

Competenze del sindaco in materia di industrie insalubri

T.A.R. Marche Sez. I 24 luglio 2021, n. 600 - Conti, pres.; Ruiu, est. - Pigliapoco ed a. (avv. Borgani) c. Comune di Montecassiano (avv. Cioverchia) ed a.

Ambiente - Industrie insalubri - Competenze del sindaco.

Con specifico riguardo alle competenze del sindaco in materia di industrie insalubri riconosciutigli dagli artt. 216 e 217 del testo unico delle leggi sanitarie di cui al r.d. n. 1265 del 1934, 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.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Le ditte 2 Star Srl e R.R. Italia Srl, con sede in Macerata presentavano per via telematica allo Sportello Unico delle Attività Produttive del Comune di Montecassiano, di seguito anche SUAP, la domanda tendente ad ottenere il titolo unico ai sensi dell'art. 7 del DPR n. 160 del 2010 per la realizzazione di un "Fabbricato Industriale ad Uso Laboratorio, Magazzino, Uffici e Cabina Elettrica" da realizzarsi nel Comune di Montecassiano.

Successivamente la ditta Centro Tubi Italia Srl Unipersonale inoltrava domanda al SUAP del Comune di Montecassiano tendente ad ottenere il rilascio dell'Autorizzazione Unica Ambientale, di seguito AUA, relativa alla realizzazione di un "Fabbricato Industriale ad Uso Laboratorio, Magazzino, Uffici e realizzazione di Cabina Elettrica" sull'immobile sito in Comune di Montecassiano distinto al Catasto al foglio n. 33 mappali n. 3, protezione, 14-315 ubicato in Contrada per ottenere, tra l'altro, il trasferimento senza modifiche alla nuova sede dell'Autorizzazione alle emissioni in atmosfera per un impianto di cui all'art. 269 comma 2 del d.lgs n. 152 del 2006 (precedentemente collocato in altra sede, a Macerata), adottato con Determina Dirigenziale n. 165 del 4 maggio 2010. Alle domande di cui sopra, rubricate come pratica edilizia n. 2019/3920 e Procedimento SUAP n. 176/2019, faceva seguito il rilascio del Titolo Unico di Autorizzazione prot. 12663 del 20 agosto 2020, ai sensi dell'art.7 del D.P.R. n. 160 del 2010 nonché dell'AUA con determina provinciale n. 240 del 17 luglio 2020

Con il ricorso introduttivo i ricorrenti, residenti nell'area, contestano il Titolo Unico, l'AUA e gli altri atti indicati in epigrafe con i seguenti motivi di ricorso.

a) Violazione di legge per illegittimità, sia propria che derivata, del titolo unico di autorizzazione, error in procedendo nel procedimento istruttorio, eccesso di potere per sviamento della funzione.

I ricorrenti affermano l'incongruità del procedimento istruttorio, in particolare con riferimento alle modalità del rilascio dei pareri degli enti coinvolti alle ditte richiedenti il Titolo Unico e l'AUA. In particolare, i pareri ambientali e sanitari da Arpam, Asur, VV.FF, Anas e Comune per la viabilità, sono stati rilasciati a soggetti diversi (nello specifico ditte 2 Star Srl e/o R.R. Italia Srl) dalla ditta che ha conseguito la idoneità ambientale con l'AUA (e cioè la Centro Tubi Italia Srl). Per l'effetto farebbero difetto pareri essenziali, con conseguente illegittimità del titolo finale rilasciato.

b) Illegittimità per istruttoria carente, meramente apodittica e non valutativa, falsa rappresentazione della realtà, difetto di motivazione, sviamento delle finalità dell'atto, eccesso di potere.

Non sarebbe stata considerata la complessità della situazione ambientale, sanitaria, edilizia ed urbanistica della frazione di Vallecascia, per la quale le NTA del vigente PRG prevedono il divieto di insediamento di industrie rumorose e inquinanti, peraltro in presenza di un'estrema vicinanza della nuova fabbrica inquinante alle abitazioni. Sarebbe quindi mancata una valutazione globale del progetto, anche a causa della menzionata eterogeneità dei vari pareri, con particolare riferimento ai pronunciamenti del Responsabile del Procedimento dell'8 aprile 2020 relativo alla conformità urbanistica e al parere dell'8 agosto 2020 relativo alla valutazione ai fini paesaggistici, del tutto apodittici. Non sarebbe stato altresì valutato l'impatto delle emissioni nel trasferimento del sito produttivo. Infine non sarebbero state considerate le raccomandazioni della Soprintendenza nel proprio parere del 14 aprile 2020 e, in ogni caso, sarebbero mancati in concreto gli accertamenti sulla pericolosità dell'insediamento.

3) Violazione del DM n. 1444 del 2 aprile 1968, dell'art. 12 DPR n. 380 del 6 giugno 2001, degli strumenti urbanistici locali e della legge Regione Marche n. 29 del 23 dicembre 2003. Non sarebbe stata valutata l'effettiva compatibilità dell'opera dal punto di vista urbanistico, con particolare riferimento all'inserimento di un'industria insalubre nel centro abitato.

4) Illegittimità per violazione di legge (art.t.216 e 217 del R.D. 1265 del 1934- t.u. leggi sanitarie, della legge n. n. 392



del 1978 e dell'art. 1 della Legge Regione Marche n. 29 del 23 dicembre 2003) per omessa pronuncia del Sindaco di Montecassiano in materia di industria insalubre. Nel procedimento sarebbe stato espunto il ruolo del Sindaco, principale Autorità Sanitaria locale.

Con i motivi aggiunti depositati il 7 gennaio 2021, i ricorrenti impugnano i medesimi atti del ricorso introduttivo, alla luce di alcuni provvedimenti conosciuti o adottati successivamente alla notifica del ricorso introduttivo.

Con il primo motivo si deduce violazione di legge, istruttoria nulla o errata, errore di fatto e la violazione del principio di precauzione: parte ricorrente ha avuto accesso del parere di compatibilità urbanistico-ambientale rilasciato dall'U.T.C. del Comune di Montecassiano datato 22 maggio 2020, il quale, invece di avere ad oggetto l'impianto di produzione di tubi in pvc avrebbe ad oggetto l'"esercizio delle operazioni di recupero rifiuti speciali non pericolosi speciali anche pericolosi".

Con il secondo motivo si impugna la deliberazione di Giunta comunale n. 151 del 10 novembre 2020 in parte qua (pubblicata il 1 dicembre 2020) per violazione di legge, eccesso di potere, illogicità e contraddittorietà della motivazione, nonché per violazione del principio di precauzione. Detta delibera, recante la rubrica "Piano Regolatore Generale di Montecassiano. Zona Vallecascia. Indirizzi per la predisposizione Variante Urbanistica" viene contestata nella parte in cui, sostanzialmente, farebbe proprio il titolo unico contestato. La stessa inoltre sarebbe contraddittoria nella parte in cui conferma la legittimità del rilascio del titolo unico e allo stesso modo prende atto delle criticità ambientali relative al trasferimento dell'impianto produttivo.

Si sono costituiti il Comune di Montecassiano, la Provincia di Macerata, il Ministero dell'Interno, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e le controinteressate 2 Star Srl, Rr Italia Spa e Centro Tubi Italia Srl.

Alla pubblica udienza del 24 marzo 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione

1 Il ricorso è infondato, per cui si può prescindere dalle eccezioni di rito.

1.1 Con riguardo al primo motivo, parte ricorrente non fornisce alcuna prova che il rilascio di alcuni dei pareri richiesti per legge alle diverse ditte richiedenti il titolo unico e l'AUA abbia comportato mancanze istruttorie. Del resto il Titolo Unico, così come il parere ARPAM, sono stati rilasciati a tutte le ditte controinteressate. Quindi la Centro Tubi Srl risulta titolare, oltre dell'AUA, anche del titolo unico. L'immobile viene compiutamente descritto nel parere ARPAM inviato per la Conferenza di Servizi dell'8 aprile 2020 come composto da due corpi di fabbrica principali, uno destinato a deposito materiale lavorato, e l'altro a laboratorio produttivo e deposito materie prime. Il rumore prevalente sarà quello generato dalle linee produttive per la realizzazione dei tubi. L'area in cui è previsto il fabbricato ricade nella classe V del Piano di Classificazione Acustica Comunale approvato dal Comune di Montecassiano così come il ricettore indicato con la sigla P2 mentre il ricettore indicato come P1 è inserito nella classe IV del medesimo PCAC. Le emissioni di rumore saranno presenti esclusivamente nel periodo di riferimento diurno (06:00-22:00)".

1.2 Il parere ARPAM prende altresì atto della presentazione della Valutazione Previsionale di Impatto Acustico, di Settembre 2019 e che dall'analisi della documentazione presentata non sono emerse osservazioni.

1.3 Anche l'AUA, rilasciata al Centro Tubi Srl non individua alcuna criticità nelle emissioni e nello scarico delle acque reflue, quest'ultime assimilabili a quelle domestiche, e non prescrive alcun impianto di abbattimento per le emissioni in atmosfera. Parte ricorrente non fornisce alcun elemento per ritenere la pericolosità delle emissioni o un aumento delle stesse rispetto alla precedente autorizzazione n. 165 del 2010, né vi sono elementi per individuare un difetto di istruttoria sul punto.

1.4 In ogni caso, come già accennato, la Centro Tubi Srl è tra le ditte cui è stato rilasciato il titolo unico, per cui non è individuabile alcuna illegittimità nel fatto che l'AUA sia stata rilasciata solo a essa. Con riguardo al ruolo delle diverse ditte interessate nell'immobile, sono stati depositati i contratti preliminari di affitto, che risultano acquisiti dal Comune, ed è pacifico che sarà la Centro Tubi Srl a eseguire l'attività produttiva per cui è stata chiesta l'AUA.

1.5 Del resto la pericolosità delle emissioni non può essere legata ad un generico principio di precauzione. Infatti, come già osservato da questo Tar, "il principio di precauzione non costituisce di per sé un parametro di legittimità dei provvedimenti in materia di V.A.S./V.I.A./A.I.A., trattandosi di un concetto giuridico indeterminato che non può essere ovviamente applicato nel senso patrocinato in ricorso, pena il sostanziale blocco di qualsiasi attività umana potenzialmente idonea ad incidere sulla salute umana. Il principio de quo diviene invece un utile parametro di valutazione laddove esistano documentati rischi per la salute umana derivanti da attività in grado di produrre emissioni nocive per le matrici ambientali sensibili o direttamente per l'uomo" (Tar Marche 5 febbraio 2018 n. 9, 14 giugno 2021 nn. 484 e 485). Tali rischi non risultano documentati nel caso in esame. Il motivo deve quindi essere respinto.

2 Il secondo e il terzo motivo si soffermano soprattutto sul problema della collocazione dell'impianto nella frazione di Vallecascia, sia con riguardo alla mancata valutazione della pericolosità in concreto dell'insediamento, sia per l'omessa considerazione del carattere di industria insalubre di prima classe dell'attività trasferita.

2.1 I motivi sono infondati. In primo luogo, nel procedimento autorizzatorio, la Centro Tubi Srl ha dichiarato che "non ci sono variazioni in merito alle tecnologie di lavoro impiegate rispetto a quanto dichiarato nella relazione tecnica inviata in sede di istanza di prima autorizzazione e a tutti gli effetti ad oggi efficace" (si tratta della citata autorizzazione n.165 del 4 maggio 2010 della Provincia di Macerata), menzionando la perdurante validità nella relazione tecnica inviata in tale sede. Anche in questo caso, l'affermato differente impatto dell'attività nella nuova collocazione è privo di elementi di

prova. Il procedimento di AUA testimonia che l'attività non è stata ritenuta particolarmente impattante dal punto di vista delle emissioni in atmosfera (pur in presenza di prescrizioni) e di scarico delle acque reflue (ritenute assimilabili a quelle domestiche). Non vi sono quindi elementi per ritenere un difetto di istruttoria sul punto.

2.1 Ancora, è pacifica (e dichiarata dalla stessa Centro Tubi Srl) la natura di industria insalubre di prima classe dell'attività ai sensi dell'art. 216 del TULS (r.d. n. 1265 del 1934). Come correttamente ricorda la stessa parte ricorrente, l'installazione nel centro abitato di un'industria insalubre non è di per sé vietata in assoluto. Infatti, l'art. 216 del TULS 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 (Cons. Stato, IV, 2 settembre 2011, n. 4952). Ciò vale indipendentemente dalla contestazioni sulla perimetrazione dell'area di interesse, che comunque, per stessa ammissione delle difese comunali, ricade almeno in piccola parte in un centro abitato.

2.2 Sul punto si osserva che nel caso in esame, nessuna criticità è stata riscontrata nell'attività nella precedente collocazione. Non vi è alcuna deduzione, se non generica e apodittica sull'assenza di tali cautele, né un principio di prova tale da suggerire che l'esercizio dell'impianto produca danni all'ambiente e alla salute dei cittadini (Tar Campania Napoli 15 maggio 2013 n.2518). Sono infine generiche e conseguentemente irrilevanti anche le deduzioni riguardanti le differenze con la precedente collocazione.

2.3 Non vi è quindi alcuna violazione dell'art. 20 della NTA del PRG comunale, che per le zone produttive di completamento vieta (nei centri abitati) l'edificazione o la realizzazione di industrie rumorose o inquinanti. Come già detto, il provvedimento impugnato non ha individuato alcuna particolare criticità nell'attività produttiva, anche con riguardo alla sua precedente collocazione e, come già detto, non sono stati documentati effettivi rischi per la salute umana derivanti da attività in grado di produrre emissioni nocive per le matrici ambientali sensibili o direttamente per l'uomo (si veda punto 1.5).

2.4 Per quanto riguarda la mancata considerazione della raccomandazione emanata dalla Soprintendenza nel proprio parere del 14 aprile 2020, in tutta evidenza non vi sono particolari obblighi istruttori nei confronti di una raccomandazione contenuta in un parere positivo, raccomandazione che limitava a richiedere di valutare lo spostamento dell'edificio.

2.5 Per quanto sopra il secondo e il terzo motivo di ricorso sono infondati.

3 È infondato anche il quarto motivo di ricorso, che lamenta il mancato coinvolgimento del Sindaco di Montecassiano, dotato di rilevanti poteri in materia sanitaria, all'interno dei procedimenti oggetto di contestazione. Come notato in giurisprudenza, i poteri del Sindaco in materia sanitaria sono concessi per adottare provvedimenti urgenti tutte le volte che vi sia una situazione critica sul piano sanitario che venga accertata da un organo tecnicamente competente. Non rientra invece fra le sue competenze quella di rilasciare pareri preventivi circa la compatibilità con le norme esistenti a tutela ambientale di un nuovo impianto produttivo; diversamente opinando tale parere si verrebbe a sovrapporre a quelli della ASL e delle Agenzie Ambientali senza che il Sindaco disponga di strutture amministrative aventi la competenza tecnica per la formulazione del parere (Tar Toscana 6 novembre 2013 n.1492). Con specifico riguardo alle competenze del Sindaco in materia di industrie insalubri riconosciutigli dagli artt. 216 e 217 del testo unico delle leggi sanitarie di cui al R.D. n. 1265 del 1934, tali poteri sindacali e comunali devono infatti 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, (Cons. Stato I 30 settembre 2019 n. 2534).

3.1 Per quanto sopra, il ricorso introduttivo è infondato e deve quindi essere respinto.

4 Con riguardo ai motivi aggiunti, con il primo motivo si censura il parere di compatibilità urbanistico-ambientale rilasciato dall'UTC del Comune di Montecassiano datato 22 maggio 2020, su richiesta della Provincia all'interno del procedimento di Autorizzazione Unica. Tale parere, invece di avere ad oggetto l'impianto di produzione di tubi in pvc riguarderebbe l'"esercizio delle operazioni di recupero rifiuti speciali non pericolosi speciali anche pericolosi", con il conseguente sviamento e difetto di istruttoria.

5.1 Osserva il Collegio che dalla documentazione in atti appare evidente un errore del Comune nel procedimento di AUA. Nel parere citato, il Comune ha utilizzato un modulo precompilato fornito dalla Provincia che riguardava le operazioni di recupero di rifiuti, invece di esprimersi sulle emissioni. Il Comune ha poi richiesto alla Provincia, con nota in data 9 giugno 2020, di non tenere conto del parere precedente. La Provincia ha poi comunque richiamato il parere comunale nel provvedimento di AUA.

5.2 Il parere comunale non è stato quindi rilasciato in maniera corretta. Però ciò non determina necessariamente il difetto di istruttoria e la violazione del principio di precauzione affermata dai ricorrenti. Infatti, nel procedimento di AUA l'autorizzazione può essere rilasciata anche in caso di mancata adozione del parere di conformità. Nel caso in esame, il Comune non ha mai espresso, né nel procedimento di rilascio del titolo unico né in quello per l'ottenimento dell'AUA, alcun dubbio sulla compatibilità urbanistica e ambientale dell'intervento. Quindi va ritenuto che, pur in presenza di un parere del Comune inconfidente ed errato, la Provincia, potesse rilasciare l'AUA di cui al DPR n. 59 del 2013, non essendoci elementi per ritenere che l'impianto, al di là del suo inserimento tra le industrie insalubri di prima classe, produca danni all'ambiente e alla salute dei cittadini, come già ritenuto nella trattazione ricorso introduttivo. Né, con riguardo all'art. 20 delle NTA del PRG comunale, vi sono elementi per ritenere che sia stato autorizzato l'insediamento



di un'industria rumorosa o inquinante.

5.2 Con riferimento all'affermata violazione del principio di precauzione, si rimanda al punto 1.5. Nota ancora una volta il Collegio che nessuna delle amministrazioni interessate dall'AUA e dal rilascio del Titolo Unico, ha rilevato la presenza di particolari criticità relative alle emissioni. Nonostante la classificazione dell'attività e le deduzioni dei ricorrenti, non vi è quindi alcun elemento per ritenere la presenza di particolari rischi per l'ambiente o la salute umana.

5.3 Il secondo motivo del ricorso per motivi aggiunti, afferma l'illegittimità e la contraddittorietà della delibera n. 151 del 10 novembre 2020 della Giunta comunale di Montecassiano.

5.4 Osserva al riguardo il Collegio che la delibera dichiara la piena regolarità del procedimento di rilascio dell'AUA e del Titolo Unico, con particolare riferimento alla gestione dei reflui e delle emissioni in atmosfera. Di conseguenza la parte della delibera dove si "condividono" le preoccupazioni degli abitanti della zona e si prevedono le regole future di insediamento delle attività non è in contraddizione con la validità dei procedimenti impugnati. Peraltro, la delibera citata riguarda la richiesta di una variante tesa a vietare l'insediamento di industrie insalubri nelle zone produttive di completamento, disposizione che, richiedendo una variante, ovviamente varrebbe solo per il futuro e non avrebbe alcuna conseguenza sui provvedimenti impugnati

6 Per quanto sopra, il ricorso e motivi aggiunti sono infondati e devono essere respinti.

6.1. Le particolarità relative allo svolgimento dei procedimenti oggetto di impugnazione e la delicatezza degli interessi fatti valere con ricorso giustificano la compensazione delle spese

(Omissis)

