

N. 00944/2010 REG.SEN.
N. 01507/2008 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1507 del 2008, proposto da:
Fabio Nunzi, rappresentato e difeso dagli avv. Carlo De Lorenzi, Marina
Icardi e Prof. Paolo Scaparone, con domicilio eletto presso l'avv. Prof.
Paolo Scaparone in Torino, via S. Francesco D'Assisi, 14;

contro

Comune di Melazzo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e
difeso dagli avv. Giuseppe Greppi, Paolo Monti e Giorgio Razeto, con
domicilio eletto presso 'avv. Antonio Fiore in Torino, corso Alcide De
Gasperi, 21;

Provincia di Alessandria, in persona del Presidente pro tempore,
rappresentato e difeso dagli avv. Daniela Sannazzaro, Alberto Vella e
Desiree Fortuna, con domicilio eletto presso l'avv. Daniela Sannazzaro in
Torino, via Bligny, 11;

A.S.L. 22 (Ora Asl Al), in persona del legale rappresentante pro tempore,

non costituito in giudizio;

Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale del Piemonte (Arpa), in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale, prot. n. 20080120698 in data 7.8.2008, del Dirigente responsabile del dipartimento ambiente, territorio ed infrastrutture - direzione pianificazione - difesa del suolo - V.I.A. - servizi tecnici della Provincia di Alessandria, in cui il dirigente, ad esito della conferenza di servizi "determina la conclusione del procedimento ad istanza di parte (art 2 comma 1 L. 241/1990) dalla ditta: Ecologica di Nunzi Fabio... con la seguente motivazione (art. 3 L. 241/1990): la lettura combinata degli atti endoprocedimentali sopra citati, rispettivamente pervenuti dal comune di Melazzo (AL) nella persona del Sindaco pro-tempore sig. Diego Caratti e dell'ASL 22 - servizio SISP - ambito territoriale di Acqui Terme (AL), non consentono di accogliere favorevolmente l'istanza e dunque procedere alla determinazione autorizzativa, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 269 comma 3 del D. Lgs. 152/2006, in quanto la realizzazione di tale impianto classificato dall'ASL 22 come industria insalubre di 1° classe - C14 contrasta con le disposizioni di carattere urbanistico contenute nell'art. 11 delle NN.TT.AA. (progetto definitivo adottato con D.C.C. n. 8 del 27.2.2008) le quali prevedono come destinazioni d'uso ammesse in tale zona, unicamente attività industriali non moleste e non insalubri di 1° classe, nonché con le disposizioni di carattere igienico sanitario, in particolare con l'art. 216 TULS e con gli obiettivi del comune di Melazzo rispetto alla zona in questione"

- di ogni altro antecedente, preordinato, consequenziale o comunque

connesso del relativo procedimento di approvazione della variante in oggetto, in particolare il verbale della conferenza di servizi prot. n. 80364 del 23.5.2008 e delle determinazioni in essa contenute.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Melazzo;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Alessandria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14/01/2010 il Primo Referendario dott. Paolo Giovanni Nicolo' Lotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso rubricato RG n. 810 del 2008, parte ricorrente espone di essere proprietario, in forza di rogito notaio Garbarino in data 28.11.2005 n. 154.711 rep. e successivo atto integrativo n. 156.802 rep. n. 13.672 racc. 13.672 in data 27.3.2006, di una porzione di fabbricato ad uso capannone artigianale, sito nel Comune di Melazzo, loc. Quartino 17/ D, sede della propria impresa artigiana denominata "Ecologica di Nunzi Fabio"; tale edificio è identificato al catasto fabbricati Fg. 6, mapp. 413, 414, 415 (ex 116) e risultava incluso in un'area con destinazione urbanistica zona D1, area con destinazione produttiva, avente ad oggetto, ex art. 11 NTA, destinazioni d'uso produttive, artigianali, industriali non moleste, così come classificate da apposita direttiva e/o parere dell'ASL (cfr. certificato di destinazione urbanistica in data 24.11.2005, doc. 4 ricorrente).

Successivamente, in data 29.12.2006 il ricorrente espone di aver richiesto

alla Provincia di Alessandria, Servizio scarichi in atmosfera, l'autorizzazione, ex art. 269 del D. Lgs. 152/2006, all'installazione di un forno discontinuo a camera statica per l'incenerimento di animali di piccola taglia e successiva consegna delle ceneri ai proprietari, attività classificata insalubre di I classe, ai sensi dell'art. 216 R.D. 27.7.1934, n. 1265; il Consiglio Comunale di Melazzo, con delibera n. 3 del 26.1.2007, oltre a provvedere di modificare la destinazione della zona di Loc. Quartino da D1 (aree che hanno destinazione produttiva) a D2 (aree che hanno destinazione produttiva parzialmente già edificate e di completamento), come indicato dalla Regione, aggiungeva tra le destinazioni ammesse: "produttive, artigianali, industriali non moleste e non insalubri così come classificate da apposita direttiva e/o parere ASL; sono fatte salve, e quindi ritenute, ammissibili, le attività comunque già insediate alla data dell'adozione del progetto preliminare".

Si espone che, nelle more dell'approvazione della suddetta modifica di Piano, il ricorrente ripresentava alla Provincia di Alessandria, Servizio scarichi in atmosfera, l'istanza diretta ad ottenere l'autorizzazione all'installazione del forno per l'incenerimento di piccoli animali, ma il Comune, nella delibera oggetto della presente impugnazione, aveva approvato le variazioni alla normativa già contenute nelle precedenti determinazioni, prevedendo nella relazione illustrativa che, anche per le zone D1, comma 4 (Destinazione d'uso ammesse), dopo le parole "non moleste" si aggiungessero le parole "e non insalubri (industrie di prima classe)"; parimenti all'art. 11, Zone di tipo D2, comma 4, (Destinazione d'uso ammesse) dopo le parole "non moleste" si aggiungessero le parole "e non insalubri (industrie di prima classe)".

Nel presente ricorso si espone che, in seguito ad ulteriore istanza in data

20.3.2008, si riuniva nuovamente la conferenza di servizi indetta dall'autorità competente, in data 7.5.2008, e, nel relativo verbale, si dava atto dell'esistenza di un parere sfavorevole all'insediamento da parte del Sindaco del Comune di Melazzo, mentre un parere tecnico favorevole veniva invece espresso da parte dell'A.R.P.A. della Regione Piemonte e dall'ASL n. 22.

Si espone che il ricorrente proponeva, in data 5.6.2008, le proprie osservazioni ex art.10-bis L. 241/1990, allegando ulteriori precisazioni sotto il profilo tecnico; tuttavia, riprendendo il contenuto dell'indicato verbale, la Provincia, dato atto del parere sfavorevole espresso dal Comune di Melazzo e del parere favorevole dell'ASL n. 22, adottava il provvedimento oggetto della presente impugnazione, che pone a base della propria motivazione le disposizioni di carattere urbanistico contenute nell'art. 11 delle NTA al PRG, di cui al ricorso n. 810/08 RG.

Secondo parte ricorrente, il provvedimento in epigrafe indicato sarebbe illegittimo, per i seguenti motivi:

A) Invalidità derivata dall'atto presupposto:

- 1) Violazione di legge in relazione all'art. 7 L. 1150/1942 e di ogni altra norma e principio in materia di formazione dei piani urbanistici. Violazione di legge in relazione agli artt. 1, 12, 13 L.R. 56/1977. Sviamento di potere per divergenza fra causa del potere e causa dell'atto adottato dall'Amministrazione.
- 2) Violazione di legge in relazione all'art. 3 L. 241/1990. Eccesso di potere per motivazione insufficiente, approssimativa, illogica ed incongruente. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di ponderazione. Eccesso di potere per ingiustizia grave e manifesta.
- 3) Violazione di legge in relazione all'art. 41 Cost. Violazione legge in

relazione all'art. 7 L. 1150/1942 e di ogni altra norma e principio in materia di formazione dei piani urbanistici. Violazione di legge in relazione agli art. 11, 12, 13, L.R. 56/1977. Violazione di legge in relazione agli art. 216, 217 R.D. 27.7.1934, n. 1265. Eccesso di potere per ingiustizia grave e manifesta. Eccesso di potere per sviamento dell'atto dalla sua funzione tipica.

4) Violazione di legge in relazione all'art. 41 Cost. Eccesso di potere per violazione dell'affidamento posto nell'Amministrazione. Eccesso di potere per ingiustizia grave e manifesta. Eccesso di potere per disparità di trattamento.

In particolare, parte ricorrente evidenziava che con il termine "non molesto" il piano regolatore intendeva, probabilmente, escludere la collocazione nella zona D di attività fastidiose per la comunità, collegate ad una realtà di fatto, non essendo note disposizioni legislative o regolamentari contenenti una definizione delle attività moleste; le industrie insalubri, fra cui rientrano gli inceneritori, invece; sono espressamente elencate nel D.M. del 5.9.1994 contenente l'Elenco delle industrie insalubri di cui all'art. 216 del testo unico delle Leggi Sanitarie e possono essere collocate sul territorio solo quando vi sia la prova che le stesse non recano nocimento alla salute pubblica; le medesime, pertanto, per la ricorrente, per espressa definizione legislativa, non potrebbero mai assumere il carattere di attività "molesta", pena la chiusura temporanea o definitiva dello stabilimento.

5) Violazione di legge in relazione all'art. 17, comma 7, L.R. 56/1977. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto del provvedimento.

B) Invalidità propria del presente provvedimento:

- 1) Violazione di legge in relazione all'art. 14-quater L. 241/1990. Eccesso di potere per sviamento dell'atto dalla sua funzione tipica.
- 2) Violazione di legge in relazione all'art. 3 L. 241/1990. Violazione di legge in relazione all'art. 14-ter L. 241/1990. Eccesso di potere per ingiustizia grave e manifesta. Eccesso di potere per difetto di valutazione e ponderazione degli interessi coinvolti nel procedimento. Violazione di legge in relazione all'art. 269 D. Lgs. 152/2006. Eccesso di potere per sviamento dell'atto dalla sua funzione tipica.

Si costituiva l'Amministrazione intimata chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 14 gennaio 2010, il ricorso veniva posto in decisione.

DIRITTO

Rileva il Collegio, preliminarmente che deve essere disattesa l'eccezione del Comune sull'inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione di uno dei motivi di diniego (violazione dell'art. 216 TULS), con conseguente carenza di interesse, atteso che la suddetta censura è collegata con il lamentato contrasto con l'art. 11 delle NTA al P.R.G., in quanto la modifica di carattere urbanistico è coordinata con l'applicazione del disposto di cui all'art. 216 TULS; si tratta, quindi, di un'unica motivazione, ed entrambi i profili sono stati censurati congiuntamente, come risulta dalla lettura del ricorso in esame.

Si deve, inoltre, rilevare, preliminarmente, che il concetto di "molestia", cui si riferiva già l'originaria destinazione dell'area di proprietà di parte ricorrente, sulla quale si è richiesta l'autorizzazione all'apertura di un forno discontinuo a camera stitica per l'incenerimento di animali di piccola taglia e successiva consegna delle ceneri ai proprietari, è molto più ampio di quello di "insalubrità", comprendendo qualunque situazione di fastidio,

disagio o disturbo alle persone, determinato da qualsiasi tipo di emissione o immissione (cfr., ad esempio, le ipotesi di cui agli artt. 674 c.p., 844 e 1170 c.c., come osserva correttamente parte resistente).

Pertanto, sulla base di tale definizione di "impresa molesta", l'area in esame era già oggetto di un divieto ai sensi dell'originaria formulazione della norma di piano impugnata, divieto comprendente indubitabilmente anche tutte le attività che possono essere definite insalubri, tra cui quelle di cui all'art. 216, t.u.l.s. n. 1265 del 1934, che impone di tenere le industrie insalubri di prima classe lontane dalle abitazioni.

In altre parole, un'industria insalubre è sicuramente un'impresa molesta, rientrando, quindi, nell'originario divieto.

A prescindere da tale constatazione, che già di per sé sarebbe tranchant rispetto alle aspirazioni della ricorrente all'apertura del forno di cui sopra, si può evidenziare nel merito, ribadendo le considerazioni svolte nella sentenza pronunciata sul collegato ricorso RG. n. 810/2008, che, nella specie, parte ricorrente contesta che la delibera di variante parziale al P.R.G. sarebbe stata assunta per motivi di carattere igienico sanitario e non urbanistico-edilizio.

