

Pubblicato il 03/12/2018

N. 06824/2018REG.PROV.COLL.
N. 01422/2016 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 1422 del 2016, proposto da Fallimento Saraceno s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Teodosio Pafundi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Francesco Ioppoli in Roma, via Trionfale, 5697;

contro

Provincia di Asti, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Federico Cappella, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via A. Bertoloni, 35; Comune di Villanova D'Asti, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Emanuele Gallo e Alberto Romano, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Lungotevere Sanzio, 1;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, sede di Torino, sezione prima, 1131 del 10 luglio 2015, resa tra le parti, concernente l'ordinanza di interruzione dell'attività dell'impianto di gestione dei rifiuti pericolosi per incompatibilità ambientale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della provincia di Asti e del comune di Villanova D'Asti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 luglio 2018 il consigliere Nicola D'Angelo e uditi, per la società appellante, l'avvocato Ioppoli, per delega dell'avvocato Pafundi, per la provincia di Asti, l'avvocato Cappella, e, per il comune di Villanova d'Asti, l'avvocato Romano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società New Energy Power s.r.l., poi incorporata nella Saraceno s.r.l., in qualità di soggetto gestore di un impianto di raccolta e di smaltimento di rifiuti pericolosi e non pericolosi nel comune di Villanova d'Asti, ha impugnato al T.a.r. per il Piemonte l'ordinanza n. 28/2014 adottata dal Responsabile della Polizia Locale dello stesso Comune di immediata interruzione di qualsiasi attività industriale e artigianale svolta all'interno dello stabilimento.
2. In particolare, la società ricorrente aveva ottenuto in data 13 febbraio 2009 l'autorizzazione ambientale integrata (di seguito AIA), ai sensi della legge n. 59/2005, per un progetto di impianto di raccolta messa in riserva, deposito preliminare e recupero di rifiuti pericolosi e non pericolosi.
3. A seguito di sopralluoghi effettuati nel corso del 2012, emergeva tuttavia che l'attività non veniva svolta nel rispetto della disciplina ambientale ed edilizia.
4. Con determinazione n. 106 del 14 gennaio 2013, il Dirigente del Settore Ambiente della provincia di Asti rilevava altresì alcune difformità edilizie e la mancanza di un portale per l'individuazione di eventuali fonti radiogene, contestando anche che gli elettroliti delle batterie esauste venivano contenuti in cisternette poste in area pavimentata esterna anziché in appositi serbatoi in vetroresina posti all'interno di un bacino di contenimento. Nello stesso provvedimento evidenziava quindi la necessità di acquisire il permesso in sanatoria per talune irregolarità edilizie, preavvisando che in caso contrario la sospensione dell'efficacia dell'AIA.
5. Con provvedimento del 22 luglio 2013 il Dirigente del Servizio Ambiente della Provincia sospendeva l'efficacia dell'AIA e, pur prendendo atto del diniego del comune di Villanova d'Asti del permesso di costruire in sanatoria, riconosceva alla società la

possibilità di continuare a svolgere l'attività di recupero indispensabile al mantenimento in stato di efficienza degli impianti.

6. A seguito di un sopralluogo della Guardia Forestale, durante il quale si accertava che all'interno dello stabilimento l'attività continuava, la Provincia adottava un ulteriore atto di sospensione dell'efficacia dell'AIA (con determina n. 2450 del 12 giugno 2014), rilevando soprattutto che l'attività di stoccaggio veniva svolta ancora in modo irregolare, utilizzando le cisternette in luogo di appositi serbatoi in vetroresina, e rinviando al Comune, ai sensi dell'art 10 d.lgs. n.152/2006, l'adozione delle misure di cui all'art 217 del RD n. 1265/1934 e l'adozione degli atti necessari ad inibire l'attività, in presenza di violazioni edilizie o urbanistiche.

7. Con provvedimento n. 28 del 26 giugno 2014 il Responsabile della Polizia Locale ordinava quindi la sospensione di qualsiasi attività industriale e artigianale svolta all'interno dello stabilimento, nonché di tutte le attività di raccolta e stoccaggio.

7. Il T.a.r. per il Piemonte, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso.

8. Contro la predetta sentenza la società Saraceno (incorporante per fusione la New Energy Power) ha proposto appello, prospettando i seguenti motivi di censura.

8.1. - Violazione ed errata applicazione degli artt. 7 e seguenti della legge n. 241/90.

8.1.1. Il comune di Villanova d'Asti non ha effettuato alcuna comunicazione, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/90 a New Energy Power s.r.l., ma ha immediatamente assunto il provvedimento di sospensione dell'attività.

8.2. *Error in iudicando* ed *error in procedendo* - erronea applicazione del disposto dell'art. 29 *decies*, comma 10, del d.lgs. 152/06 e dell'art. 217 del RD n. 1265/34 in riferimento all'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000 - erronea ed illogica motivazione.

8.2.1. Il Sindaco di Villanova d'Asti, una volta ricevuta la notifica della determina della provincia di Asti n. 2450/14, avrebbe dovuto individuare le "misure e cautele" idonee ad eliminare il rischio di danno per la **salute** pubblica e comunicarle a New Energy Power. Solo in caso di inadempimento di quest'ultima, il Sindaco avrebbe potuto inibire la prosecuzione delle attività.

8.2.2. L'Amministrazione ha invece direttamente adottato l'ordinanza di sospensione di ogni attività senza avere in precedenza individuato gli accorgimenti necessari a ridurre il

rischio ed averli comunicati alla società ricorrente.

8.3. *Error in procedendo - error in iudicando* -omesso esame del IV motivo del ricorso introduttivo.

8.3.1. Con il IV motivo di ricorso la New Energy Power aveva censurato in modo articolato l'ordinanza n. 28/14 del Responsabile della Polizia Locale del comune di Villanova d'Asti, prospettando una serie di rilievi volti ad evidenziare l'eccesso di potere nelle sue figure sintomatiche del difetto dei presupposti, dello sviamento, del difetto di istruttoria e del difetto di motivazione.

8.3.2. Con una motivazione illogica ed insufficiente il T.a.r. ha rigettato la censura affermando che l'attività della New Energy Power è stata ritenuta pericolosa per la **salute** pubblica dopo una serie di sopralluoghi, senza tuttavia esaminare il motivo proposto.

8.3.3. In particolare, le norme citate nell'ordinanza comunale n.28/14 prevedono che il Sindaco possa intervenire adottando i relativi provvedimenti solo ed esclusivamente nel caso in cui vi sia un concreto **pericolo** per la **salute** della collettività. Sotto questo profilo, sarebbero pertanto del tutto irrilevanti le contestazioni inerenti l'abusività edilizia dei locali nei quali si esercita l'attività.

8.3.4. Nelle varie determinazioni della provincia di Asti le uniche problematiche ambientali contestate sarebbero riconducibili alle cisternette contenenti l'elettrolita delle batterie trattate, senza alcun danno per la **salute** pubblica (le cisternette infatti si trovavano all'interno del capannone, in area collegata alla vasca di raccolta dell'elettrolita).

8.3.5. Secondo l'appellante, non vi erano quindi i presupposti di legge per l'adozione di misure ex art. 217 del T.U. delle leggi sanitarie (RD n. 1265/34).

8.3.6. Anche sotto un profilo formale, il provvedimento impugnato non risulterebbe assistito da adeguata e congrua motivazione, essendo collegato a profili edilizi utilizzati per finalità diverse da quelle di tutela della **salute** pubblica (cfr. artt. 29 *decies* del d.lgs. n. 152/06 e 217 del RD n. 1265/34).

8.3.7. L'ordinanza impugnata sarebbe infine viziata anche perché la provincia di Asti, con la sua determina n. 2450/14, ha demandato al comune di Villanova d'Asti di adottare le "eventuali misure" di cui all'art. 217 del RD n. 1265/34 "qualora ne ricorrano le

condizioni". La provincia non ha dunque imposto al Comune di assumere il provvedimento impugnato peraltro senza che sia stata svolta un'adeguata istruttoria.

9. Il comune di Villanova d'Asti e la provincia di Asti si sono costituiti in giudizio il 21 aprile 2016.

10. Nelle more del giudizio la società Saraceno s.r.l. è stata dichiarata fallita con sentenza del Tribunale di Torino del 18 gennaio 2017.

10.1. Il Fallimento Saraceno si è pertanto costituito in giudizio il 2 maggio 2017, richiamando integralmente i motivi di impugnazione sopra indicati.

11. Le parti costituite hanno poi depositato ulteriori scritti difensivi, per ultimo delle memorie di replica (il Comune e la Provincia il 27 giugno 2018 – l'appellante il 28 giugno 2018).

12. La causa è stata rattenuta in decisione all'udienza pubblica del 19 luglio 2018.

13. L'appello non è fondato.

14. La società New Energy Power s.r.l., poi incorporata nella società Saraceno s.r.l., ha impugnato l'ordinanza n. 28/2014 a firma del Responsabile dell'Ufficio Polizia Locale del comune di Villanova d'Asti con cui è stata disposta l'interruzione dell'attività industriale e artigianale svolta all'interno del suo stabilimento di smaltimento di rifiuti pericolosi e non pericolosi.

14.1. L'interruzione dell'attività è stata disposta dal Comune anche in relazione a precedenti determinazioni della provincia di Asti intervenute a seguito di riscontrate inadeguatezze del sistema di raccolta dei rifiuti, in particolare con riferimento alla raccolta e allo smaltimento degli elettroliti contenuti nelle batterie effettuata in cisternette ubicate in un'area ritenuta non idonea e con rischio per la **salute** pubblica.

14.2. La Provincia aveva infatti sospeso, con determina n. 2450/14, l'efficacia dell'AIA a suo tempo rilasciata per l'impianto, dopo aver diffidato la società a realizzare determinate prescrizioni in ordine allo smaltimento del prodotto, demandando al Comune l'adozione di eventuali misure ai sensi dell'art. 217 del testo unico delle leggi sanitarie (RD n. 1265/1934), rilevando al tempo stesso la mancanza di agibilità dei locali (la domanda di permesso in sanatoria relativa all'immobile in cui si svolge l'attività era stata respinta con provvedimento del SUEP in data 12 dicembre 2012).

14.3. Il T.a.r. per il Piemonte ha respinto il ricorso, rilevando come l'attività di cui è causa sia stata ritenuta pericolosa per la **salute** dopo numerosi sopralluoghi.

15. Ciò premesso, nei motivi di appello la società Saraceno (ora Fallimento Saraceno) si duole innanzitutto di non essere stata preventivamente avvisata dall'Amministrazione in ordine all'adozione del provvedimento impugnato.

15.1. Sul punto, tuttavia, va condiviso quanto rilevato dal T.a.r. sull'assenza di violazione dell'art 7 della legge n. 241/90. L'urgenza di provvedere a tutela della **salute** pubblica e il carattere di atto conseguente a quanto già rilevato dall'Amministrazione provinciale imponeva al Comune di intervenire con l'ordinanza impugnata in ragione dell'accertata situazione di pericolosità causata dalla mancanza di una struttura idonea per il deposito e lo stoccaggio dei rifiuti.

15.2. D'altra parte, il fine dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento deve essere individuato nella necessità di provocare la collaborazione dell'interessato: pertanto, qualora la partecipazione dello stesso non avrebbe potuto avere alcuna influenza rispetto al provvedimento finale, deve ritenersi che non sussista tale obbligo di comunicazione (cfr. *ex multis*, Cons. Stato sez. IV, 13 agosto 2018, n.4918). Nel caso di specie, erano state più volte inutilmente segnalate le prescrizioni a cui avrebbe dovuto attenersi l'impianto.

15.3. Ed in effetti, ai sensi dell'art. 29 *decies*, comma 10, del testo unico dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006) le **situazioni di pericolo** per la **salute** sono tutelate mediante l'adozione da parte del Comune delle misure previste dall'art. 217 del testo unico delle leggi sanitarie (RD n. 1265/34). In particolare, il provvedimento di inibizione dell'attività insalubre di un'industria deve essere preceduto, come avvenuto, dalla prescrizione di idonee misure e cautele tecniche che possano valere ad eliminare l'inconveniente accertato, o a ridurlo entro i limiti della tollerabilità (cfr. T.a.r. Basilicata, Potenza, sez. I, 13 ottobre 2017, n. 625).

15.4. Né sul punto può essere condivisa la tesi dell'appellante in ordine al fatto che il Comune abbia utilizzato l'ordinanza impugnata per finalità diverse da quelle di tutela della **salute**. I motivi sanitari sono chiari ed anche il riferimento ai profili di illecito edilizio convergono a specificare l'inadeguatezza degli impianti della società per le attività di stoccaggio e smaltimento degli elettroliti delle batterie.

16. Non può inoltre ritenersi fondata la lamentata violazione dei citati artt. 29 *decies*, comma 10, del d.lgs. n. 152/2006 e 217 RD n. 1265/1934 sotto il profilo della mancata preventiva indicazione delle misure e delle cautele ritenute idonee ad evitare il danno alla **salute**.

16.1. Le misure precauzionali sono state invece indicate nella determina provinciale n. 106/2013 sia relativamente all'attività di rimozione dei rifiuti, sia alla necessità di realizzazione di un nuovo impianto per lo stoccaggio.

17. Quanto ai presupposti e all'istruttoria per l'adozione del provvedimento impugnato, va rilevato che lo stesso, come detto, discende come necessaria conseguenza dalle precedenti determinazioni della Provincia ed inoltre è fondato sugli accertamenti di un **pericolo** alla **salute** emersi all'esito di diversi sopralluoghi, in particolare della Guardia Forestale.

18. Non può pertanto ritenersi condivisibile la prospettata inadeguatezza della motivazione della sentenza impugnata in ordine al IV motivo del ricorso di primo grado, avendo il T.a.r. evidenziato le ragioni per le quali non poteva configurarsi nell'azione dell'Amministrazione comunale uno sviamento delle funzioni tipiche connesse all'adozione del provvedimento impugnato.

18.1. L'omessa pronuncia su di un vizio del provvedimento impugnato deve essere infatti accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali (cfr. Cons. Stato, sez. V, 4 luglio 2018, n.4095). Nel caso in esame, il punto controverso è stato esaminato, risultando evidente che la decisione sul motivo risulta implicitamente dall'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile

19 Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

20. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna il Fallimento Saraceno al pagamento delle spese di giudizio in favore delle intime Amministrazioni nella misura di euro 3.000,00(tremila/00) per ciascuna di esse, oltre alle altre spese dovute per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

Carlo Schilardi, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Nicola D'Angelo

IL PRESIDENTE
Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO