

Publicato il 03/01/2022

N. 00014/2022REG.PROV.COLL.
N. 06236/2020 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6236 del 2020, proposto dalla **Società Tempio Crematorio Civitavecchia S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Botasso ed Enrico Corsano, con domicilio eletto presso la Studio Grez ed Associati **S.r.l.** in Roma, corso Vittorio Emanuele II 18;

contro

il Comune di **Civitavecchia**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Domenico Occagna e Silvio Sbragaglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

nei confronti

della Città metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Sabrina Barra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

della ASL Roma 4, Dipartimento SISP e dell'ARPA Lazio, non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. Lazio, sede di Roma, sez. II *bis*, 24 luglio 2020 n. 8739, che ha respinto il ricorso n. 5913/2017 R.G. proposto per l'annullamento dei seguenti atti del Comune di **Civitavecchia**:

- a) determinazione 4 aprile 2017, prot. n.28545, con la quale il dirigente dello Sportello unico attività produttive – SUAP del comune di **Civitavecchia** ha dichiarato la conclusione positiva della conferenza di servizi indetta per il rilascio alla **Società Tempio Crematorio Civitavecchia S.r.l.** dell'autorizzazione unica ambientale – AUA per la costruzione di uno stabilimento di cremazione salme in via Bracciano Claudia 68, nella parte in cui impone prescrizioni al relativo esercizio;
- b) parere 22 marzo 2017, prot. n. 248091, del Sindaco di **Civitavecchia**;
- c) verbale della conferenza di servizi 22 marzo 2017, prot. n. 25966.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di **Civitavecchia** e della Città metropolitana di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 novembre 2021 il consigliere Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti gli avvocati Paolo Botasso e Domenico Occagna;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente appellante, a seguito di una pubblica gara i cui dettagli in questa sede non rilevano, è risultata affidataria della costruzione e gestione in regime di finanza di progetto di un impianto di cremazione e custodia urne cinerarie presso il nuovo cimitero del Comune intimato appellato (sentenza impugnata, p. 2 in fine, fatto pacifico in causa).

2. Per l'esercizio di quest'impianto, ha quindi chiesto il rilascio della necessaria autorizzazione unica ambientale- AUA con domanda rivolta allo Sportello unico attività produttive – SUAP del Comune stesso.

3. Con l'atto 4 aprile 2017 di cui in epigrafe, il Dirigente SUAP ha dichiarato conclusa con esito favorevole la relativa conferenza di servizi, rilasciando una AUA con prescrizioni (doc. 1 in I grado ricorrente appellante).

4. Rilevano in particolare le prescrizioni imposte con il recepimento di un parere 22 marzo 2017 reso dal Sindaco quale autorità sanitaria locale nell'ambito della conferenza di servizi stessa, prescrizioni che, in sintesi estrema, impongono alla ricorrente appellante di monitorare a scadenze regolari gli scarichi in atmosfera e di eseguire ogni anno il numero massimo di cremazioni previste "dal piano economico finanziario approvato in sede di gara" con un numero massimo di ore di attività giornaliera (doc. 2 in I grado ricorrente appellante, parere del Sindaco; doc. 3 in I grado, verbale della conferenza in cui il parere fu manifestato; doc. 23 in I grado città metropolitana, piano economico finanziario).

5. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il TAR ha respinto il ricorso proposto dalla **società** per opporsi a tali prescrizioni, contenute come si è detto negli atti impugnati, motivando nei termini che seguono.

5.1 In via preliminare, ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva nei propri confronti sollevata dalla Città metropolitana, osservando che essa aveva comunque preso in considerazione il parere del Sindaco.

5.2 Nel merito, in primo luogo, ha respinto il motivo centrato sulla presunta incompetenza del Sindaco ad esprimere il parere di cui si è detto, ritenendolo legittima espressione dei suoi poteri di autorità sanitaria locale.

5.3 In secondo luogo, ha ritenuto corrette e congrue le prescrizioni imposte all'esercizio del **crematorio** e respinto il motivo centrato sul loro presunto carattere sproporzionato, osservando che si tratta pur sempre di un'attività che comporta immissioni in atmosfera in un ambiente, come quello di **Civitavecchia**, notoriamente soggetto a pressione ambientale, e che le prescrizioni stesse sono analoghe a quelle che altri Comuni hanno imposto ad impianti identici della stessa impresa.

5.4 In terzo luogo, ha ritenuto tardiva e comunque irritualmente proposta - perché proposta con memoria non notificata- la censura rivolta contro l'imposizione di un limite massimo - annuo di cremazioni e giornaliero di ore di funzionamento dell'impianto (12 ore) - osservando però per completezza che il limite stesso corrisponde al valore previsto dalla **società** stessa nel piano economico finanziario di cui si è detto, e sarebbe quindi un autolimito.

6. Contro questa sentenza, la **società** ha proposto impugnazione, con appello che ripropone le censure respinte in I grado, criticando la sentenza impugnata per non averle accolte, il tutto con i tre motivi che seguono:

- con il primo di essi, deduce propriamente la violazione dell'art. 216 del T.U. 27 luglio 1934 n.1265, e sostiene che il Sindaco non avrebbe competenza alcuna ad esprimere un parere sanitario sulla realizzazione del forno **crematorio**;

- con il secondo motivo, deduce eccesso di potere per omessa istruttoria e travisamento dei fatti, sostenendo il carattere sproporzionato delle prescrizioni imposte;

- con il terzo motivo, critica il capo della sentenza che ha dichiarato inammissibile la censura relativa al limite imposto alle ore di attività giornaliera e al numero di cremazioni annue. In particolare, la **società** afferma (p. 23 dell'atto) che il carattere lesivo di tale prescrizione sarebbe stato palese solo dopo l'inizio dell'attività, e che quindi la censura sarebbe stata tempestiva. Ciò posto, ritiene che la prescrizione relativa sia a sua volta illegittima, perché irragionevole.

7. Contestualmente, la **società** ha proposto domanda cautelare, al fine di poter eseguire un numero maggiore di cremazioni rispetto all'autorizzato, deducendo che diversamente il servizio si sarebbe interrotto, essendo il tetto stesso già quasi raggiunto.

8. La Città metropolitana ha resistito, con memoria 25 agosto 2020, ed ha chiesto di essere estromessa dal giudizio, a suo dire relativo ad atti non propri.

9. Ha resistito anche il Comune, con atto 3 agosto e memoria 10 settembre 2020, in cui, anche ai fini della pronuncia sulla domanda cautelare, ha osservato che il limite alle cremazioni annue, per quanto detto sopra, era da considerare un autolimito, e che il capo della sentenza in cui si afferma che il motivo relativo è stato irritualmente proposto non sarebbe stato impugnato.

10. All'esito della camera di consiglio del giorno 17 settembre 2020, la Sezione, con ordinanza 21 settembre 2020 n.5526, ha respinto la domanda cautelare stessa.

11. Con memorie 22 ottobre 2021 per la ricorrente appellante e per il Comune e con replica 3 novembre 2021 per il solo Comune, le parti hanno insistito sulle rispettive posizioni. In particolare, il Comune ha richiamato una relazione tecnica depositata in I grado (prodotta il 23 giugno 2020) da cui risulta che l'aumento del numero delle cremazioni produce conseguenze apprezzabili sull'inquinamento ambientale ed ha ribadito che limitare il numero stesso a quanto previsto dalla **società** nel proprio piano è un apprezzabile punto di equilibrio fra la tutela dell'ambiente e la necessità di assicurare la redditività dell'impianto. Ha infine evidenziato che il capo della sentenza in cui si afferma l'irrituale proposizione della censura relativa al limite numerico di cremazioni, perché proposta con memoria non notificata, non è specificamente impugnato e deve ritenersi passato in giudicato

12. Alla pubblica udienza del giorno 25 novembre 2021, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

13. Preliminarmente, va dato atto che l'eccezione preliminare proposta dalla Città metropolitana per far valere il proprio presunto difetto di legittimazione passiva è inammissibile, in quanto la sussistenza della legittimazione stessa è stata affermata in modo espresso dal Giudice di I grado nel corrispondente capo di sentenza. In mancanza di appello incidentale sul punto specifico, sul capo in questione si è quindi formato il giudicato interno, che preclude di esaminare l'eccezione corrispondente, riproposta semplicemente con memoria.

14. Ciò posto, nel merito l'appello è infondato e va respinto, per le ragioni esposte di seguito.

15. Il primo motivo, che contesta la competenza del Sindaco ad esprimere il parere reso nel procedimento, è infondato per due ragioni.

15.1 In linea di fatto, occorre ricordare che il Sindaco di **Civitavecchia** ha espresso il proprio parere richiamandosi agli artt. 216 e 217 del T.U. delle leggi sanitarie 27 luglio 1934 n.1265. La prima delle norme citate prevede in generale al comma 6 che chiunque intenda attivare un'industria insalubre di prima o di seconda classe, così come definita nell'elenco allegato alla legge, ne debba dare preventivo avviso al Sindaco, il quale nell'interesse della salute pubblica può vietare l'attivazione stessa ovvero *“subordinarla a determinate cautele”*. La seconda delle norme citate prevede poi che il Sindaco prescrive *“le norme da applicare per prevenire o impedire il danno o il pericolo”* che possa derivare da *“vapori, gas o altre esalazioni, scoli di acque, rifiuti solidi o liquidi provenienti da manifatture o fabbriche”*.

15.2 Ciò posto, il Sindaco ha ritenuto di esprimersi in primo luogo ritenuto che l'impianto in questione sia assimilabile agli *“inceneritori”*, che sono industrie insalubri di prima classe, in base alla parte prima, lettera C n. 14 dell'elenco relativo di cui si è detto, così come approvato dal D.M. Sanità 5 settembre 1994.

15.3 Inoltre, il Sindaco ha dato atto che non risulta emanato il decreto interministeriale previsto dalla l. 30 marzo 2001 n.130, che com'è noto ha reso legale nel nostro Paese la pratica della cremazione, e all'art. 8 ha appunto previsto che *“Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sono definite le norme tecniche per la realizzazione dei crematori, relativamente ai limiti di emissione, agli impianti e agli ambienti tecnologici, nonché ai materiali per la costruzione delle bare per la cremazione”*.

La norma però è tuttora inattuata, e quindi ha lasciato un vuoto normativo in particolare quanto alla disciplina delle emissioni in atmosfera, vuoto che il

Sindaco ha ritenuto di colmare esercitando la propria competenza ai sensi del T.U. 1265/1934 (per tutto ciò, doc.2 in I grado ricorrente appellante, parere del Sindaco in questione).

15.4 Tanto premesso, occorre subito affermare che il motivo di appello come tale è inammissibile, dato che si rivolge contro il parere del Sindaco in quanto tale, senza tener conto del fatto che le relative prescrizioni sono state nel caso concreto recepite dal parere della Città metropolitana in materia, appunto, di immissioni in atmosfera, come risulta dal verbale della conferenza di servizi 22 marzo 2017 (doc. 3 in I grado ricorrente appellante), ove si legge *“il presidente... precisa che le prescrizioni impartite dal Sindaco e sottoposte all’attenzione della Città metropolitana... sono state già recepite dal medesimo ente”*. Contro il parere della Città metropolitana, peraltro, nessuna censura è stata proposta, e ciò rende inammissibili per carenza di interesse le censure proposte contro il parere che di esso è il presupposto.

15.5 Per completezza, va però osservato quanto segue. È fatto notorio nell’ambito della specifica professionalità che i forni crematori con il loro funzionamento producono emissioni inquinanti, costituite in particolare da polveri, monossido di carbonio, ossidi di azoto e zolfo, composti organici volatili, composti inorganici del cloro e del fluoro e metalli pesanti, tra cui il mercurio sovente presente nelle otturazioni dentarie. Con tutto il rispetto che l’etica impone per quelle che comunque sono le spoglie mortali di un essere umano, non si può allora negare che questo tipo di emissioni sia in termini chimico fisici del tutto identico a quello prodotto appunto dagli inceneritori citati nel parere del Sindaco. Appare quindi legittimo che il vuoto di prescrizioni creato dalla non attuazione della l. 130/2001 sul punto venga colmato con il ricorso alla normativa generale del T.U., tenuto presente che dall’art. 8 della l. 130/2001 stessa emerge inequivocabile la volontà del legislatore nel senso che la materia venisse disciplinata. La competenza del Sindaco si deve quindi ritenere legittimamente esercitata.

16. È infondato anche il secondo motivo di appello, che sostiene l'irragionevolezza delle prescrizioni in concreto imposte.

16.1 Le prescrizioni stesse, come si è detto sopra, consistono in sintesi nella necessità di monitorare periodicamente gli scarichi nell'atmosfera conservando per un dato periodo le relative registrazioni degli esiti e nella limitazione dell'attività dell'impianto a dodici ore giornaliere, con un numero di cremazioni non superiore a quello che la stessa **società** gerente ha indicato nel proprio piano economico finanziario (doc. 2 in I grado ricorrente appellante, cit.).

16.2 Tanto premesso, è evidente che si tratta di una materia in cui l'amministrazione è titolare di discrezionalità tecnica, che com'è pacifico, si da non richiedere puntuali citazioni di giurisprudenza, è sindacabile in questa sede di giurisdizione generale di legittimità solo in caso di esiti abnormi ovvero manifestamente illogici, che il Collegio nel caso presente non ravvisa. La ricorrente appellante, in primo luogo, non ha contestato l'affermazione in fatto contenuta nel parere del Sindaco (doc. 2 in I grado, cit.), per cui la zona di **Civitavecchia** è inserita in un "contesto pesantemente gravato" da "numerosi e rilevanti fattori di pressione ambientale che hanno determinato uno stato di sofferenza sanitaria della popolazione", come risulta da uno studio delle autorità sanitarie regionali, puntualmente citato. In un contesto del genere, limitare l'impianto al volume di attività indicato dallo stesso gestore e imporre un monitoraggio appaiono misure assolutamente non sproporzionate, dato che non sacrificano l'attività del privato e intendono soltanto dare all'autorità lo strumento per conoscere se essa produca o no effetti pericolosi, il che è il minimo necessario per qualsiasi ulteriore misura.

17. Il terzo motivo di appello è infine inammissibile.

17.1 Occorre rilevare che la sentenza di I grado ha ritenuto l'inammissibilità della censura qui riproposta, relativa in modo specifico al numero massimo di cremazioni annue e di ore giornaliere di attività, per due distinte ragioni, corrispondenti secondo logica a due distinti capi di essa, ovvero perché

tardiva, dato che le due limitazioni erano già contenute nell'atto originariamente impugnato, e perché comunque irritualmente proposta, perché contenuta in una semplice memoria non notificata. La ricorrente appellante ha contestato la sentenza quanto al primo capo, relativo alla tardività, ma non quanto al secondo, ovvero alla irrituale proposizione; non ha quindi interesse a proporre il motivo stesso, perché anche se la censura fosse riconosciuta come tardiva, resterebbe fermo, dato il giudicato interno sul punto, che essa non è stata ritualmente dedotta.

17.2 Va comunque detto, per mera completezza, che per le prescrizioni specifiche di cui si è detto si può ripetere quanto affermato sopra, ovvero che si tratta di prescrizioni non manifestamente irragionevoli né abnormi, e quindi il motivo sarebbe stato infondato anche nel merito.

18. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano così come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 6236/2020), lo respinge.

Condanna la ricorrente appellante **Società Tempio crematorio Civitavecchia** a rifondere alle controparti costituite Comune di **Civitavecchia** e Città metropolitana di Roma Capitale le spese di questo grado di giudizio, spese che liquida in € 5.000 per ciascuna parte, e così per complessivi € 10.000 (diecimila/00), oltre accessori di legge, ovvero IVA, CPA e rimborso spese generali.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE
Vito Poli

IL SEGRETARIO