

Repubblica Italiana  
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 23262 / 128.2015.11. del 02 NOV. 2015 / Pos. Coll. e Coord. n.2.

**Oggetto:** Divieto di insediamento nel territorio comunale di industrie e/o impianti potenzialmente nocivi

Assessorato regionale dell'energia e dei servizi  
di pubblica utilità  
Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti  
Viale Campania, n. 36/a  
90144 Palermo  
(Rif. Prot. n. 40374 del 24.9.2015)

1. Con la nota in riferimento è stato chiesto l'avviso dello scrivente in ordine agli eventuali effetti preclusivi al rilascio di un'autorizzazione integrata ambientale conseguenti ad una delibera comunale avente ad oggetto il "*divieto di insediamento sul territorio comunale di industrie e/o impianti potenzialmente nocivi per la salute pubblica e l'ambiente*".

Si riferisce in proposito che la ditta richiedente risulta affidataria di un lotto IRSAP, e che il predetto ente ha espresso, in conferenza di servizi, parere favorevole alla realizzazione dell'impianto, ricadente all'interno di un'area industriale "*con destinazione urbanistica conforme*".

La delibera in argomento "*nell'interesse e tutela della salute pubblica propone di apporre il divieto di insediamento sul territorio comunale di industrie e/o impianti potenzialmente nocivi per la salute pubblica (insalubri), tra i quali verrebbe a ricadere l'impianto in argomento*".

Viene quindi richiesta apposita consultazione in merito "*alla cogenza del vincolo imposto e in particolare se lo stesso possa o debba essere considerato un vincolo escludente, per quanto in potestà del comune e pertanto l'ufficio debba concludere la procedura con un diniego*", ovvero "*se la stessa vada proseguita considerando la delibera un parere al pari degli altri espressi in conferenza*".

2. L'articolo 216 del R.D. 27.7.1934, n. 1265 (Testo Unico delle leggi sanitarie) dispone che: "*Le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti sono indicate in un elenco diviso in due classi.*"

*La prima classe comprende quelle che debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontano dalle abitazioni; la seconda quelle che esigono speciali cautele per la incolumità del vicinato.*

*Questo elenco, compilato dal consiglio superiore di sanità, è approvato dal Ministro per l'interno, sentito il Ministro per le corporazioni, e serve di norma per l'esecuzione delle presenti disposizioni.*

*Le stesse norme stabilite per la formazione dell'elenco sono seguite per iscriverci ogni altra fabbrica o manifattura che posteriormente sia riconosciuta insalubre.*

*Un industria o manifattura la quale sia iscritta nella prima classe, può essere permessa nell'abitato, quante volte l'industriale che l'esercita provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocimento alla salute del vicinato.*

*Chiunque intenda attivare una fabbrica o manifattura compresa nel sopra indicato elenco, deve quindici giorni prima darne avviso per iscritto al podestà, il quale, quando lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica, può vietarne l'attivazione o subordinarla a determinate cautele.*

*Il contravventore è punito con la sanzione amministrativa da lire 40.000 a 400.000."*

La predetta disposizione, ribadita dall' art. 32, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616<sup>1</sup> e dall'art. 32, comma 3, L. 28 dicembre 1978, n. 833<sup>2</sup>, attribuisce al sindaco, all'uopo coadiuvato dalla struttura sanitaria competente, il cui parere tecnico ha funzione consultiva ed endoprocedimentale, la valutazione della tollerabilità, o meno, delle lavorazioni provenienti dalle industrie cosiddette "insalubri", l'esercizio della cui potestà potendo avvenire in ogni tempo e potendo esplicarsi mediante l'adozione, in via cautelare, di interventi finalizzati ad impedire la continuazione o l'evolversi di attività aventi carattere di pericolosità (per esempio, esalazioni, scoli, rifiuti, ecc., specie se riguardanti l'allevamento di animali). Rientra, quindi, nei poteri del sindaco, ex art. 216, T.U. sanitario, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 ingiungere ad un'impresa, che esercita un'industria cosiddetta "insalubre", di presentare un progetto preordinato ad eliminare un temuto pericolo alla sanità pubblica e di mettere in funzione l'impianto entro un dato termine, anche sulla scorta del parere all'uopo reso dalla struttura sanitaria competente, senza che ciò implichi di per sé alcun difetto di motivazione o d'eccesso di potere (Cons. Stato Sez. V, 27-12-2013, n. 6264).

<sup>1</sup>D.P.R. 24/07/1977, n. 616

Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382.  
32. Attribuzioni dei comuni.

Sono attribuite ai comuni, singoli ed associati, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, tutte le funzioni amministrative relative alla materia di cui al precedente art. 27 che non siano espressamente riservate allo Stato, alle regioni e alle province. Spetta alla regione stabilire i criteri di programmazione e di organizzazione dei servizi degli enti locali territoriali, i tipi e le modalità delle prestazioni. Le leggi regionali disciplinano altresì l'attribuzione in proprietà o in uso agli enti locali dei beni attribuiti alle regioni per lo svolgimento delle funzioni di cui al presente articolo, nonché l'utilizzo del personale da parte degli enti gestori, in relazione alla riorganizzazione dei servizi disposta in attuazione del presente articolo. Si applica il disposto dell'art. 26 relativo alla determinazione degli ambiti territoriali.

<sup>2</sup>Legge 833/1798

Art.32. (Funzioni di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria). - Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni.

La legge regionale stabilisce norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, ivi comprese quelle già esercitate dagli uffici del medico provinciale e del veterinario provinciale e dagli ufficiali sanitari e veterinari comunali o consortili, e disciplina il trasferimento dei beni e del personale relativi.

Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale.

Sono fatte salve in materia di ordinanze, di accertamenti preventivi, di istruttoria o di esecuzione dei relativi provvedimenti le attività di istituto delle forze armate che, nel quadro delle suddette misure sanitarie, ricadono sotto la responsabilità delle competenti autorità.

Sull'argomento attinente la competenza del sindaco in materia di sanità e salubrità pubblica, la giurisprudenza è unanime nel ritenere che “gli artt. 216 e 217 r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 conferiscono al Comune ampi poteri in materia di industrie insalubri, anche prescindendo da situazioni di emergenza e dall'autorizzazione a suo tempo rilasciata, a condizione, però, che siano dimostrati, da congrua e seria istruttoria, gli inconvenienti igienici e che si sia vanamente tentato di eliminarli” (ex multis Cons. Stato Sez. IV, 15-12-2011, n. 6612).

E ancora: “l'art. 216 t.u.l.s. ( r.d. n. 1265/1934 ), nel consentire la permanenza delle industrie insalubri nei centri abitati a certe condizioni e accorgimenti tecnici, non autorizza il Comune a disporre una deroga al disposto della norma, tale da porre nel nulla il precetto che vuole lontane dagli abitati le lavorazioni insalubri. Al contrario, ha inserito una prescrizione che si armonizza con le norme dello strumento urbanistico e ha proprio il fine di allontanare quelle lavorazioni a tutela della qualità della vita dei residenti. Si tratta quindi di un ulteriore strumento di governo del territorio che conferisce all'ente locale, nell'ambito del generale potere pianificatorio, un'ampia potestà di valutazione della tollerabilità o meno di quelle attività, tanto ampia da comprendere anche l'interdizione dall'esercizio delle attività stesse” (Cons. Stato Sez. IV, 22-01-2013, n. 364).

Da quanto fin qui esposto può quindi concludersi che, ai sensi delle disposizioni citate, il Sindaco è titolare di un generale potere di vigilanza sulle industrie insalubri e pericolose, potere che può anche concretarsi nella prescrizione di accorgimenti relativi allo svolgimento dell'attività, volti a prevenire, a tutela dell'igiene e della salute pubblica, situazioni di inquinamento, e tale potere è ampiamente discrezionale ed esercitabile in qualsiasi tempo, sia nel momento in cui è richiesta l'attivazione dell'impianto, sia in epoca successiva (in tal senso T.A.R. Veneto Venezia Sez. II, 05-03-2014, n. 281).

3- Anche sotto l'aspetto della tutela ambientale la competenza comunale non può essere estesa ad una limitazione delle attività ed insediamenti produttivi potenzialmente inquinanti in quanto compete allo Stato l'individuazione dei limiti di inquinamento, alle regioni una disciplina eventualmente diversificata all'interno di detti limiti ed ai comuni una funzione di controllo e pianificazione del territorio che non può estendersi all'individuazione delle attività insalubri <sup>3</sup>

Resta pertanto da chiarire se, ed in quale misura, una delibera comunale possa aprioristicamente vietare nell'area industriale del proprio territorio l'esercizio di attività di impresa “potenzialmente” insalubri e, conseguentemente, se ed in che misura tale atto possa risultare ostativo all'autorizzazione integrata ambientale.

Il comma 5 dell'articolo 216 citato, nel prevedere che “una industria o manifattura la quale sia inserita nella prima classe, può essere permessa nell'abitato, quante volte l'industriale che l'esercita provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocumento alla salute del vicinato”, sembra non lasciare dubbi circa l'impossibilità di una astratta e meramente ipotetica attività “insalubre”, atteso che la stessa deve essere considerata in concreto, anche avuto riguardo alle eventuali cautele che il

<sup>3</sup> cfr. l'art. 35 del decreto legislativo n. 300/1999 per il quale “al Ministero sono attribuite le funzioni ed i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e del territorio, in particolare, l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali ed ambientali; la difesa del suolo e la tutela delle acque, la protezione della natura, la gestione dei rifiuti, l'inquinamento e rischio ambientale, le promozioni di politiche di sviluppo sostenibile, le risorse idriche”; il decreto 112/98 ha attribuito alle regioni la programmazione ambientale ed ai comuni funzioni di amministrazione attiva per la tutela dell'ambiente, quali la gestione dei rifiuti, il controllo sulle emissioni atmosferiche, la titolarità del “procedimento amministrativo in materia di insediamento di attività produttive (cfr. art. 23 d. lgs n. 112/1998).

titolare dell'industria può adottare al fine di rendere innocua per la salute un'attività (solo) potenzialmente insalubre<sup>4</sup>

Ciò che, tuttavia, desta maggiori perplessità è la possibilità che il comune adotti la delibera in argomento tralasciando un analogo intervento sullo strumento urbanistico che, invece, avrebbe avuto la possibilità di adeguare eventuali attività potenzialmente nocive con idonei strumenti di tutela, anche con riferimento alla specifica allocazione nelle zone all'uopo destinate. In altri termini, quindi, se non si ravvisano dubbi circa il potere comunale di provvedere ad un'adeguata attività di tutela e salvaguardia della salute pubblica, rispetto ad un concreto e specifico insediamento produttivo, dall'altro non sussiste il potere di introdurre un divieto generalizzato come preteso dalla deliberazione comunale in argomento.

Pertanto, non sembrano ravvisarsi elementi tali da identificare la delibera comunale quale provvedimento ostativo al completamento dell'istruttoria da parte di codesto Dipartimento, in considerazione della competenza regionale in materia, potendo alla stessa attribuirsi il valore di un mero parere sfavorevole che andrebbe valutato dalla conferenza di servizi in base al criterio della "prevalenza" del dissenso rispetto agli altri pareri favorevoli degli enti partecipanti, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 14, ter della legge n. 241/1990 in ordine al dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico (cfr. C.S. Sez. VI, Sentenza n. 1020 del 22-02-2010), amministrazioni fra le quali non si ritiene compreso il comune, attese le sue limitate competenze in materia rispetto a quelle regionali.

Per mera completezza d'indagine e per le eventuali conseguenti valutazioni, codesto Dipartimento potrebbe acquisire notizie circa eventuali impugnative degli atti *medio tempore* adottati (decreto di compatibilità ambientale n. 344/GAB del 21.7.2015, citato nella delibera comunale) al fine di valutare l'eventuale configurabilità di un danno all'impresa nel caso di rifiuto dell'autorizzazione ove la conferenza di servizi ritenesse comunque preclusiva la deliberazione della giunta comunale.

\*\*\*\*\*


Ai sensi dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti al medesimo.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale n.16586/66.98.12 dell'8 settembre 1998, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere, senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

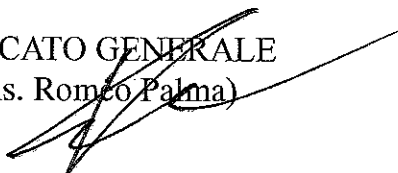
Avv. Dario Schelfi



Visto: il dirigente avvocato Paolo Chiapparrone



L'AVVOCATO GENERALE  
(Cons. Romeo Palma)



<sup>4</sup>Cons. Stato Sez. IV, 02-09-2011, n. 4952

"L'installazione nell'abitato di una industria insalubre non è di per sé vietata in assoluto, dal momento che l'art. 216 T.U.LL.SS. n. 1265 del 1934 lo consente se la stessa installazione è accompagnata dall'introduzione di particolari metodi produttivi o cautele in grado di escludere qualsiasi rischio di compromissione della salute del vicinato".