In realtà, l'art. 11 delle N.T.A. approvato con la suddetta variante al P.R.G. si limita a regolare la localizzazione delle attività industriali in zona D2, escludendo l'insediamento di nuove industrie insalubri, facendo salve le imprese insalubri già esistenti, essendo evidentemente diretto a regolare l'ordinato assetto del territorio; il Comune si è, quindi, limitato, ad impedire l'ingresso di ulteriori attività insalubri ritenendo che l'area in questione non potesse sostenere il carico urbanistico-edilizio di ulteriori imprese appartenenti a quella tipologia, in considerazione dell'espansione residenziale in atto, come si evidenzia anche nel parere del Comune

allegato al verbale della conferenza dei servizi del 7.5.2008.

La zona D2, infatti, è descritta come zona industriale di completamento e ciò significa che è già parzialmente edificata ed utilizzata da altre industrie, anche insalubri.

L'impossibilità di collocare in tale aree l'impresa del ricorrente non dipende, quindi, da ragioni di ordine sanitario, ma da valutazioni di carattere urbanistico, concernenti il mutamento di destinazione dell'area, considerata, come detto, l'espansione residenziale in atto.

Peraltro, come è noto, le scelte dell'Amministrazione nell'adozione dello strumento urbanistico sono connotate da alta discrezionalità e non necessitano di specifica motivazione, e, a fronte di aspettative di mero fatto, le scelte di natura, tanto ambientale quanto urbanistica rimesse all'Amministrazione nell'interesse generale, sono di regola sufficientemente motivate con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che hanno sorretto la previsione in variante, senza necessità di una motivazione puntuale e mirata.

Le scelte urbanistiche in variante richiedono puntuale motivazione esclusivamente quando incidono su zone territorialmente circoscritte, ledendo legittime aspettative dei privati proprietari, in conseguenza di statuizioni giurisdizionali passate in giudicato, nonché di accordi con l'ente locale e di convenzioni di lottizzazione (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 21 dicembre 2009, n. 8514), il che non si verifica nel caso di specie, atteso che parte ricorrente, come emerge in parte narrativa, non svolgeva alcuna attività di impresa di tipo insalubre e, dunque, non poteva vantare alcuna legittima aspettativa al mantenimento di tale attività che, come detto, non sussisteva.

Il ricorrente contesta la legittimità delle citate disposizioni urbanistiche che

porrebbero, secondo il ricorrente, un divieto assoluto di svolgere lavorazioni insalubri.

Anche tale censura è infondata, in quanto la variante al P.R.G. non vieta lavorazioni insalubri su tutto il territorio comunale ma, disciplinando esclusivamente la zona D2 di completamento, salvaguarda le imprese esistenti, consentendone anche l'ampliamento, impedendo esclusivamente la localizzazione di nuove imprese insalubri; tale situazione, peraltro, non può certo concretare una condizione di disparità di trattamento rispetto alle imprese insalubri già attive, perché la disparità presuppone, come è evidente, l'identità delle situazioni da confrontare; come detto, l'impresa già insediata presenta un specifico interesse, qualificato e differenziato, alla conservazione dell'attività, mentre il ricorrente non presenta un interesse caratterizzato da tali elementi.

Pertanto, non è prospettabile l'eccepito grave pregiudizio all'iniziativa economica privata, attesa, come detto, la conservazione delle imprese insalubri già esistenti, e l'inibizione di quelle nuove giustificate dall'espansione delle zone residenziali.

Peraltro, il principio secondo il quale in sede di pianificazione generale non è necessaria una specifica motivazione delle scelte urbanistiche, che non sia quella dei criteri posti a base del piano e desumibile dall'insieme dello stesso, non trova applicazione nel solo caso delle varianti limitate o ad oggetto specifico non coerenti con quella della pianificazione generale, come ad esempio nel caso in cui una specifica industria insalubre di prima classe, ai sensi dell'art. 216 r.d. n. 1265 del 1934 e del d.m. 2 marzo 1987, fosse obbligata a trasferirsi altrove (cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 24 settembre 2002, n. 632).

Nel caso di specie, invece, si vietano solo nuovi insediamenti, conservando

preesistenti e consentendone, come detto, gli ampliamenti.

Tale norma appare coerente con il recente principio giurisprudenziale secondo cui l'art. 216 t.u.l.s., approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, che indica le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre lavorazioni insalubri o che possono riuscire in qualche modo pericolose alla salute degli abitanti, va letto tenendo conto delle modifiche legislative intervenute in materia di pianificazione del territorio, in base alle quali non risulta più possibile applicare la disposizione che impone alle industrie insalubri di prima classe di essere isolate nelle campagne, dato che non è più consentita la realizzazione di edifici anche industriali, al di fuori delle zone destinate dai piani regolatori alla edificazione (cfr. T.A.R. Toscana, sez. II, 13 settembre 2005, n. 4417); conseguentemente, quindi, le suindicate industrie insalubri possono essere realizzate soltanto nelle parti del territorio classificate da P.R.G., in sede di zonizzazione, quali aree omogenee destinate ad impianti industriali o ad essi assimilabili, alla cui categoria generale sono appunto riconducibili.

Il ricorrente sostiene, inoltre, che il Comune avrebbe erroneamente approvato la variante al P.R.G. in base all'art. 17, comma 7, L. R. 5 dicembre 1977, n. 56, in quanto si tratterebbe di una variante strutturale, cui sarebbe da applicare l'art. 15 della legge regionale urbanistica, comportando l'introduzione di una nuova destinazione d'uso delle unità immobiliari di superficie pari o inferiore a duecento metri quadrati.

Secondo il Collegio, come ritiene correttamente parte resistente, la variante in esame non ha, in realtà, introdotto alcuna nuova destinazione d'uso ma, nell'ambito della zona industriale di completamento D2, ha escluso, come detto, l'insediamento di nuove industrie insalubri: pertanto non può ritenersi sussistente una variante "strutturale".

Pertanto, i motivi di ricorso dedotti quale invalidità derivata sono da ritenersi infondati e, come tali, devono essere respinti.

Con un secondo ordine di motivi, sub lett. B), il ricorrente lamenta l'invalidità propria del presente provvedimento per violazione di legge in relazione all'art. 14-quater L. 241/1990, per eccesso di potere per sviamento dell'atto dalla sua funzione tipica e per violazione di legge in relazione all'art. 3 L. 241/1990, in relazione all'art. 14-ter L. 241/1990, nonché la violazione di legge in relazione all'art. 269 D. Lgs. 152/2006.

Tali censure non sono, tuttavia, fondate, atteso che l'atto urbanistico deliberato dal Consiglio Comunale di Melazzo in data 27.02.2008 di cui sopra, è stato ritenuto, come appena detto, pienamente legittimo, non competendo alle altre P.A. invitate nella conferenza di servizi, di incidere in materia di assetto e riorganizzazione edilizia ed urbanistica: infatti, in materia di pianificazione urbanistica, il Comune è l'unico soggetto, legittimato a decidere insindacabilmente del proprio assetto territoriale utilizzando a tale scopo lo strumento del Piano Regolatore Generale, salvi casi particolari d'interventi regionali e/o statali; la posizione da esso espressa è da considerarsi prevalente ex lege e, comunque, non superabile nella sede predetta.

Né il predetto parere negativo del sindaco del Comune di Melazzo è da considerarsi quale dissenso ostruzionistico e non motivato, atteso che, come detto, il dissenso è legato inesorabilmente allo strumento urbanistico adottato dal Comune, che non poteva essere superato in alcun modo, attesa l'ubicazione dell'impianto nella zona in cui il piano regolatore generale non consentiva più l'insediamento di nuove imprese insalubri.

La determinazione provinciale di diniego non difetta, pertanto, nemmeno di motivazione, come ritiene parte ricorrente, atteso che la motivazione è

legata, come detto, all'applicazione della predetta normativa urbanistica.
Pertanto, alla luce delle predette argomentazioni, il ricorso deve essere respinto, in quanto infondato.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, I sezione, pronunciandosi sul ricorso in epigrafe indicato, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 14/01/2010 con l'intervento dei Magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Primo Referendario, Estensore

Paola Malanetto, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/02/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO