

Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali, Servizio Sanità Pubblica

Risposta a quesito 30/01/2004, n. ASS/PRC/04/3308

“Richiesta di parere in materia di polizia mortuaria”

In riferimento alla Vostra richiesta datata 30 settembre 2003, pervenuta a questo Servizio il 28/19/2003, si trasmette il parere formulato in merito dal Responsabile del Servizio Giuridico e Amministrativo e Sviluppo delle Risorse Umane della Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali della Regione Emilia-Romagna.

Restando a disposizione per eventuali necessità si porgono cordiali saluti.

PIERLUIGI MACINI

ALLEGATO

DIREZIONE GENERALE SANITÀ E POLITICHE SOCIALI SERVIZIO GIURIDICO E AMMINISTRATIVO E SVILUPPO DELLE RISORSE UMANE PARERE 16/01/2004, P.N. ASS/PSS/04/1360

In riferimento alla Vostra protocollo n. 43081 del 24 novembre 2003 si formulano le seguenti constatazioni.

Il quesito formulato dal Presidente di Federgasacqua fa riferimento a tre fattispecie di autorizzazione previste dal Regolamento di polizia mortuaria, approvato con il DPR 10 settembre 1990, n. 285, disciplinate rispettivamente dagli articoli 82, 105 e 10 del medesimo decreto che, per comodità di esposizione, è bene richiamare.

L'articolo 82, relativo al periodo di inumazione delle salme, contempla, al comma 3, una autorizzazione all'abbreviazione del turno di rotazione *“quando si accerti che in un cimitero, per particolari condizioni di composizione e di struttura del terreno, la mineralizzazione dei cadaveri si compie in un periodo più breve”*; tale autorizzazione è posta in capo al Ministero della Sanità, sentito il Consiglio Superiore di Sanità.

L'articolo 105 prevede che il Ministro della sanità, di concerto con il Ministro dell'Interno, udito il parere del Consiglio di Stato, previo parere del Consiglio superiore di sanità, possa autorizzare, con apposito decreto, la formulazione *“privilegiata”*.

La disposizione finale e transitoria contenuta nell'art. 106 recita: *“Il Ministro della sanità, sentito il Consiglio superiore di sanità e d'Intesa con l'unità sanitaria competente, può autorizzare speciali prescrizioni tecniche per la costruzione e ristrutturazione dei cimiteri, nonché per l'utilizzazione delle strutture cimiteriali esistenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento”*.

A seguito del conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni, attuato con la legge *“Bassanini”* (legge 15 marzo 1997, n.59) e con i provvedimenti attuativi della medesima legge (per la materia in esame, il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ed il D.P.C.M. 26 maggio 2000), le autorizzazioni previste dal regolamento di polizia mortuaria sono state poste in capo alle regioni. La normativa regionale vigente (L.R. 4 maggio 1982, n. 19 *“Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene pubblica, veterinaria e farmaceutica”* e S.M. e L.R. 21 aprile 1999, n.3 *“Riforma del sistema regionale e locale”*) stabilisce che, per l'adozione e l'esecuzione dei provvedimenti di sua competenza, il Sindaco, quale Autorità sanitaria locale, si avvalga dei servizi delle disciolte Unità sanitarie locali (oggi Aziende U.S.L.); dal canto loro, queste ultime, nella organizzazione dei servizi, garantiscono al Sindaco le condizioni per lo svolgimento delle sue attribuzioni (articolo 5 L.R. n. 19/1982 e s.i.m.)

In proposito questo Assessorato ha precisato, con la circolare n. 8 del 24 aprile 2001, che le funzioni di autorizzazione in tema di polizia mortuaria, sulla base della succitata normativa regionale, spettano al Sindaco in qualità di Autorità sanitaria locale, il quale si avvarrà del Dipartimento di Sanità Pubblica dell'Azienda U.S.L., in caso di necessità relative a problematiche di carattere igienico-sanitario.

Il ruolo di supporto tecnico sanitario e la natura consultiva endoprocedimentale del parere reso al Sindaco dai competenti servizi della Azienda U.S.L., per il corretto esercizio dei poteri ad esso attribuiti in materia della salu-

te pubblica, è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, in materia, si è espressa nel senso di ritenere che se da un lato non può essere messa in discussione la competenza comunale all'emanazione di provvedimenti in materia di igiene pubblica, dall'altro tali provvedimenti devono trovare fondamento e motivazione negli accertamenti sanitari svolti dalla Asl (si veda, al riguardo, sent. T.a.r. Lombardia, sezione I, n. 5267/2001; sent. C. Stato, sezione V, n. 766/2001).

Nulla quaestio nel caso contemplato dall'articolo 106 del più volte richiamato Regolamento di polizia mortuaria, in cui si è espressamente richiesto di acquistare l'intesa della AUSL; per le restanti due fattispecie di autorizzazione, che prevedono l'una (articolo 105) il "previo parere" dell'organo consultivo (ora AUSL) e l'altra (articolo 82) che tale organo venga "sentito", dovrebbero comunque valere i medesimi presupposti, ossia necessità relative a problematiche di carattere igienico-sanitario che inducono il Sindaco ad avvalersi di un supporto tecnico-sanitario specialistico, quale quello offerto dal Dipartimento di Sanità Pubblica della Azienda U.S.L. territorialmente competente. Se ragioni siffatte stanno alla base della richiesta di parere formulata dall'Autorità competente e se il risultato degli accertamenti sanitari svolti dalla A.U.S.L. consente al Sindaco di motivare i propri provvedimenti emanati in materia, pare assai difficile per quest'ultimo discostarsi dal parere reso e giustificare, con adeguata motivazione, il provvedimento adottato disattendendo la volontà dell'organo consultivo a ciò preposto.

Cordiali saluti
LORENZO BROCCOLI

SEFIT Federgasacqua, Richiesta di parere 30/09/2003, p.n. 162/sv
Oggetto: Richiesta di parere in materia di polizia mortuaria

Al Dr. Pierluigi Macini, Direttore del Servizio Sanità Pubblica della Regione Emilia Romagna
Viale Aldo Moro 21, 40127 Bologna
e p.c.

Al Dr. Graziano Cremonini, Presidente di Confservizi Emilia Romagna
Via Innocenzo Malvasia 6, 40131 Bologna

La scrivente Federazione rappresenta, tra gli altri, i Servizi funebri e cimiteriali gestiti direttamente dai Comuni o attraverso le forme di legge consentite (municipalizzate, SPA, concessioni, istituzioni).

La presente è per porre alcuni quesiti in materia di polizia mortuaria, alla luce del decentramento di funzioni e autorizzazioni (in particolare di polizia mortuaria) operato con il DPCM 26/5/2000.

Con circolare dell'Assessorato alla sanità regionale, n. 8 del 24 aprile 2001, codesta Amministrazione ha chiarito che per effetto delle scelte normative fatte dalla Regione Emilia Romagna, si ha una sub delega delle funzioni in materia di polizia mortuaria che lo Stato ha trasmesso alle Regioni, conseguenza del DPCM 26 maggio 2000.

Si tratta delle "funzioni di autorizzazione in tema di polizia mortuaria, che spettano al Sindaco, in qualità di Autorità sanitaria locale, che si avvarrà del Dipartimento di Sanità Pubblica dell'AUSL in caso di problematiche di carattere igienico sanitario".

Con circolare del Ministero della Salute p.n. 400.VIII/9L/1924 del 21/5/2002 lo Stato è intervenuto in materia, riappropriandosi delle seguenti autorizzazioni:

1. Autorizzazione ad impiegare per le casse funebri materiali diversi da zinco, piombo e legno (ex art.31 e 75 DPR 10 settembre 1990, n.285);
2. Autorizzazione per l'impiego di valvole per fissare o neutralizzare i gas da putrefazione applicabili ai feretri (ex art.77 DPR 10 settembre 1990, n.285).

Le autorizzazioni, originariamente di competenza del prefetto, in qualità di delegato del Ministero della sanità, e cioè relative al rilascio del Passaporto Mortuario (ex art.28 e 29 DPR 10 settembre 1990, n.285), sono di competenza dei Sindaci del Comune interessato. Così come anche ribadito e precisato dalla Circolare Ministero Interno N. 4/2003 del 12/3/2003. La scrivente Federazione ritiene che la natura delle autorizzazioni al trasporto sia tale da considerarle di competenza del dirigente.

Al Sindaco del Comune della Regione Emilia Romagna, invece, vengono attribuite, sulla scorta della normativa regionale (art. 5 LR 4/5/1982, n. 19 e art. 179 LR 21/4/1999, n. 3) le competenze autorizzatori seguenti, in qualità di Autorità sanitaria locale:

1. Autorizzazioni relative all'impiego di speciali prescrizioni tecniche per la costruzione e la ristrutturazione dei cimiteri, o per l'utilizzazione delle strutture cimiteriali esistenti (*ex art.106 DPR 10 settembre 1990, n.285*);
2. Autorizzazione per tumulazione privilegiata (*ex art.105 DPR 10 settembre 1990, n.285*);
3. Autorizzazione ad aumentare o diminuire il periodo di inumazione delle salme (*ex art.82 DPR 10 settembre 1990, n.285*).

Solo per queste ultime tre competenze, in caso di necessità relative a problematiche igienico-sanitarie, è richiesto il previo parere della locale AUSL.

I quesiti che si pongono vanno nella direzione di chiarire la portata di tale innovazione:

- a) è in ogni caso prevedibile per ciascuna di dette autorizzazioni la richiesta di parere o lo è solo in caso di valutazione della prima circostanza rilevata? Ad es. nel caso di autorizzazione per tumulazione privilegiata, una volta definiti i criteri generali da seguire, non appare necessario a questa Federazione il ricorso al parere dell'AUSL di volta in volta;
- b) Il parere dell'AUSL è sempre vincolante? Si tratta di comprendere se occorre conformarsi o meno al parere della AUSL o se il Sindaco possa, invece, discostarsene. Si ritiene infatti che nel caso dell'art. 106 del DPR 285/90 sia necessaria la previa intesa con l'AUSL, perché il testo dell'art. 106 del DPR lo esplicita, mentre nel caso dell'art. 82 del DPR 285/90 il Sindaco possa discostarsi dal parere dell'AUSL, analogamente a quanto era permesso al Ministro della sanità in caso di pareri emessi dal Consiglio superiore di sanità e tenuto conto che per il comma 4 dello stesso articolo è competenza del Sindaco regolare le esumazioni.

In attesa di riscontro, si porgono distinti saluti

Il Presidente

ANDREA LOLLI

ALLEGATO 1

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione ANNO 1994 ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 9823/1994 proposto da Orsina Mario, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Mario Contaldi, Claudio Dal Piaz e Carlo Emanuele Gallo ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, Via Pierluigi da Palestrina n. 63,

contro

il Comune di Torre Pellice, nella persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Ettore Bert ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Aldo Di Lauro in Roma, Via Santa Maria Maggiore n. 112,

e nei confronti

dell'U.S.S.L. n. 43 della Regione Piemonte, non costituita in giudizio,

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte Torino Sez. II n. 557 del 7 novembre 1994.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Torre Pellice;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Vista l'ordinanza n. 28/95 con la quale è stata respinta la richiesta di sospensione dell'esecuzione della sentenza appellata;

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 31 ottobre 2000 la relazione del Consigliere Giorgio Musio e uditi, altresì, l'Avv. Contaldi per l'appellante e l'avv. Bert per il Comune appellato;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Il Sig. Mario Orsina, titolare dell'omonimo allevamento di pollame di Torre Pellice, proponeva i seguenti ricorsi al TAR Piemonte Sez. II per l'annullamento dei provvedimenti appresso specificati:

A. A) con ricorso 614/92: dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Torre Pelice n. 2 del 13 febbraio 1992, con la quale era ordinato al ricorrente: 1) di presentare, entro il termine perentorio di 60 giorni, un progetto di impianto che eliminasse totalmente l'emissione di prodotti volatili e di polveri di allevamento; 2) di mettere in funzione l'impianto sopradetto entro un termine perentorio di giorni 90 dalla data di approvazione del progetto e del rilascio dell'eventuale autorizzazione amministrativa, come richiesto dal Servizio igiene pubblica della Comunità Montana – U.S.S.L. n. 43;

B. B) con ricorso 1303/92: dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Torre Pelice n. 16 del 3 luglio 1992, con la quale veniva revocato il nulla osta concesso con il provvedimento sindacale n. 479 del 23 febbraio 1968, per l'installazione di un allevamento avicolo in Via Pellice n. 8.

A sostegno della prima impugnativa, il ricorrente deduceva i vizi di violazione di legge con riferimento all'art. 216 T.U. leggi sanitarie R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, illogicità, difetto e/o insufficienza di istruttoria e di motivazione, ingiustizia grave e manifesta e sviamento.

In particolare, non poteva addebitarsi al ricorrente la presenza dell'allevamento in zona intensamente abitata, poiché l'allevamento è stato ubicato in zona, allorché la medesima era zona industriale e nelle vicinanze non vi era nessuna abitazione.

Il Comune aveva rilasciato concessioni edilizie, quantunque fosse stato sconsigliato dal medico provinciale in data 2 marzo 1979.

Inoltre, il Sig. Orsina contestava dal punto di vista tecnico-sanitario l'esistenza di un reale pericolo per gli abitanti e gli altri frequentatori della zona, in quanto sia il medico provinciale nel 1979, che l'U.S.L. e l'Istituto di Igiene dell'Università degli Studi di Torino nel 1983 avevano escluso che la presenza dell'allevamento potesse arrecare danno alla salute pubblica.

Peraltro, non esisteva allo stato del progresso tecnologico un impianto idoneo ad eliminare totalmente l'emissione di prodotti volatili e di polveri dall'allevamento in questione e né era individuabile il potere che il Sindaco intendeva esercitare.

Con il secondo ricorso il Sig. Orsina deduceva la violazione dell'art. 216 del T.U. 1265/1934 ed eccesso di potere sotto vari profili, in quanto il Sindaco non aveva il potere per fissare termini perentori, non previsti dalla legge, per la presentazione del richiesto progetto, né vi era stata istruttoria. E neanche potevano essere considerate valide le affermazioni del Comune sulla asserita pericolosità dell'allevamento.

In ogni caso la revoca del nulla osta, secondo il ricorrente, avrebbe dovuto essere giustificata da un'approfondita ed analitica valutazione in punto di pubblico interesse, tanto più che l'amministrazione comunque avrebbe tutt'al più dovuto contestare l'idoneità della soluzione proposta e diffidare il ricorrente ad adottare i diversi adempimenti, onde attrezzare il capannone al fine di evitare i lamentati inconvenienti.

Il Comune di Torre Pelice, costituitosi in giudizio, confutava le dedotte argomentazioni e chiedeva la reiezione del ricorso e, ottemperando all'ordinanza istruttoria n. 484/1992, depositava la richiesta documentazione.

Con la sentenza in epigrafe il TAR, previa riunione dei ricorsi, li respingeva, compensando tra le parti le spese del grado.

Il ricorrente originario propone ora appello contro la sentenza, ne chiede la riforma con la riproposizione dei motivi dedotti in primo grado.

L'amministrazione intimata, costituitasi in giudizio, contesta in fatto e in diritto le censure mosse dall'appellante e ritiene che l'appello debba essere respinto e confermata la sentenza in epigrafe.

L'Unità Socio Sanitaria Locale n. 43, alla quale l'appello risulta debitamente notificato, non si è costituita in giudizio.

All'udienza del 31 ottobre 2000 la causa veniva trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1) In ordine alle questioni sollevate con il primo ricorso sub A2) sembra doveroso ricordare che rientrano nelle attribuzioni dei Sindaci i poteri di controllo e repressivi, previsti dagli artt. 216 e 217 del T.U.L.S. 1265/1934, sia perché nessuna modifica è stata apportata dalla legge 833/1978 (cfr. art. 32, 3° comma), sulla istituzione del Servizio sanitario nazionale, sia in relazione all'attuazione della delega di cui alla legge 22 luglio 1975, n. 382, avvenuta con il DPR 24 luglio 1977, n. 616 (art. 32).

Nell'ambito di tale attività il Sindaco opera per il corretto esercizio dei poteri attribuitigli con l'ausilio della locale Unità Sanitaria, il cui parere ha natura consultiva e endoprocedimentale e tuttavia, data la sua natura di carattere tecnico-sanitario, sollecita la promozione di tutti gli interventi tesi a tutelare la salute pubblica.

Questa Sezione (Cons. Stato Sez. V 5 febbraio 1985, n. 67) ha già avuto modo di rimarcare che il Sindaco è titolare di un'ampia potestà di valutazione della tollerabilità o meno delle lavorazioni provenienti dalle industrie, classificate "insalubri", ed inserite nella prima e nella seconda delle categorie previste dall'art. 216 del richiamato testo unico delle leggi sanitarie, e l'esercizio di tale potestà può avvenire in qualsiasi tempo e, quindi, anche in epoca successiva all'attivazione dell'impianto industriale. Inoltre, può estrinsecarsi con l'adozione in via cautelativa

re di interventi finalizzati ad impedire la continuazione o l'evolversi di attività che presentano i caratteri di possibile pericolosità, per effetto, in particolare, delle esalazioni, scoli e rifiuti, specialmente riguardanti l'allevamento, come nel caso in esame, di tipo avicolo e ciò per contemperare le esigenze di pubblico interesse con quelle pur rispettabili dell'attività produttiva. Nella fattispecie, si evince dagli atti che l'ordinanza 2/92 del 13 febbraio 1992, emessa dal Sindaco del Comune di Torre Pellice nei confronti dell'appellante, da atto dell'avvenuto riscontro da parte del Servizio Igiene Pubblica U.S.S.L. 43 della Comunità Montana della Val Pellice, della insufficienza delle misure poste in essere dal titolare dell'allevamento, per cui si appalesava la necessità di provvedimenti urgenti a tutela della salute pubblica.

La contemporanea ingiunzione a presentare un progetto per l'eliminazione dei paventati pericoli e a mettere in funzione l'impianto progettato entro 90 giorni dalla data di approvazione del progetto, pertanto, si inquadra correttamente nell'ambito dei poteri spettanti al Sindaco e né sembra che possa parlarsi di eccesso di potere o difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto sono indicate le condizioni che hanno reso necessario ed urgente l'intervento ed è chiaro il riferimento alle sollecitazioni provenienti dall'organo tecnico-sanitario in parte anche per *relationem*.

Il parere acquisito in sede di produzione richiesta dal TAR faceva esplicito riferimento a quanto previsto dall'art. 216, 5° comma del TULS ed alle condizioni ambientali di intollerabilità e di pericolo esistenti che rendevano urgente l'intervento sindacale.

Inconferente appare, quindi, la censura proposta circa l'avvenuta espansione dell'abitato cittadino anche nella zona limitrofa allo stabilimento industriale, nel quale era stato ubicato l'allevamento, che quasi starebbe a significare l'impossibilità per l'amministrazione comunale di adeguare lo sviluppo urbanistico alle esigenze della comunità amministrata.

Nulla avrebbe vietato, eventualmente ed in linea di massima, all'appellante, di chiedere l'autorizzazione a trasferire la propria industria, classificata insalubre 1^a classe, al di fuori del centro abitato, come già avvenuto in casi analoghi, onde poter continuare la propria attività produttiva, una volta constatata la continuità e intollerabilità delle esalazioni prodotte, anche sulla base dell'avvenuta constatazione da parte del Sig. Orsina che la soluzione meccanica consistente nella diversa collocazione dei ventilatori mobili e del diverso funzionamento degli aspiratori fissi e l'uso di integratori dietetici non potevano ridurre le emissioni.

Si soggiunge, infine, per quanto attiene ai pareri rilasciati sia dal medico provinciale nel 1979, che dall'Istituto di Igiene dell'Università degli Studi di Torino nel 1983 che la situazione presa in esame dall'U.S.S.L. 43 e dal Sindaco del Comune di Torre Pellice e di circa 9 anni distante (1992) dagli stessi pareri e che comunque in materia di igiene del suolo e dell'abitato era in vigore la normativa di cui alla legge 13 luglio 1966, n. 615 (anche se non espressamente citata nelle premesse del provvedimento impugnato) che agli artt. 1 e 20 dettava già precise disposizioni in materia di emissione di esalazioni, atte ad evitare alterazioni delle condizioni di salubrità dell'aria e di costituire, pertanto, un pregiudizio diretto ed indiretto alla salute dei cittadini.

2 Le denunciate censure sub B2) concernenti l'ordinanza del Sindaco del Comune di Torre Pellice n. 16 del 3 luglio 1992, con la quale veniva invocato il nulla osta all'esercizio dell'attività di allevamento già concesso al Sig. Orsina, appaiono non condivisibili in termini soprattutto di illegittimità derivata, che le suindicate considerazioni portano, invece, ad escludere nel caso in esame.

In secondo luogo, si osserva che l'autorizzazione amministrativa per l'esercizio di un'industria classificata insalubre, ai sensi del D.M. 2 marzo 1987 che classifica le industrie in argomento, è concessa 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" (Cons. Stato Sez. V 19 febbraio 1996, n. 212).

A seguito dell'avvenuta constatazione dell'assenza di interventi per prevenire ed impedire il danno da esalazioni, il Sindaco può disporre, con la revoca del nulla osta, la cessazione dell'attività (Cons. Stato Sez. V 27 aprile 1988, n. 247).

Si soggiunge che la valutazione del pubblico interesse risulta effettuata dai numerosi contatti avuti dall'amministrazione con l'interessato, documenti e denunce contenute nel fascicolo di primo grado, per cui riesce difficile intravedere una illegittimità del comportamento dell'amministrazione comunale resistente che, come si è visto, si è mossa nell'ambito della normativa nella specifica materia, all'epoca vigente.

Sulla base delle indicate considerazioni, l'appello va respinto, perché infondato.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per la compensazione tra le parti delle spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione V) respinge l'appello.

Spese del grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso a Palazzo Spada, sede del Consiglio di Stato, nella camera di consiglio del 31 ottobre 2000, con l'intervento dei Signori:

Salvatore Rosa Presidente
Stefano Baccharini Consigliere
Aldo Fera Consigliere
Marco Lipari Consigliere
Giorgio Musio Consigliere estensore
L'ESTENSORE F.to Giorgio Musio
IL PRESIDENTE F.to Salvatore Rosa
IL SEGRETARIO F.to Francesco Cutrupi

ALLEGATO 2

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
(Sezione Prima) ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso R.G.N. 5062 del 2000 **imprevista** proposto da Associazione Asilo del cane di Palazzolo milanese, in pers. del Pres. p.t., rappr.to e difeso dall'avv. Ugoccionied el.te dom.to presso il suo studio in Milano, v. Lanzone 31, per delega a margine dell'atto introduttivo;

contro

Comune di Paderno Dugnano, in pers. del Sindaco p.t., rappr.to e difeso dall'avv. Pagano ed el.te dom.to presso lo stesso, in Milano, v. Boccaccio 19, come per delega a margine dell'atto di costituzione;

e nei confronti

per l'annullamento

nel ricorso:

- dell'ordinanza n. 68/d prot.N. 35815 del 4.9.2000 emessa dal dirigente del Servizio ecologia del Comune di Paderno Dugnano e, per quanto occorra, della comunicazione di avvio del procedimento prot. N. 3786 del 19.9.2000, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto o conseguente;

nei motivi aggiunti:

- del provvedimento n. 6748 del 13 febbraio 2001 emesso dallo stesso Dirigente;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza dell'11.7.2001, il Dott. Solveig Cogliani; uditi altresì, i procuratori delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con la prima delle ordinanze menzionate in epigrafe, il dirigente dell'ufficio ecologia del Comune resistente ordinava all'istante di:

- iscrivere all'anagrafe canina tutti i cani ospitati presso la struttura, comunicando i dati dei cani già iscritti al Comune ed al servizio veterinario della ASL;

- di non ricevere altri animali oltre quelli già detenuti;

- di effettuare un censimento, predisponendo d'intesa con la ASL uno schema sulle notizie sanitarie degli animali;

- di sterilizzare tutti i gatti;

- di predisporre un programma di sterilizzazione di tutti i cani per cui non è ricevuta proposta di adozione o reclamo da parte dei proprietari entro 60 gg.;

- di programmare la soppressione dei cani gravemente ammalati o incurabili o di comprovata pericolosità;

- di somministrare agli animali solo alimenti igienicamente ed adeguatamente conservati e di non collocare contenitori esterni per la raccolta anonima di cibi sfusi, essendo peraltro necessaria una previa autorizzazione del Comune per la posa di eventuali cassoni esterni di raccolta cibo;

- di presentare un programma di riduzione numerica degli animali, da iniziare entro 3 mesi, al fine di perseguire il dimezzamento degli animali esistenti presso la struttura;

- di affiggere un avviso visibile alla cittadinanza sull'impossibilità di ricezione di animali e di diffida a chiunque di depositare cibo all'esterno della struttura;

- di comunicare entro 10 giorni al Comune ed al Servizio veterinario della ASL il nominativo di un responsabile della custodia degli animali.

Con l'atto prot. n. 37836, inoltre, il Comune dava comunicazione dell'avvio del procedimento di verifica degli adempimenti prescritti dalla normativa vigente in materia, in particolare richiedendo documentazione sul sistema di scarichi al fine di verificare il permanere delle condizioni necessarie al mantenimento dell'attività svolta.

Con il primo motivo di ricorso l'Associazione deduceva l'illegittimità dell'ordinanza per essere stata rivolta a soggetto diverso, Asilo del cane s.r.l., che non ha alcuna disponibilità sul rifugio.

Con il secondo motivo, censurava la violazione dei principi informativi di cui all'Accordo governo, regioni, comuni e provincie, di cui al provvedimento 18.3.1999, del d.P.R. n. 320 del 1954 e della l.r.g. n. 30 del 1987, nonché il vizio di eccesso di potere, sotto i diversi profili del travisamento dei presupposti di fatto, dell'incompetenza assoluta, della carenza istruttoria, della contraddittorietà, dello sviamento e della carenza della motivazione, in relazione alla competenza in materia di controllo sanitario delle strutture gestite dagli enti e dalle associazioni protezionistiche in capo alla ASL.

Con il terzo motivo, l'Associazione contestava la legittimità del provvedimento per violazione della l. n. 281 del 1991, del d.P.R. n. 320 del 1954 e della l.r.g. n. 37 del 1987, nonché per eccesso di potere per carenza dei presupposti, per contraddittorietà, sviamento ed abuso di potere, dovendo ritenersi prive di fondamento le affermazioni li contenute.

In particolare contestava l'affermazione, in forza della quale la costruzione del rifugio, dovrebbe considerarsi provvisoria, con la conseguente impossibilità di realizzare strutture idonee ad ospitare gli animali. Precisava, infatti, che con la concessione in sanatoria rilasciata in data 20.5.1993, si era dato atto dell'inesistenza in loco dei vincoli di inedificabilità, mentre non era bastata disposta la precarietà della costruzione. Relativamente, poi, alle condizioni igienico-sanitarie, inconferente sarebbe il richiamo svolto dal Comune alla nota USSL 66 del 1988, ampiamente superato da altri sopralluoghi della ASL competente. Altresi, asseritamente inconferente sarebbe il richiamo al divieto della regione di predisporre un forno per l'incenerimento delle carcasse, nonché a quanto disposto

Deduceva, inoltre, che il rifugio già adempie all'iscrizione dei cani all'anagrafe canina, mentre la disposizione relativa al diniego di ingresso di nuovi animali sarebbe contraria allo Statuto stesso dell'Associazione. Priva di motivazione sarebbe inoltre la disposizione relativa alla necessità di sterilizzazione di tutti i cani, essendo essa troppo gravosa per l'Associazione.

A seguito della prima ordinanza emessa in sede cautelare di rigetto dell'istanza di sospensione, era emessa l'ordinanza, oggetto dei motivi aggiunti, con cui si ribadivano le suddette prescrizioni e le richieste di documentazione, indirizzata al Presidente dell'Associazione ricorrente.

L'Associazione ricorrente ribadiva le censure già svolte, deducendo l'illegittimità derivata della predetta ordinanza.

Si costituiva il Comune, chiedendo il rigetto della domanda.

In primo luogo l'amministrazione deduceva il carattere prodromico al procedimento dell'atto n. 37836.

Relativamente all'ordinanza n. 68, deduceva che essa era meramente ricognitiva di obblighi derivanti dalla legge o da provvedimenti di carattere generale, al fine di garantire gli adempimenti necessari per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo.

Deduceva, ulteriormente che l'associazione non aveva conseguito il nulla osta prescritto ai fini dell'esercizio della propria attività e che l'associazione avrebbe dovuto semmai partecipare alle gare per la stipula di convenzioni per la cattura ed il ricovero degli animali randagi.

Evidenziava, poi, che a seguito di segnalazione della ASL competente il Comune aveva provveduto a classificare l'attività svolta dall'Associazione come industria insalubre in data 27.10.2000.

Inoltre, rappresentava che, in considerazione della trasformazione della struttura assentita solo perché temporanea, la Giunta comunale aveva fornito indirizzo al Settore gestione del territorio per la revoca del condono edilizio.

In considerazione di quanto riferito, eccepiva, da un lato l'inammissibilità del ricorso, in considerazione dell'assenza di una lesione della posizione giuridica dell'Associazione ricorrente, dall'altro contestava la fondatezza degli assunti.

Non sarebbe possibile confondere il soggetto cui è indirizzata l'ordinanza in forza dell'indirizzo stesso e del nome del rappresentante legale, esattamente indicati e corrispondenti all'Associazione e non alla s.r.l. Inoltre, le prescrizioni troverebbero motivazione nelle indicazioni già fornite dalla ASL, a seguito di specifici accertamenti. Relativamente all'atto n. 6748 esso non avrebbe natura autonomamente provvedimentale, limitandosi a ripetere quanto già disposto.

DIRITTO

1. Preliminarmente, osserva il Collegio che l'atto n. 3783/00 non ha natura provvedimentale ma costituisce mera comunicazione di avvio del procedimento. Il ricorso avverso lo stesso, pertanto, deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse, non essendo il predetto atto idoneo ad incidere sulla posizione giuridica della ricorrente.

2. Altresi, la nota del 13.2.2001 ha valenza meramente ripetitiva dei due atti, già impugnati e, pertanto, in sede di verifica giurisdizionale della legittimità, ne segue le sorti.

3. Passando all'esame delle singole censure va rilevato in primo luogo che l'identità del destinatario dell'ordinanza n. 68 non può essere posta in dubbio, poiché, seppure erroneamente il Comune ha indicato che la notifica doveva essere fatta al rappresentante dell'Asilo del cane, questi era individuato nel Presidente p.t. dell'Associazione ricorrente e la notifica avveniva presso la sede della stessa. Sicché deve riconoscersi che l'atto era idoneo raggiungere lo scopo, pervenendo correttamente all'interessata, titolare dell'attività oggetto del provvedimento stesso. Del resto la seconda ordinanza, era esattamente indirizzata all'Associazione.

4. Per quanto concerne la dedotta incompetenza comunale, va rilevato che l'art. 160, d.P.R. n. 320 del 1954 dispone che *"Qualsiasi provvedimento di polizia veterinaria di competenza dell'autorità comunale, anche se non esplicitamente previsto dalle disposizioni del presente regolamento, deve essere adottato dal sindaco sentito il veterinario comunale. Quando trattasi di provvedimenti che riguardano la salute dell'uomo e l'igiene generale il sindaco deve sentire anche l'ufficiale sanitario"*.

Rientra, pertanto, nelle competenze comunali l'emanazione dei provvedimenti relativi all'igiene pubblica, mentre ciò che spetta alla ASL, come esattamente ricordato da parte ricorrente sono i controlli sanitari. Ne deriva che se da un lato non può essere posta in discussione la competenza comunale all'emanazione del provvedimento in materia di igiene pubblica, dall'altro tale provvedimento deve trovare fondamento e motivazione negli accertamenti sanitari svolti dalla ASL.

È sotto tale aspetto che deve trovare esame la legittimità del provvedimento impugnato. Orbene, in primo luogo esulano dall'esame tutte le considerazioni di ordine edilizio-urbanistico sulle strutture adibite al ricovero degli animali, essendo ciò oggetto del procedimento ancora in itinere di verifica, per cui è stato dato avviso di avvio del procedimento all'interessata. Né possono essere poste a motivazione del provvedimento altri argomenti che non siano già richiamati nel provvedimento stesso.

In primo luogo l'ordinanza fa rinvio ad un accertamento della USSL n. 66, risalente al 1988, con cui veniva segnalato l'incremento numerico degli animali ospitati e la carenza delle condizioni igieniche.

Di contro il provvedimento, però, non fa riferimento al più recente verbale di sopralluogo, datato 15.3.2000, nel quale si evidenziava che la struttura era trovata in buone condizioni igienicosanitarie.

Altresi, si verificava l'esistenza delle canine per la decantazione dei reflui nella fognatura comunale. Gli animali erano trovati in buone condizioni di salute ed igieniche. Sicché si rilevava il miglioramento delle condizioni e l'assenza delle esalazioni maleodoranti.

Altresi, il provvedimento faceva menzione delle ordinanze nn 4 del 1998 e 89 del 2000. Con la prima si davano disposizioni a seguito del verificarsi di un solo caso di leptospirosi presso il rifugio in oggetto. Con la seconda il Comune ordinava l'iscrizione degli animali all'anagrafe canina in prevenzione del randagismo.

In forza di quanto rilevato, va pertanto, evidenziato che mentre talune prescrizioni date dall'amministrazione comunale appaiono trovare fondamento già nella normativa esistente, altre costituiscono un non motivato aggravio della situazione dell'Associazione.

L'associazione appare, infatti, già obbligata all'iscrizione dei cani detenuti all'anagrafe, nonché al rispetto delle misure igieniche per l'alimentazione degli animali. Del resto la stessa ricorrente non contesta il disposto obbligo di censimento e di utilizzo di alimenti idonei igienicamente od il divieto di raccolta esterna del cibo.

Per quanto concerne la soppressione dei cani, indicata come misura solo per i casi in cui sia necessaria, questa non può che avvenire a norma del Regolamento di polizia veterinaria e nei limiti dei casi lì indicati; tuttavia allo stato non risulta che la ASL abbia rilevato ipotesi in cui tale misura sia necessaria. Dispone anche l'art. 2, co. 6, l. n. 281 del 1991 che *"I cani ricoverati nelle strutture di cui al comma 1 dell'articolo 4, fatto salvo quanto previsto dagli articoli 86, 87 e 91 del regolamento di polizia veterinaria approvato con decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 1954, n. 320, e successive modificazioni, **possono essere soppressi, in modo esclusivamente eutanasico, ad opera di medici veterinari, soltanto se gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità.**"*

Al contrario, non trova giustificazione l'ordine relativo alla sterilizzazione degli animali o al divieto di accoglienza di altri animali.

Dispone l'art. 2, co. 1, l. n. 281 del 1991 che *"Il controllo della popolazione dei cani e dei gatti mediante la limitazione delle nascite viene effettuato, tenuto conto del progresso scientifico, presso i servizi veterinari delle unità sanitarie locali. **I proprietari o i detentori possono ricorrere a proprie spese agli ambulatori veterinari autorizzati delle società cinofile, delle società protettrici degli animali e di privati.**"*

Non può essere, pertanto, addossato ad un privato l'onere, gravosa anche dal punto di vista economico, della sterilizzazione degli animali, senza che tale disposizione trovi fondamento normativo o in una necessità adeguatamente motivata.

Per altro verso, va rilevato che il divieto di accoglienza di nuovi animali va ad incidere sull'oggetto lo scopo proprio dell'associazione protezionista, senza che sia fornita adeguata motivazione, essendo il riferimento ai sopralluoghi della USSL non correttamente eseguito, attraverso l'omissione degli accertamenti più recenti.

Ne consegue che il ricorso deve essere accolto in relazione ai punti 2, 4, 5, 8, 9 dell'ordinanza n. 68/d ed ai corrispondenti punti della nota prot. N. 6748 del 13.2.2001.

In considerazione della complessità della fattispecie esaminata, sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima) dichiara in parte inammissibile il ricorso ed in parte accoglie nei limiti indicati in motivazione e, per l'effetto annulla l'ordinanza n. 68/d, relativamente ai punti 2, 4, 5, 8, 9 ed ai corrispondenti punti della nota 6748. Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Milano, addì 11.7.2001, dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sez. I) riunito in camera di consiglio con l'intervento dei seguenti Magistrati:

Giovanni Vacirca, Presidente

Carmine Spadavecchia, Consigliere

Solveig Cogliani, Rel. Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO