



**II SETTORE**  
Governo e Sviluppo del Territorio

Prot. n. 6615/2023  
Baricella lì, 25 maggio 2023

Spett.le  
**Presidenza del Consiglio dei Ministri**  
Segreteria Generale  
Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo  
Servizio per la concertazione amministrativa e le  
attribuzioni amministrative del Consiglio dei Ministri  
PEC [segreteria.dica@mailbox.governo.it](mailto:segreteria.dica@mailbox.governo.it)

e.p.c: **ARP E Agenzia Regionale per la Prevenzione  
l'Ambiente e l'energia dell'Emilia Romagna**  
**Area Autorizzazioni e Concessioni Metropolitane**  
PEC [dirgen@cert.arpa.emr.it](mailto:dirgen@cert.arpa.emr.it)  
PEC [aoobo@cert.arpa.emr.it](mailto:aoobo@cert.arpa.emr.it)

**Regione Emilia Romagna**  
PEC [capodigabinetto@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:capodigabinetto@postacert.regione.emilia-romagna.it)  
PEC [segreteriapresidente@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:segreteriapresidente@postacert.regione.emilia-romagna.it)

**OGGETTO:** opposizione del Sindaco del Comune di Baricella (BO) ai sensi dell'articolo 14-quinques della legge n. 241 del 1990, avverso l'autorizzazione integrata ambientale relativa alla richiesta di ampliamento della discarica di rifiuti non pericolosi ubicata in via Bocche n. 20 nel Comune di Baricella (BO) da parte di Herambiente s.p.a. - **Invio memorie per prosieguo iter opposizione.**

In riscontro alla nota, di cui al prot. n. 14015 pervenuta in data 11/05/2023, con la quale si comunica che, sulla base del parere n. 2534/2019 espresso dal Consiglio di Stato, il Comune di Baricella non appare legittimato a proporre opposizione in sede di Consiglio dei ministri, si trasmette la presente, a supporto motivazionale della legittimazione dell'ente per il proseguimento

del procedimento, ritenendo, per le motivazioni apprese specificate, che la tesi del Consiglio di Stato non appare in alcun modo persuasiva.

Come è noto ai sensi dell' art. 14 quinquies avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, possono presentare <Opposizione> le Amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini.

Orbene, come correttamente riconosce la nota che quivi si riscontra, l' opposizione è stata presentata per il contrasto del richiesto ampliamento della discarica:

*“con le specifiche prescrizioni dello strumento urbanistico comunale che vietano senza deroghe l' impermeabilizzazione dell' area e la nuova edificazione, nonché in ragione della evidente opportunità di evitare l' ampliamento della discarica in una zona di possibile allagamento, con evidente incremento della esposizione al rischio e con incremento del cd. danno atteso da parte della Collettività locale interessata anche alla luce del principio di precauzione”.*

Non vi è dubbio, quindi, che il Comune sia un soggetto a cui il D. Lgs. n. 1/2018 in tema di Protezione civile assegni compiti estremamente rilevanti con riferimento proprio a tali aspetti.

Ai sensi dell' art. 3, il Sindaco è Autorità territoriale di protezione civile ed ai sensi dell' art. 12, spetta ai Comuni:

*“a) l'attuazione, in ambito comunale delle **attività di prevenzione dei rischi** di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a) b)”*

Si tratta di competenze indubbie, che il Comune intende far valere con la presente opposizione, a fronte di una decisione che ha indubbiamente sottovalutato tali problematiche, problematiche, al contrario davvero importanti per la tutela delle Collettività locali, come i recenti avvenimenti hanno senza ombra di dubbio manifestato.

Sono evidenti, infatti, i danni che potrebbe cagionare alla Collettività locale di Baricella l' allagamento della discarica e la dispersione sul territorio comunale dei rifiuti in essa contenuti.

Ritenere pertanto che il Comune non sia legittimato a richiedere una più attenta valutazione di tali aspetti (*“opportunità di evitare l' ampliamento della discarica in una **zona di possibile allagamento, con evidente incremento della esposizione al rischio e con incremento del cd. danno atteso da parte della Collettività locale**”*), significa- senza dubbio – disconoscere i compiti che la norma sopra citata assegna ai Comuni ed ai Sindaci, ma anche interpretare in modo costituzionalmente non corretto il disposto dell' art. 14 della L.n. 241/1990.

Senza considerare che le conclusioni del parere del Consiglio di Stato non appaiono affatto condivisibili, laddove enfatizzano il ruolo e l'importanza degli enti deputati a fornire valutazioni di natura tecnico-scientifica, a scapito delle competenze spettanti agli Enti “esponenziali” della Collettività locale, suscitando più di una perplessità circa la legittimazione democratica dell'azione dei medesimi (organismi tecnici), soprattutto quando - come in questo caso - le loro valutazioni sono considerate più rilevanti e destinate ad imporsi rispetto a quelle che derivano da Enti (come i Comuni) che hanno invece un'investitura popolare diretta.

Il Consiglio di Stato presuppone infatti che la discrezionalità tecnica che le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili esprimono mediante i propri pareri od atti di assenso comunque denominati sia da ritenere dotata di una dignità e/o di un'importanza sostanzialmente superiore alla discrezionalità amministrativa espressa invece da Enti “politici” come i Comuni, tale per cui la prima dovrebbe prevalere sulla seconda (!).

Tale impostazione viene esplicitamente manifestata dal Consiglio di Stato, laddove esso afferma che:

*“tali poteri sindacali e comunali (...), 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”, riconoscendo “la prevalenza*

*della competenza tecnica rimessa dalla norma speciale all'autorità decidente o ad altre autorità tecniche chiamate ad esprimersi in sede di conferenza di servizi (ARPA, ASL, Vigili del fuoco)" ad esempio rispetto alle competenze attribuite al Sindaco del Comune dagli artt. 216-217 del Testo unico delle leggi sanitarie (10).*

Nell'Ordinamento, tuttavia manca una regola di carattere generale, sia essa un principio fondamentale dell'Ordinamento od una norma costituzionale od europea, che imponga di "preferire" la discrezionalità tecnica alla discrezionalità amministrativa, ed anzi - come si dirà - la stessa Corte Costituzionale ha chiaramente individuato un preciso limite all'operato di questi organismi tecnici.

Né tale conclusione può legittimarsi per il fatto che le principali ipotesi legislative richiamate dal parere del Consiglio di Stato (art. 17 della L. n. 241/1990; art. 29-quater del D. Lgs. n. 152/2006) sembrano suscettibili di poter confortare un simile assunto, dal momento che esse dimostrano soltanto il rispetto del principio di legalità.

Inoltre – e questa costituisce la vera ragione per la quale si ritiene di non condividere la posizione espressa dal Consiglio di Stato – il ragionamento compiuto dal supremo giudice amministrativo comporta sostanzialmente l' (inammissibile) attribuzione di un ruolo di "amministrazione attiva" alle autorità tecniche che intervengono nell'ambito della conferenza di servizi, dal momento che le valutazioni che costituiscono espressione di discrezionalità amministrativa fornite dai Comuni sono destinate invariabilmente a soccombere davanti ai pareri resi dalle prime, che costituiscono quindi l'unico reale fondamento delle determinazioni conclusive.

A tale proposito si può ulteriormente obiettare che una ricostruzione di questo genere non tiene affatto in considerazione che proprio nelle conferenze di servizi che hanno ad oggetto impianti od opere da autorizzare le amministrazioni partecipanti fanno esercizio di discrezionalità "c.d. mista", la quale implica tanto apprezzamenti tecnici quanto valutazioni comparative tra due o più scelte, tecnicamente corrette, al fine di scegliere quella che massimizza l'interesse pubblico primario determinando il minor sacrificio possibile agli altri interessi, pubblici o privati, coinvolti.

E' infatti evidente, ad esempio nel caso dell'autorizzazione all'apertura o all'ampliamento di una discarica, che sono compiuti sia giudizi tecnici sia scelte discrezionali, come quella relativa al luogo, tra quelli tecnicamente idonei, destinato ad ospitare la discarica.

Come si evince da quest'esempio, tali scelte non sono irrilevanti ai fini della tutela degli interessi sensibili indicati dall'art. 14-quinquies, potendo determinare una maggiore o minore compromissione dei medesimi.

Se tuttavia la <determinazione conclusiva> della conferenza deve basarsi solo sui pareri tecnici resi dalle competenti Autorità, allora ne consegue che viene meno lo spazio per una ponderazione comparativa dell'interesse primario da curare con tutti gli altri interessi pubblici e privati ad esso collegati, che è quella che, con la proposta "opposizione", si invoca da parte della Presidenza

L'interpretazione dell'art. 14-quinquies della l. 241/1990 resa dal Consiglio di Stato pare quindi profilare una irragionevole disparità di trattamento tra gli Enti ammessi ad opporre il dissenso ed i Comuni, che si pone in violazione dell'art. 118 Cost.

Questo non solo perché essa implicitamente riconosce ad Autorità tecniche un ruolo di "amministrazione attiva", ma soprattutto perché, nell'escludere la possibilità per i Comuni di esprimere il proprio dissenso attivando il particolare procedimento delineato dalla norma sopra indicata, **non considera che gli interessi sensibili da essa elencati possono essere in concreto tutelati anche mediante valutazioni frutto di discrezionalità amministrativa.**

L'art. 118 Cost., dispone che le funzioni amministrative che tipicamente richiedono valutazioni di carattere discrezionale, come quelle in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica, devono essere affidate agli Enti territoriali in quanto deputati a rappresentare tutti gli interessi della Collettività da essi amministrata.

Basandosi proprio su questo assunto, **la Corte Costituzionale** ha (cfr. la importante pronuncia della Corte Cost. **n. 132/2017**) riconosciuto l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che aveva previsto il coinvolgimento di un'Agenzia (anch'essa un'ARPA), originariamente titolare soltanto di attività di natura tecnico-scientifica, anche in attività di "amministrazione attiva".

La Corte afferma infatti che le scelte di amministrazione attiva (come lo è indubbiamente la scelta di ampliare una discarica) *"costituendo espressione di discrezionalità amministrativa in senso proprio, comportano una ponderazione degli interessi coinvolti e **devono quindi essere riservate esclusivamente alla competenza degli Enti facenti parte del circuito politico-rappresentativo, in quanto soltanto questi sono in grado di rappresentare tutti gli interessi riferibili al territorio**"*.

\*\*\*

E ciò soprattutto se – lo si ribadisce – l'Ente Comune, come nel caso ora in esame, non si limita ad opporre un generico contrasto con la disciplina urbanistica, ma intende sottoporre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, le proprie perplessità per una decisione che comporta un *"evidente incremento della esposizione al rischio e con incremento del cd. danno atteso da parte della Collettività locale"*, **in attuazione di precise competenze come quelle riconosciute dal D Lgs. N. 1/2018 in materia di prevenzione dei rischi e di Protezione civile.**

Per quanto sopra esposto si ritiene che sussistano tutti i presupposti legittimi per il prosieguo dell'iter del procedimento di opposizione in oggetto e si chiede a Codesta Spettabile Presidenza di valutarne il merito.

Distinti saluti.

**IL SINDACO**  
*Dott. Omar Mattioli*