



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DICA 0021348 P-4.8.2.8  
del 28/11/2018



21558681

Regione Emilia-Romagna

[dgcta@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:dgcta@postacert.regione.emilia-romagna.it)

[stpc.affluentipo@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:stpc.affluentipo@postacert.regione.emilia-romagna.it)

[stpc.renovolano@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:stpc.renovolano@postacert.regione.emilia-romagna.it)

[stpc.affluentipo@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:stpc.affluentipo@postacert.regione.emilia-romagna.it)

e, p.c. Comune di Finale Emilia

[comunefinale@cert.comune.finale-emilia.mo.it](mailto:comunefinale@cert.comune.finale-emilia.mo.it)

Oggetto: Regione Emilia Romagna – Rimessione al Consiglio dei ministri ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241. Progetto per l'ottimizzazione dell'area tecnologica della discarica esistente, con ampliamento della volumetria, nel comune di Finale Emilia (MO). Richiedente: Feronia S.r.l.

Si fa riferimento alla nota in data 8 marzo 2018 con la quale codesta Regione ha rimesso alla deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel testo previgente alla novella di cui al decreto legislativo n. 127 del 2016, il dissenso espresso dal comune di Finale Emilia nella conferenza di servizi indetta per l'autorizzazione del progetto di ottimizzazione dell'area tecnologica della discarica esistente, con ampliamento della volumetria, nel comune di Finale Emilia (MO).

Alla realizzazione del progetto in esame hanno espresso parere favorevole, con prescrizioni, la regione Emilia Romagna, l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia Emilia Romagna, l'Azienda sanitaria locale di Modena - AUSL, il Comune di Bondeno, il Ministero per i beni e le attività culturali - Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Bologna e per le province di Modena, Reggio Emilia e Ferrara, la provincia di Modena, la provincia di Ferrara e il Consorzio della bonifica Burana.

A fondamento del proprio dissenso il comune di Finale Emilia ha posto la tutela di interessi relativi alla salute dei cittadini ed al rischio ambientale. Queste in estrema sintesi le ragioni del dissenso comunale: a) pericolo inquinamento derivante da metalli pesanti; b) pericolo idrogeologico derivante da possibili esondazioni fiume Panaro; c) ricadute negative in generale sulla qualità dell'aria.

Ora, benché gli enti specificamente preposti alla tutela dell'ambiente (ARPA) e della salute (ASL) avessero in conferenza contraddetto la posizione assunta dall'amministrazione comunale, la Regione procedente ha comunque ritenuto di rimettere la questione ai sensi dell'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990 vecchio regime.

Ebbene, nel corso delle riunioni tenutesi presso il Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo di questa Presidenza sia l'ARPA sia l'ASL (oltre alla Regione Emilia Romagna) hanno motivatamente controdedotto circa il parere negativo dell'amministrazione comunale, mettendo variamente in luce come non sia emerso alcun nesso causale tra valori metalli pesanti e presenza discarica (circostanza, questa, confermata altresì dal Ministero Ambiente) e che il progetto proposto, oltre a risultare strategico per la piena realizzazione del principio di autosufficienza regionale, è tra l'altro diretto proprio a scongiurare possibili inquinamenti delle acque di falda mediante il ricorso alle migliori tecnologie disponibili (c.d. BAT), assicurando ad ogni modo i livelli di sicurezza previsti dalla vigente normativa. Si prevedono altresì specifiche prescrizioni (arginatura di 3 metri) per il contenimento del rischio idraulico.

Tanto doverosamente premesso si osserva, sin da subito, come la possibilità di innescare un secondo livello di valutazione (rimessione Consiglio dei ministri) sia da sempre stato circoscritto ai dissensi c.d. *qualificati*, quelli ossia espressi in materia di interessi sensibili (ambiente, salute, paesaggio, pubblica incolumità, etc.).

La giurisprudenza che si è registrata sul punto specifico ha in ogni caso avuto modo di precisare che il *"dissenso dell'amministrazione preposta alla tutela degli interessi sensibili ivi menzionati è da intendersi riferito alle amministrazioni statali"* (Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2011, n. 199; Cons. Stato, sez. VI, 7 agosto 2003, n. 4568) e comunque alle *"amministrazioni specificamente preposte"* alla cura di siffatti interessi (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2008, n. 4333).

Pertanto, solo le amministrazioni specificamente ed ordinariamente deputate alla cura di determinati interessi sensibili potrebbero attivare lo strumento della rimessione al CdM. Tale limitazione risponde all'esigenza di evitare che il ricorso a meccanismi superiori di valutazione – specialmente dopo la valorizzazione del principio maggioritario, a partire dalla legge 24 novembre 2000, n. 340 – sia consentito ad amministrazioni non istituzionalmente deputate alla cura di qualificati interessi. Del resto, il modulo della conferenza di servizi non deroga né produce spostamento alcuno nel sistema delle competenze amministrative normativamente predeterminate (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2014, n. 2667).

Per tale via troverebbe così adeguata salvaguardia il principio secondo cui la conclusione della conferenza di servizi sia di regola disciplinata dal meccanismo della *"prevalenza"* delle posizioni emerse nel primo livello di valutazione e solo in via di eccezione dalle determinazioni del Consiglio dei ministri in sede di opposizione (secondo livello di valutazione).

Ferme le considerazioni sopra svolte, va poi tenuto presente che, ai sensi dell'art. 29-quater del decreto legislativo n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente), la conferenza di servizi preordinata al rilascio della Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) se da un lato contempla l'esercizio da parte del Sindaco di taluni poteri in materia di tutela della salute della popolazione residente (cfr. artt. 216 e 217 Testo Unico Leggi Sanitarie) dall'altro lato comporta pur sempre un certo *ridimensionamento* di queste stesse prerogative comunali.

E ciò dal momento che l'amministrazione titolare del potere di rilascio della suddetta AIA per industrie insalubri come le discariche (ossia l'amministrazione procedente in conferenza di servizi) corrisponde per lo più a ben altro livello di governo (nel caso di specie, la Regione).

Più in particolare, da un potere misto di "preventiva inibitoria" e "determinate cautele" da impartire (art. 216, sesto comma, TULS, cit.) si è passati con il citato art. 29-*quater* del Codice Ambiente a sole *prescrizioni* (ossia quelle che prima erano considerate le "determinate cautele"): dunque il Sindaco non potrà più opporre veti assoluti sulla fattibilità in sé del singolo impianto (dissenso sull'*an*) ma soltanto indicare specifiche modalità o misure ritenute necessarie per la tutela della salute dei residenti (parere sul *quomodo*).

Un forte ridimensionamento dei poteri sindacali *ex artt.* 216 e 217 TULS è stato a sua volta operato anche dalla giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 dicembre 2011, n. 6612) nella parte in cui è stato in sostanza affermato che: il Comune "*non possiede né strumenti né competenze per accertare 'in proprio' le condizioni sanitarie di una industria insalubre*"; pertanto, la stessa "*amministrazione comunale è tenuta ad attenersi alle prescrizioni dell'autorità sanitaria*" (*id est* ASL, che a questo punto esprime un parere vincolante) pena lo stravolgimento dell'*ordine delle competenze* e dunque la illegittimità dell'azione comunale qualora immotivatamente si discosti dal suddetto parere ASL; l'unico caso in cui il Comune potrebbe discostarsi dal parere ASL è la sicura inattendibilità di quest'ultimo. Posizione questa che può essere tuttavia legittimamente assunta soltanto a seguito di approfondita istruttoria ed articolata motivazione circa la manifesta irragionevolezza e la palese incongruità del parere della competente ASL (trattandosi infatti di discrezionalità tecnica).

Ne deriva da quanto detto che il Comune, in tale specifico contesto (conferenza AIA *ex art.* 29-*quater* Codice Ambiente): a) non potrà esprimere un dissenso "qualificato" proprio e diretto ma soltanto *mediato*, unicamente ossia con il preventivo avviso (parimenti contrario) della ASL territorialmente competente; b) potrà eventualmente esprimersi in modo difforme rispetto al parere (positivo) della ASL soltanto previa analitica istruttoria e motivazione che denoti la sicura inattendibilità del giudizio manifestato dalla amministrazione istituzionalmente competente alla tutela della salute (la stessa normativa in tema di conferenza di servizi ha da tempo stabilito, del resto, che a pena di inammissibilità il dissenso deve comunque essere pertinente e congruamente motivato).

Alla luce di quanto sinora considerato si osserva dunque che, nella vicenda di cui si discute: a) la ASL di Modena si è espressa in modo favorevole affermando, in particolare, che non sussiste un collegamento tra discarica preesistente e valore di fondo dei metalli pesanti e indicando, altresì, talune specifiche prescrizioni in merito all'invocato rischio idrogeologico (arginatura di tre metri dal fiume); b) di contro, la posizione comunale difforme dalla ASL è comunque risultata solo genericamente formulata nella parte in cui si afferma "il forte impatto per il territorio, peraltro già compromesso per la presenza di una elevata concentrazione di metalli pesanti" nonché "un forte rischio idraulico, a causa delle possibili esondazioni del fiume Panaro, oltre che un rischio ambientale per la qualità dell'aria" (cfr. verbali riunioni DICA del 6 aprile 2018 e del 13 luglio 2018). Il tutto senza in alcun modo allegare studi e analisi condotti da esperti oppure da organismi accreditati dello specifico settore di riferimento in cui si contesti, sulla base dei criteri predetti, le posizioni al riguardo assunte dagli enti istituzionalmente deputati alla tutela della salute (e dell'ambiente).

Da quanto sopra complessivamente detto scaturisce dunque la ritenuta inammissibilità dell'istanza di rimessione proposta da codesta amministrazione regionale, data l'insussistenza dei presupposti di cui all'art. 14-quater, commi 1 e 3, della legge n. 241 del 1990 *ratione temporis* vigente, e la conseguente restituzione dei relativi atti affinché la stessa amministrazione possa utilmente provvedere in merito alla definizione del procedimento di cui all'oggetto.

12.2 NOV. 2018

IL SEGRETARIO GENERALE

*Roberto Chieppa*

