

PAUR e AIA tra tutela della salute e discrezionalità tecnica

Cons. Stato, Sez. IV 23 aprile 2026, n. 3192 - Lopilato, pres.; Fratamico, est. - Seletti ed a. (avv. Sommovigo) c. Azienda Unità sanitaria locale di Parma (avv. Pontiroli) ed a.

Ambiente - PAUR e AIA - Tutela della salute - Rapporto tra poteri sanitari del sindaco, autorizzazione integrata ambientale (AIA) e principio di precauzione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dalla delibera della Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna n. 2263 del 22 novembre 2019, pubblicata sul BURERT in data 13 dicembre 2019, recante "art. 20 L. R. n. 4/2018: Provvedimento Autorizzatorio Unico comprensivo del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) relativo al progetto di ampliamento dell'impianto di produzione esistente di lastre ceramiche localizzato nel Comune di Borgo Val di Taro (PR) proposto dalla società Laminam s.p.a.";

- dalla determinazione dirigenziale di ARPAE n. DET-AMB-2019-5172 datata 11 novembre 2019, concernente "AIA – D. Lgs. n. 152/2006 e ss.mm. e ii. Parte seconda titolo III bis – Laminam S.p.a. – installazione sita in Comune di Borgo Val di Taro (PR), Via Primo Brindani 1 – Autorizzazione Integrata Ambientale n. DETAMB- 2016-3468 del 23.09.2016 e successive modificazioni – rilascio di Autorizzazione Integrata Ambientale a seguito di procedura di modifica sostanziale";

- dai verbali della Conferenza di servizi dei giorni 7 giugno 2019, 10 luglio 2019, 25 settembre 2019 e 29 ottobre 2019 (seduta deliberante e conclusiva).

- da ogni altro atto presupposto, preparatorio, connesso e/o consequenziale.

2. Tali atti sono stati impugnati dai ricorrenti indicati in epigrafe, tutti residenti e titolari di diritti su immobili nel Comune di Borgo Val di Taro, dinanzi al T.a.r. per l'Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma, in base ai seguenti motivi:

a) violazione e falsa applicazione dell'art. 29-quater, comma 6 del d.lgs. n. 152/2006 e degli artt. 216 e 217 del r.d. n. 1265/1934, integrale omissione del parere sanitario del Sindaco, travisamento di fatti decisivi, illogicità, contraddittorietà, difetto di istruttoria e di motivazione;

b) violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2 paragrafi 1 e 2 della direttiva 2011/92/UE, violazione e falsa applicazione dei principi costituzionali di efficienza, efficacia, trasparenza, imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione, illogicità, contraddittorietà, travisamento, difetto di istruttoria, sviamento;

c) violazione e falsa applicazione del principio di precauzione di cui agli artt. 3-bis e 3-ter d.lgs. n. 152/2006, eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità, contraddittorietà, sviamento.

3. Con la sentenza n. 328 del 16 novembre 2023 il T.a.r. per l'Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma, ha respinto il ricorso, compensando tra le parti le spese di lite.

4. Gli originari ricorrenti hanno chiesto al Consiglio di Stato di riformare la predetta pronuncia, affidando il loro appello a tre motivi così rubricati:

I - illegittimità ed erroneità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione dell'art. 29 quater, comma 6 del d.lgs. n. 152/2006 e degli artt. 216 e 217 del r.d. n. 1265/1934. Integrale omissione del parere sanitario del Sindaco. Travisamento di fatti decisivi. Illogicità. Contraddittorietà. Difetto di istruttoria e di motivazione;

II - illegittimità ed erroneità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2 paragrafi 1 e 2 della direttiva 2011/92/UE. Violazione e falsa applicazione dei principi costituzionali di efficienza, efficacia, trasparenza, imparzialità dell'azione della Pubblica Amministrazione. Illogicità. Contraddittorietà. Travisamento. Difetto di istruttoria. Sviamento;

III - illegittimità ed erroneità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione del principio di precauzione di cui agli artt. 3-bis e 3-ter d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9, dell'art. 32 e dell'art. 41 Cost. eccesso di potere per difetto di istruttoria. Illogicità. Contraddittorietà. Sviamento.

5. Si sono costituite in giudizio l'Azienda unità sanitaria locale di Parma – AUSL di Parma, l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia Romagna - ARPAE, la Regione Emilia Romagna e la controinteressata Laminam s.p.a., eccependo l'inammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello.

6. Con memorie del 12, 13, 14 e 15 dicembre 2025 e repliche del 23 e 24 dicembre 2025 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni e, con note del 12 gennaio 2026, hanno chiesto che la causa fosse decisa in base agli atti depositati.

7. All'udienza pubblica del 15 gennaio 2026 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.



8. Con la sentenza impugnata il T.a.r. ha respinto il ricorso, ritenendo, da un lato, non più indispensabile, ai fini della regolarità dell'iter procedimentale della conferenza di servizi, il parere sanitario del Sindaco, sul quale sarebbero comunque stati destinati a prevalere i pareri delle autorità tecniche attualmente preposte in via specifica alla tutela ambientale e sanitaria e, dall'altro, in ogni caso, sufficiente, sotto tale profilo, che il verbale conclusivo della conferenza di servizi indetta in relazione alla procedura PAUR risultasse sottoscritto anche dal Sindaco del Comune in cui l'impresa si trovava ad operare.

9. Il giudice di primo grado, nella sentenza appellata, ha, altresì, reputato "correttamente espletata la procedura di assoggettamento del progetto in questione alla sola verifica di assoggettabilità a VIA", non risultando imposto né dalla normativa europea né dalle disposizioni nazionali il ricorso alla VIA obbligatoria e considerando anche che tanto il PAUR, quanto la VIA postuma, effettuata su richiesta della società, avessero interessato non solo il segmento relativo al progetto di ampliamento della capacità produttiva, ma l'impianto complessivamente considerato. Il principio di precauzione sarebbe, poi, stato integralmente rispettato, poiché il procedimento conclusosi con il PAUR era stato contraddistinto da più sequenze endoprocedimentali durante le quali le amministrazioni competenti avevano adottato procedure cautelative e di prevenzione dei danni sanitari e ambientali attraverso una pluralità di accertamenti tecnici e la stessa autorizzazione all'ampliamento dell'impianto era stata subordinata al rispetto di puntuali condizioni comportanti specifici interventi di compensazione degli impatti derivanti dal progetto.

10. Con il primo motivo gli odierni appellanti hanno lamentato la erroneità della predetta decisione, in via preliminare perché in essa il T.a.r. non avrebbe tenuto conto del fatto che il parere sanitario del Sindaco costituisse espressione di una funzione specifica assegnata dalla legge a tale autorità, obbligatoria e non sostituibile dai pareri di altri enti o organi tecnici e dotato di caratteristiche potenzialmente inibitorie sul perfezionamento dell'AIA.

11. Con il secondo motivo gli appellanti hanno, poi, ribadito la circostanza per la quale l'impianto in questione sarebbe stato autorizzato originariamente senza VIA, neppure nella forma di verifica di assoggettabilità, in un momento in cui la relativa normativa era già in vigore nell'ordinamento ed hanno sostenuto che la valutazione da effettuare avrebbe dovuto riguardare la realizzazione dell'opera nel suo complesso e non solo l'eventuale ampliamento, "considerando anche un possibile esito negativo".

12. Con il terzo motivo gli appellanti hanno, infine, insistito sulla sussistenza di una situazione potenzialmente pericolosa per la salute pubblica, non sufficientemente tenuta in considerazione in tutte le procedure autorizzatorie svolte in relazione all'attività dell'impresa, anche in rapporto ai numerosi elementi emersi dalle perizie effettuate nell'ambito dell'inchiesta penale che, nonostante l'archiviazione, avrebbe dimostrato la necessità, prima del rilascio di qualsiasi ulteriore titolo per ampliare la produzione, di nuovi approfondimenti istruttori e procedurali, vista anche l'impossibilità di valutare allo stato attuale i possibili danni alla salute della popolazione derivanti dall'incremento programmato.

13. A prescindere dall'esame delle eccezioni di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse degli originari ricorrenti, riproposte dagli appellati, le suddette censure non sono fondate e devono essere respinte nel merito per le ragioni di seguito illustrate.

14. Quanto alla pretesa valenza obbligatoria del parere sanitario del Sindaco, che sarebbe stata prevista dall'art. 29-quater comma 6 del d.lgs. n. 152/2006 e dagli artt. 216 e 217 del r.d. n. 1265/1934 e alla asserita illegittimità del provvedimento finale della conferenza, apparentemente non preceduto dall'acquisizione di tale avviso, deve condividersi l'interpretazione già accolta dal T.a.r. - peraltro sulla base del parere del Consiglio di Stato n. 2534/2019 - per cui i poteri inibitori, conformativi e prescrittivi assegnati al Sindaco dal Testo unico delle leggi sanitarie in rapporto alle attività industriali potenzialmente pericolose o pregiudizievoli per la salubrità e l'ambiente devono essere ormai "contestualizzati" in ragione dell'evoluzione dell'ordinamento che, da un lato, ha assegnato ad organismi specializzati lo svolgimento delle valutazioni tecniche in ambito sanitario ed ambientale e, dall'altro, ha profondamente trasformato i moduli decisionali della pubblica amministrazione nel senso della accelerazione e della concentrazione procedimentale. Questo Consiglio di Stato, nel citato parere, ha avuto, in particolare, modo di osservare che: a) "in relazione alle funzioni in materia di igiene e sanità riconosciute al Sindaco dagli artt. 216 e 217...in tema di lavorazioni insalubri, e al Comune dagli artt. 218 e ss stesso testo unico, in tema di igiene degli abitati urbani e rurali e delle abitazioni... tali poteri sindacali e comunali devono... essere correttamente inquadrati nel più ampio contesto normativo di riferimento, come si è evoluto ed è oggi vigente; essi, in particolare, in presenza di competenze statali e regionali fondate su titoli speciali di attribuzione normativa di tutela ambientale devono ritenersi recessivi rispetto ai pareri e agli atti di assenso o di diniego provenienti dalle autorità tecniche, e ciò anche in relazione alle previsioni dell'art.17 della legge n. 241 del 1990, che rendono non superabili (e imprescindibili) le valutazioni tecniche di organi od enti appositi richiesti per l'adozione di un provvedimento, allorché tali valutazioni debbano essere prodotte da Amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini, nonché in base (all')...art. 13 del TUEL (ove si precisa che spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico <<salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze>>"); b) "l'esame delle norme recate dagli artt. 29 quater del d.lgs. n. 152/2006 e 216 e 217 del testo unico...dimostra...che le competenze



attribuite dalle suddette disposizioni al Sindaco del Comune nel cui territorio ricade l'insediamento di un'industria insalubre non presentano più le suddette caratterizzazioni di specificità e tecnicità tali da renderle idonee a legittimare all'opposizione ex art. 14-quinquies... Rispetto ad esse, infatti, da un lato, opera la prevalenza della competenza tecnica rimessa dalla norma speciale all'autorità decidente o ad altre autorità tecniche chiamate ad esprimersi in conferenza di servizi (ARPA, ASL, Vigili del fuoco etc.), dall'altro lato opera la delimitazione introdotta dalla disciplina speciale della procedura di AIA contenuta nel così detto <<Codice ambiente>> del 2006, che comporta necessariamente l'esclusione che la conclusione favorevole della conferenza di servizi, basata sui pareri tecnici favorevoli, possa essere impedita dal dissenso del Sindaco, espresso in base all'art.216 del...Testo unico del 1934".

15. In base alla suddetta lettura delle disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 e del T.U. leggi sanitarie può, dunque, concludersi che attualmente non sia previsto un autonomo formale parere preventivo del Sindaco che si riveli da solo in grado di impedire, ove negativo, un esito favorevole della conferenza di servizi, fondata sugli avvisi tecnici degli enti specializzati (nel caso in questione tutti positivi). A ciò deve aggiungersi la circostanza, anch'essa già rilevata dal T.a.r. nella sentenza appellata, della effettiva partecipazione del Sindaco di Borgo Val di Taro alla conferenza di servizi decisoria e della diretta sottoscrizione da parte sua del verbale conclusivo della stessa, inequivoca indicazione di una piena condivisione dei risultati raggiunti dalla procedura. Al riguardo può richiamarsi anche lo stesso dettato normativo dell'art. 14-quater della l. 7 agosto 1990, n. 241 per cui: "La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati".

16. Parimenti non meritevole di accoglimento è il secondo motivo, con cui gli appellanti hanno insistito nelle censure già proposte in primo grado circa la pretesa violazione della normativa europea e nazionale sulla VIA, in quanto l'impianto nel suo complesso, pur potenzialmente idoneo a produrre effetti negativi per la salute delle persone e per l'ambiente, non sarebbe stato, secondo gli appellanti, mai sottoposto ad alcuna valutazione di impatto ambientale, che sarebbe stata, invece, obbligatoria già in base alla normativa al tempo vigente. Come evidenziato, infatti, dalla difesa delle parti appellate, la prima installazione dell'impresa sui luoghi di causa risulta avvenuta a metà degli anni '90 e dunque prima dell'adozione della direttiva 2011/92/UE dalla quale, in ogni caso, in base alla sua categoria progettuale di appartenenza – "fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura, in particolare tegole, mattoni refrattari, piastrelle gres e porcellane" – appare prevista solo la facoltà e non l'obbligo di sottoposizione del progetto alla valutazione di impatto ambientale. Da qui l'assenza di qualsiasi profilo di violazione del diritto europeo, nonché del diritto nazionale, pienamente conforme in materia alla disciplina unionale. Deve, inoltre, precisarsi che l'attività dell'impresa appellata è stata effettivamente sottoposta nel 2016 allo screening di assoggettabilità a VIA e successivamente pure alla procedura di VIA volontaria, conclusasi con un giudizio favorevole all'insediamento dello stabilimento complessivamente considerato e non semplicemente all'aumento della produzione. Che la valutazione sia stata riferita all'intera attività dell'impianto e non solo al progettato ampliamento può desumersi, tra l'altro, dal concreto contenuto della d.G.R. n. 2263 del 22 novembre 2019 di adozione del PAUR in cui il progetto viene ritenuto, appunto, "nel complesso, ambientalmente compatibile e autorizzabile con la configurazione di due linee di produzione". Dalla documentazione in atti emergono, poi, un'attenta verifica da parte dell'Amministrazione regionale e degli enti specializzati coinvolti – soprattutto dopo le segnalazioni di criticità ambientali e sanitarie - del rispetto di tutti i parametri rilevanti sul piano delle emissioni e dell'impatto dell'impianto sulla salute delle persone e sulla salvaguardia del territorio e l'emanazione di specifiche prescrizioni come il mantenimento dei monitoraggi e le misure compensative.

17. In forza dello svolgimento da parte dell'Amministrazione in sede di esame dell'istanza di PAUR delle suddette attività di raccolta ed analisi dei dati emersi dai controlli e dai sopralluoghi svolti, di verifica dei concreti effetti della produzione sulla salute delle persone e sull'ambiente e dell'individuazione delle modalità in grado di conciliare l'attività industriale con la tutela del territorio e della collettività deve essere, infine, respinto anche il terzo ed ultimo motivo, relativo alla pretesa violazione del principio di precauzione.

18. Lungi dall'aver sottovalutato le problematiche sanitarie ed ambientali sottese all'ampliamento richiesto l'Amministrazione risulta aver condotto, invece, una seria ed approfondita istruttoria richiedendo, in particolare, il supporto degli organismi specializzati ARPAE di Parma e AUSL di Parma (insieme ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta) per effettuate indagini atte ad individuare le cause dei disagi lamentati da una parte della popolazione.

19. Con delibera della Giunta regionale del 21 maggio 2018 - come riferito dalla difesa della Regione Emilia Romagna - sono stati, poi, istituiti un Tavolo di garanzia tra istituzioni competenti e rappresentanze dei cittadini, dell'impresa e dei lavoratori per salvaguardare la qualità dell'aria e ricostruire l'esatta genesi dei fenomeni registrati ed un Comitato tecnico-scientifico di supporto, coadiuvato, a sua volta, dal CNR e dall'ISS per un progetto di ricerca su emissioni inquinanti e disagi sanitari correlati.

20. All'esito del suo lavoro, nella apposita relazione del marzo 2019, il Comitato ha concluso per l'impossibilità di "rilevare una correlazione causa-effetto tra i sintomi avvertiti dalla popolazione e i parametri analitici rilevati nelle analisi, non potendo escludere effetti cumulativi o sinergici tra sostanze" e comunque per il fatto che "allo stato attuale delle evidenze ...i sintomi e i disagi lamentati dalle persone non (avrebbero potuto) evolvere in una condizione di rischio concreto di sviluppare gravi patologie in futuro".



Attraverso i documenti in atti le varie Amministrazioni coinvolte hanno, in sintesi, dimostrato di aver sempre adottato nell'approccio alle questioni poste dalle segnalazioni dei cittadini e nell'esame del progetto di ampliamento della produzione dell'impresa un'ottica precauzionale, derivata dalla tossicologia. Nella medesima relazione, in particolare, il Comitato tecnico-scientifico ha illustrato di essersi "mosso al di là delle normali attività di vigilanza e controllo", non limitandosi "a verificare il rispetto dei limiti normativi e autorizzativi, ma (prendendo)...a riferimento il valore DNEL (Derived No Effect Level) che indica la soglia di sotto della quale non si osservano effetti avversi sulla salute" e di aver svolto una "ricerca dei composti chimici...intensiva (quantificando)...più di 50 sostanze ed (effettuando)...in totale 80 misure". A tale valutazione ne è stata affiancata anche una qualitativa, che ha indagato uno spettro di sostanze il cui numero appartiene all'ordine di alcune migliaia, ed il risultato di tali accertamenti è stato quello per cui "nessuna sostanza, incluse quelle a cui sono associati i potenziali effetti irritativi, (ha raggiunto) in aree ambiente la soglia di effetto sulla salute (superamento dei DNEL)".

21. Un simile atteggiamento di attenzione, volto ad approfondire le problematiche segnalate e ad autorizzare l'incremento della produzione soltanto in parte e dopo aver verificato con cura l'inesistenza di qualsiasi rischio per la salute delle persone e per la salvaguardia dell'ambiente esclude la violazione del principio di precauzione. Occorre, inoltre, rilevare che i giudizi in questione, essendo risultato dell'esercizio di discrezionalità tecnica, non possono essere sostituiti dalle valutazioni contenute nelle perizie di parte, comunque sempre opinabili, né tantomeno da quella dell'organo giudicante ove, come in questo caso, prive di profili di manifesta irragionevolezza o palese errore.

22. In definitiva, stante l'infondatezza nel merito di tutti i motivi di appello, questo deve essere, come anticipato, integralmente respinto.

23. Per la particolarità delle questioni le spese del presente grado di appello possono essere compensate, sussistendone giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese del grado di appello

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

