindi non casualmente la norma distingue il ruolo del Sindaco nel rilascio del Parere Sanitario da quello dell'Arpa competente territorialmente: in quanto il Sindaco si occupa della salute pubblica ausiliato da ASL, l'Arpa si occupa dei monitoraggi degli inquinanti e le verifiche sulle misure di mitigazione dell'impatto dei progetti tutti aspetti preliminari al potere sanitario del Sindaco per ovvi motivi. Su questo aspetto, l'importanza di indagini sanitarie promosse dal Sindaco ausiliato da ASL o altri soggetti da lui incaricati, si veda la rilevante sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo dello scorso 6 maggio 2025 che ha affermato un principio importante: se ci sono indagini studi atti che dimostrano sia uno stato ambientale a rischio per la salute pubblica le autorità competenti che non intervengono sono responsabili. Questo principio vale per gli impianti esistenti ma anche quelli da realizzare. Per questo è fondamentale che il Sindaco si pronunci con un proprio parere ma anche che sollevi le lacune, in relazione allo stato della salute pubblica nella zona e all'impatto del progetto sulla popolazione residente, della documentazione di PAUR presentata da Edison come rilevato nel primo paragrafo di queste note.

Inoltre va sottolineato che il Parere Sanitario del Sindaco è obbligatorio lo dimostra il comma 7 sempre dell'articolo 29-quater del DLgs 152/2006 dove si afferma che il Sindaco se lo ritiene può chiedere la revisione dell'AIA.

Invece il comma 6 è netto nella conferenza dei servizi vengono acquisite

Il comma 6 articolo 29-quater fa riferimento agli articoli 216 e 217 TULS quindi anche nel caso del Parere sanitario è il Sindaco titolare della funzione di rilascio dello stesso. In questa attività deve essere ausiliato dall'ASL come abbiamo già visto in coerenza con la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Ausiliato appunto derivazione latina *auxilium* del nome significa aiuto).

Appare chiarissimo che sostenere che il Sindaco e il Comune (per la precisione) rilascia solo parere urbanistico edilizi significa confondere i due ruoli istituzionali: Il Sindaco massima autorità sanitaria per la salute pubblica ex TULS e il Comune come ente competente della pianificazione urbanistica.

Sul fatto che il rilascio del Parere Sanitario sia compito del Sindaco lo dimostra la sentenza del Consiglio di Stato già citata (2248 del 2020) dove sussiste questo passaggio emblematico: *“Del resto anche l'ASL ...nella nota ... indirizzata al Sindaco ... si era espressa nel senso di raccomandare al Comune di riconsiderare l'opportunità di consentire nuove emissioni in area diffusamente urbanizzata”*.

5. SITO INQUINATO DA BONIFICARE.

Passaggio dalla Proposta di delibera:

“- come emerso, già dalle fasi preliminari che hanno preceduto la convocazione della Conferenza dei Servizi, il sito oggetto della proposta in argomento è caratterizzato dalla presenza di falda profonda contaminata da solventi clorurati rispetto alla quale il proponente, pur effettuando le necessarie comunicazioni ai dell'art. 245 del Dlgs 152/2006 in qualità di soggetto non responsabile della contaminazione, ha dichiarato che non intende assumere spontaneamente l'obbligo di effettuare gli interventi di cui al titolo V del Dlgs 152/2006 e ss.mm.ii. se non nella misura in cui ciò risulti funzionale alla risoluzione di eventuali interferenze che gli enti competenti ravvisino attraverso prescrizioni subordinatamente alla conclusione favorevole del procedimento in argomento;”

Prima di tutto occorre ricordare ad Edison che l'articolo 253 del DLgs 152/2006 recita: *“3. Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità.*

4. In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla [legge 7 agosto 1990, n. 241](#), le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito”.

La Corte di Giustizia (sentenza 4 marzo 2015 e ordinanza 6 ottobre 2015) ha affermato in relazione al suddetto articolo 253: *“l'articolo 16 della direttiva 2004/35 (2) prevede, conformemente all'articolo 193 TFUE, la facoltà per gli Stati membri di mantenere e adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, compresa, in particolare, l'individuazione di altri soggetti responsabili, a condizione che tali misure siano compatibili con i Trattati.*

62. Tuttavia, nella specie, è pacifico che, secondo il giudice del rinvio, la normativa di cui trattasi nel procedimento principale non consente di imporre misure di riparazione al proprietario non responsabile della contaminazione, limitandosi al

² responsabilità ambientale in materia di prevenzione e e riparazione del danno ambientale

riguardo a prevedere che siffatto proprietario può essere tenuto al rimborso dei costi relativi agli interventi intrapresi dall'autorità competente nei limiti del valore del terreno, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.

63. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione pregiudiziale che la direttiva 2004/35 deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi."

Quindi la normativa italiana confermata dalla sentenza della Corte di Giustizia dimostra che Edison non può limitarsi a farsi carico delle interferenze in quanto gestore del sito inquinato nel momento in cui realizzare l'impianto. Non solo ma detta normativa conferma che, se è vero che Edison non può essere obbligata a bonificare il sito, l'autorità competente nell'ipotesi che trovi il soggetto inquinatore deve imporre la bonifica, se questo non si trova e non è in grado di espletare la bonifica, la stessa autorità deve avviare la bonifica in regime sostitutivo per non incorrere nel delitto di omessa bonifica estendibile anche alla Pubblica Amministrazione che non eserciti in materia le sue competenze. Quindi l'avvio della bonifica può comportare la sospensione del procedimento di Paur considerato che la bonifica una volta conclusa può comportare la modifica della stessa destinazione funzionale del sito interessato dal progetto di Edison. Non casualmente l'autorizzazione alla messa in sicurezza e/o al progetto di bonifica non è assorbita dall'AIA ricompresa nel PAUR.

Ma c'è di più, l'allegato VIII alla parte II del DLgs 152/2006 non casualmente prevede che il SIA debba contenere:

a) la descrizione dell'ubicazione del progetto, anche in riferimento alle tutele e ai vincoli presenti; ...

5. Una descrizione dei probabili impatti ambientali rilevanti del progetto proposto, dovuti, tra l'altro: e) al cumulo con gli effetti derivanti da altri progetti esistenti e/o approvati, tenendo conto di eventuali criticità ambientali esistenti, relative all'uso delle risorse naturali e/o ad aree di particolare sensibilità ambientale suscettibili di risentire degli effetti derivanti dal progetto;"

Questi elementi previsti dalla normativa andavano analizzati nel SIA senza limitarsi come fa Edison ad attaccarsi ad una interpretazione formalistica (peraltro errata

come ho dimostrato sopra citando la norma italiana e la giurisprudenza della Corte di Giustizia) della normativa sulla responsabilità in materia di bonifiche.