

Publicato il 06/12/2022

N. 10681/2022REG.PROV.COLL.
N. 05949/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5949 del 2016, proposto da Comune di Amantea, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Manzi, Andrea Reggio D'Acì, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II, n. 33;

contro

Marmi Guido Rizzo S.r.l., Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza Dipartimento Uoc Igiene Pubblica Distretto di Amantea, non costituiti in giudizio;

Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giampaolo Raia, domiciliato presso la Cons. Di Stato Segreteria in Roma, piazza Capo di Ferro 13;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) n. 00804/2016, resa tra le parti, concernente chiusura attività

in forza del parere sanitario sfavorevole

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 22 novembre 2022 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Stivali Gaia, in dichiarata delega dell'avvocato Manzi Andrea, e Raia Giampaolo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. A seguito dell'esposto di un "Comitato cittadino", che chiedeva di inibire l'attività della ditta Marmi Guido Rizzo S.r.l. in ragione dell'inquinamento sonoro e ambientale provocato dalla lavorazione del marmo in zona densamente abitata, con nota prot. n. 41 DAP del 21 gennaio 2014, il Dirigente medico Dott. Egidio Viola dell'ASP di Cosenza, esprimeva "parere sfavorevole" al proseguimento dell'attività per i rischi alla salute degli abitanti posti nelle immediate vicinanze.

1.1. Sulla scorta di tale parere il Sindaco del Comune di Amantea, con ordinanza n. 10 del 5 febbraio 2014, disponeva che la ditta Marmi Guido Rizzo S.r.l. provvedesse "alla produzione di documentazione tecnico – sanitaria atta a dimostrare che il ciclo produttivo non sia causa di danni per l'incolumità e la salute del vicinato". La ditta ricorrente in primo grado, in data 8 marzo 2014 depositava presso il Comune di Amantea la documentazione richiesta, che veniva trasmessa al Dipartimento di Prevenzione dell'ASP.

1.2. A seguito di sollecito del Comune, il Dipartimento di Prevenzione confermava, con la nota prot. 5926 del 28 marzo 2014, il parere sfavorevole al proseguo dell'attività produttiva precedentemente espresso. In forza di tale

parere il Sindaco, con ordinanza n. 33 del 4 aprile 2015, disponeva la chiusura dell'attività della Marmi Guido Rizzo S.r.l..

1.3. La ditta impugnava il suddetto provvedimento innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, domandandone l'annullamento, deducendo vizi per violazione di legge ed eccesso di potere.

2. Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sez. I, con la sentenza gravata, accoglieva il ricorso proposto dalla società ricorrente, rilevando la carenza di motivazione tanto del parere reso dall'ASP di Cosenza, quanto dell'ordinanza impugnata, laddove non dava conto delle ragioni per le quali, ad oltre 50 anni dall'inizio dell'attività, svolta sempre in conformità al medesimo ciclo di lavorazione, la stessa diveniva nociva per la salute dei cittadini.

3. Con il ricorso in appello, il Comune di Amantea ha censurato la sentenza di primo grado, lamentando vizi di violazione di legge, nonché del principio generale del *tempus regit actum*, difetto di motivazione ed istruttoria, travisamento ed erronea valutazione dei fatti.

Si è costituita in giudizio l'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, insistendo per la reiezione del ricorso originariamente proposto, affermando la legittimità del parere a suo tempo espresso. L'appellato, pur risultando ritualmente intimato, non si è costituito in giudizio.

All'udienza telematica del 22 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. L'appello è infondato.

5. Con primo motivo di gravame, l'Amministrazione censura la sentenza del TAR nella misura in cui avrebbe erroneamente applicato gli artt. 216 e 217 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (T.U. Leggi Sanitarie), travalicando i confini esterni della giurisdizione del Giudice Amministrativo.

5.1. Con la seconda doglianza, l'appellante deduce una violazione del generale principio del *tempus regit actum*, in quanto il primo giudice avrebbe valutato la

legittimità dell'ordinanza sindacale basandosi su circostanze ed elementi emersi in epoca successiva alla sua emanazione.

5.2. Con il terzo, quarto e quinto motivo di appello, l'Amministrazione lamenta difetto di motivazione ed istruttoria della sentenza di primo grado: il giudice sarebbe incorso in un'erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto, ritenendo non adeguatamente motivato il parere dell'ASP di Cosenza per omesso esame della documentazione prodotta dalla ditta ricorrente. Non ultimo, l'appellante evidenzia che, all'esito di ben due pareri sfavorevoli dell'ASP, il Sindaco non aveva potuto far altro che dare applicazione alla normativa di riferimento attraverso un atto dovuto, attesa la natura vincolante dell'indicazione contenuta nel co. 5 dell'art. 216 del RD 1265/34.

6. I motivi, che possono essere esaminati congiuntamente in ragione della loro stretta connessione, sono infondati.

6.1. L'esame delle censure impone l'illustrazione del quadro normativo di riferimento.

L'art. 216 del RD 27 luglio 1934, n. 1265, nella formulazione vigente *ratione temporis*, per quanto di interesse, stabilisce 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 lontane 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 iscrivervi ogni altra fabbrica o manifattura che posteriormente sia riconosciuta insalubre.

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 nocimento alla salute del vicinato”.

L'art. 217 del Testo Unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265 dispone: “quando vapori, gas o altre esalazioni, scoli di acque, rifiuti solidi o liquidi provenienti da manifatture o fabbriche, possono riuscire di pericolo o di danno per la salute pubblica, il podestà prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno e il pericolo e si assicura della loro esecuzione ed efficienza.

Nel caso di inadempimento il podestà può provvedere di ufficio nei modi e termini stabiliti nel testo unico della legge comunale e provinciale”.

6.2. Il Sindaco, pertanto, agisce in questa veste quale autorità sanitaria locale, chiamato a esercitare poteri-doveri di controllo, anche preventivo, a tutela dell'ambiente e della salute pubblica. Ai sensi della suesposta normativa, egli è indubbiamente titolare di un'ampia potestà di valutazione della tollerabilità o meno delle lavorazioni provenienti dalle industrie, classificate "insalubri", il cui esercizio può avvenire in qualsiasi tempo, anche in epoca successiva all'attivazione dell'impianto industriale e può estrinsecarsi nell'adozione in via cautelare di interventi finalizzati ad impedire la continuazione o l'evolversi di attività che presentano i caratteri di possibile pericolosità, per effetto di esalazioni, scoli e rifiuti, al fine di contemperare le esigenze di pubblico interesse con quelle pur rispettabili dell'attività produttiva.

L'autorizzazione amministrativa per l'esercizio di un'industria classificata insalubre è accordata e può essere mantenuta a condizione che l'esercizio non superi i limiti della più stretta tollerabilità e che siano adottate tutte le misure, secondo la specificità delle lavorazioni, per evitare esalazioni "moleste": pertanto, a seguito dell'avvenuta constatazione dell'assenza di interventi per prevenire ed impedire il danno da esalazioni, il sindaco può disporre la revoca

del nulla osta e, pertanto, la cessazione dell'attività (sul tema, Cons. Stato, Sez. V, 15/02/2001, n. 766).

6.3. Affermata la persistenza di discrezionalità valutativa del Comune in materia, si rammenta che la giurisprudenza è ferma nel ritenere che gli ampi poteri concernenti le industrie insalubri, conferiti dagli artt. 216 e 217 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, sono esercitabili a condizione che siano dimostrati, da congrua e seria istruttoria, gli inconvenienti igienici e che si sia vanamente tentato di eliminarli (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 19/04/2005, n. 1794; conforme Cons. Stato, Sez. IV, 03/12/2018, n. 6824).

Appare evidente che l'amministrazione comunale, non possedendo né gli strumenti né le competenze per accertare "in proprio" le condizioni sanitarie di una industria insalubre, tenda a conformarsi al parere reso dall'Autorità sanitaria. Nondimeno, sorge in capo all'amministrazione medesima l'onere di discostarsi motivatamente dal parere suddetto in presenza di due condizioni: l'assoluta insufficienza, carenza, approssimazione del parere negativo reso dall'azienda sanitari, e la contemporanea sussistenza di allegazioni di parte - o comunque acquisite dall'amministrazione comunale - che provino l'inattendibilità del parere negativo e la sussistenza di comprovati elementi che escludano inconvenienti sanitari ascrivibili all'azienda (sul punto, Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza, 15/12/2011, n. 6612).

7. Ebbene ritiene il Collegio che, nel caso di specie, ricorrano le suindicate condizioni. Invero, la Marmi Guido Rizzo s.r.l. ha svolto attività di lavorazione del marmo nello stesso sito per 50 anni, senza che, nel corso di tale lungo arco temporale, venisse mai sollevata alcuna contestazione.

Sollecitata dal Comune a seguito del parere sfavorevole reso dall'ASP, la ditta odierna appellata aveva tempestivamente depositato la documentazione richiestale, consistente nello specifico in: 1) relazione descrittiva delle autorizzazioni già in possesso dell'Ente comunale; 2) relazione descrittiva sul funzionamento delle attività; 3) relazione tecnica della DELVIT Chimica S.r.l.

sia per l'inquinamento acustico che ambientale; 4) rapporto tecnico di misurazioni fonometriche dell'ARPACAL di Cosenza.

Ad onta di tale cospicua produzione documentale, il parere reso dal Dipartimento di Prevenzione si limitava, genericamente, a fare riferimento alle analisi chimiche eseguite dalla DELVIT, rilevando che i risultati delle stesse "non escludono danni alla salute del vicinato".

D'altra parte, la stessa ordinanza sindacale n. 33 del 4 aprile 2015 disponeva la chiusura dell'attività della Marmi Guido Rizzo S.r.l. sulla scorta di un pedissequo richiamo al suddetto parere negativo, senza dar conto delle ragioni che spingevano all'adozione di un provvedimento tanto gravoso, che avrebbe dovuto essere, invece, accompagnato da un'adeguata istruttoria volta a ben contemperare e bilanciare gli interessi della tutela della salute pubblica e della libertà dell'esercizio delle attività economico produttive.

7.1. Sicché, correttamente il primo giudice rilevava la carenza dell'onere motivazionale incombente tanto sul Dipartimento di Prevenzione U.O. Igiene Pubblica, quanto sul Sindaco in sede di esercizio dei poteri previsti dagli artt. 216 – 217 del T.U. Leggi Sanitarie, posto che l'atto amministrativo deve recare l'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che ne hanno determinato l'adozione in relazione alle risultanze dell'istruttoria, con la conseguenza che sussiste il difetto di motivazione allorquando non è possibile ricostruire il percorso logico giuridico seguito dall'Autorità emanante e sono indecifrabili le ragioni sottese alla determinazione assunta (così, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, Sentenza, 20/05/2010, n. 3190).

8. Non hanno pregio, dunque, le doglianze spiegate da parte appellante, non ravvisandosi alcuna indebita ingerenza da parte del primo giudice nell'ambito delle valutazioni tecniche spettanti esclusivamente al Sindaco. Invero, per costante giurisprudenza, il sindacato del giudice amministrativo sulla motivazione delle valutazioni discrezionali della P.A.: I) deve essere rigorosamente mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti; II) non può avvalersi di criteri che

portano ad evidenziare la mera non divisibilità della valutazione stessa; III) deve tenere distinti i profili meramente accertativi da quelli valutativi (a più alto tasso di opinabilità) rimessi all'organo amministrativo, potendo esercitare più penetranti controlli solo avuto riguardo ai primi" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, Sentenza, 04/02/2015, n. 533).

In tal senso deve ritenersi immune da censure la sentenza odiernamente impugnata che, riscontrando un'illogicità manifesta, motiva l'annullamento dell'ordinanza sindacale sulla circostanza che l'attività dell'azienda, protrattasi per oltre 50 anni e soggetta al medesimo ciclo di lavorazioni, sarebbe improvvisamente diventata nociva per la salute dei cittadini, senza che gli asseriti inconvenienti igienici fossero dimostrati da congrua e seria istruttoria.

9. In conclusione l'appello proposto dal Comune di Amantea va respinto.

10. In ragione della particolarità della vicenda, sussistono giusti motivi per compensare le spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente, Estensore

Fabio Franconiero, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO