

**TAR Sicilia Catania – Sez. IV; Sent. n. 1280 del 25.05.2011****FATTO e DIRITTO**

1. - Col ricorso in epigrafe la società ricorrente chiede l'annullamento dei provvedimenti dell'ASP di Catania che hanno comportato dapprima la sospensione temporanea della registrazione, meglio precisata in epigrafe, necessaria per la produzione di prodotti alimentari (ai sensi del Regolamento CE 852 del 2004), e successivamente (in data 7.10.2010) la riattivazione di detta registrazione in virtù della prova della fornitura di acqua potabile certificata mediante contratto di fornitura privata, e non invece – come preteso dalla ricorrente - sulla scorta dei sopravvenuti provvedimenti autorizzatori, rispettivamente, del Comune e della Regione. Viene altresì richiesto il risarcimento del danno.

È opportuno riassumere le circostanze di fatto dalle quali ha origine la controversia, quali risultano dagli atti di causa.

Dal 2007 (v. premesse dell'ordinanza sindacale n. 58 del 3.8.2010, in atti) l'acqua del pozzo M. è stata usata per le sole finalità igienico-sanitarie. Il 31 maggio 2010 e il 16 giugno 2010 sono stati effettuati controlli dal Dipartimento prevenzione U. O. Igiene pubblica di Giarre. Con note dell'ASP del 23 e del 26 luglio 2010, il Comune di C. di Sicilia è stato sollecitato a vietare l'utilizzazione delle acque di detto pozzo per usi potabili. L'ente ha disposto, con la già richiamata ordinanza sindacale n. 58 del 13 agosto 2010, l'utilizzazione fino a nuove disposizioni di dette acque per usi potabili. Essendo il pozzo in questione, come altri due, privo di autorizzazione sanitaria, è stata sospesa dall'ASP l'attività della odierna ricorrente fino a quando questa non si fosse procurata la fornitura di acqua potabile certificata (nota del 10 agosto 2010). Il dirigente del Servizio Igiene degli alimenti presso l'Assessorato della Salute autorizzava il Comune di C. a prelevare e immettere provvisoriamente nella rete idrica comunale le acque di cui trattasi (provvedimento del 20 settembre 2010. L'ASP ordinava l'immediata chiusura dell'attività di produzione di vino, avendo appreso della fornitura di acqua potabile - come da contratto stipulato il 20.9.2010 dall'amministratore unico della società ricorrente con un'impresa privata autorizzata, contratto avente ad oggetto la fornitura e il trasporto di acqua potabile - solo in data 4.10.2010 (v. comunicazione della società interessata, in atti), mentre durante un precedente controllo, effettuato in data 1.10.2010, i tecnici della Protezione dell'ambiente ufficiali di polizia giudiziaria incaricati non venivano informati della fornitura già in corso (v. relativo verbale, in atti). Nella predetta comunicazione del 4.10.2010 l'amministratore unico della società ricorrente faceva istanza di revoca delle precedenti determinazioni, e in data 7 ottobre 2010 l'ASP riattivava la registrazione sanitaria; tuttavia, parte ricorrente si duole della motivazione di tale provvedimento a contenuto positivo, in quanto l'amministrazione sanitaria ha provveduto alla riattivazione predetta "preso atto della fornitura di acqua potabile certificata", laddove, secondo la ricorrente, la riattivazione si sarebbe dovuta ancorare ai provvedimenti autorizzatori del Sindaco del Comune di C. e dell'Assessorato regionale della Salute.

Avverso i provvedimenti dell'ASP vengono dedotte le censure di violazione degli articoli 3, 7 e 21 quater della legge n. 241 del 1990, dei principi in materia di partecipazione al procedimento, del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, dei principi costituzionali di buon andamento e l'imparzialità dell'attività amministrativa, del principio di legalità; eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta e contraddittorietà degli atti della pubblica amministrazione. In particolare, la società ricorrente lamenta:

- che non è stato consentito il contraddittorio procedimentale;



- che i provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi anche per difetto di motivazione e di istruttoria, in quanto l'amministrazione sanitaria ha indicato, quale presupposto della sospensione della registrazione sanitaria, la necessità che la ditta si fornisca di acqua potabile certificata, senza esplicitare le ragioni di fatto e di diritto poste a base della predetta determinazione; in sostanza, non risulterebbero chiare le ragioni di inidoneità delle acque del pozzo M., pur utilizzate da tempo dall'acquedotto comunale di C. di Sicilia, e, per altro, secondo parte ricorrente la potabilità dell'acqua adoperata non sarebbe requisito necessario nella produzione vinicola;
- che alla sospensione non è stato apposto un termine di durata, non potendo secondo la ricorrente ritenersi tale il riferimento temporale alla circostanza della futura dotazione di acqua potabile certificata da parte dell'interessata;
- che i provvedimenti adottati dall'amministrazione sanitaria appaiono contraddittori rispetto alle diverse valutazioni operate dal Sindaco del Comune di C. nell'ordinanza n. 58 del 2010 e dall'Assessorato regionale alla Salute.

In via derivata, la ricorrente censura i provvedimenti assunti dall'ASP in data 21 settembre 2010 (nota protocollo n. 16602), in data 1 ottobre 2010 (verbale d'ispezione controllo), in data 7 ottobre 2010 (nota protocollo n. 17471, recante riattivazione della registrazione giustificato con la prova della fornitura di acqua potabile certificata mediante contratto di somministrazione stipulato con una ditta privata); tali provvedimenti sarebbero tutti inficiati dai medesimi vizi che, a parere della ricorrente, inficiano l'iniziale determinazione di sospensione temporanea della registrazione sanitaria. Essi sarebbero altresì viziati dall'assenza di ogni attività istruttoria in ordine alle determinazioni assunte dalle altre pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento di cui trattasi, e quindi, secondo parte ricorrente da sviamento di potere, illogicità manifesta e contraddittorietà con i provvedimenti del Comune e dell'Assessorato.

Parte ricorrente deduce ancora violazione del decreto legislativo n. 31 del 2001 ("Attuazione della direttiva 98\ 83\CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano"), del regolamento comunitario n. 852 del 2004 ("Regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari"). Lamenta la società ricorrente che la normativa richiamata è stata violata dall'ASP, la quale non ha tenuto conto del fatto che nella preparazione del vino non viene utilizzata l'acqua, che serve solo per la pulizia dei locali, delle attrezzature e degli impianti (contenitori, tubazioni, pigiatrici etc.).

2. – Il collegio ritiene opportuno richiamare innanzitutto la definizione normativa di acque destinate al consumo umano, contenuta già nell'art. 2 del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 236 (Attuazione della direttiva n. 80/778/CEE concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183). La disposizione richiamata, al comma primo prevede che "Per acque destinate al consumo umano si intendono tutte le acque, qualunque ne sia origine, allo stato in cui si trovano o dopo trattamento, che siano:

a) fornite al consumo;

b) ovvero utilizzate da imprese alimentari mediante incorporazione o contatto per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione, l'immissione sul mercato di prodotti e sostanze destinate al consumo umano e che possano avere conseguenze per la salubrità del prodotto alimentare finale".

Più recentemente, in attuazione della direttiva 98/83/CEE alla definizione di acque destinate al consumo umano sono state aggiunte ulteriori precisazioni, sicché per acque destinate al consumo umano si intendono (art. 2):

"1) le acque trattate o non trattate, destinate ad uso potabile; per la preparazione ,di cibi e bevande, o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori;



2) le acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o di sostanze destinate al consumo umano, escluse quelle, individuate ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), la cui qualità non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale...”.

Altra disposizione di indubbio rilievo è contenuta nell'art. 2 della l. n. 283/1962:

“L'esercizio di stabilimenti, laboratori di produzione, preparazione e confezionamento, nonché di depositi all'ingrosso di sostanze alimentari, è subordinato ad autorizzazione sanitaria.

Il rilascio di tale autorizzazione è condizionato dall'accertamento dei requisiti igienico-sanitari, sia di impianto, che funzionali, previsti dalle leggi e dai regolamenti”. (articolo abrogato – vedere come è stato sostituito)

Il DPR n. 327/1980, sui requisiti che devono possedere i locali destinati alla produzione di alimenti richiede, all'art. 28, comma 5, lett. c), la dotazione di “acqua potabile in quantità sufficiente allo scopo. Ove non sia disponibile una quantità sufficiente di acqua potabile si può ricorrere ad acqua con caratteristiche chimico-fisiche diverse, ma in ogni caso corrispondenti ai requisiti microbiologici e, relativamente alle tolleranze ammesse per le sostanze nocive, a quelli chimici prescritti per le acque potabili”. La medesima disposizione sancisce che “È vietata l'utilizzazione di tali acque non potabili nel ciclo di lavorazione delle sostanze alimentari e nella pulizia degli impianti, delle attrezzature e degli utensili destinati a venire a contatto con tali sostanze, salvo quanto previsto al successivo art. 29. L'autorità sanitaria accerterà che le reti di distribuzione interna delle acque potabili e non potabili siano nettamente separate, indipendenti e riconoscibili, in modo da evitare possibilità di miscelazione”.

Dispone a sua volta l'art. 29, nella parte di interesse (Norme igieniche per i locali e gli impianti):

“I locali, gli impianti, le attrezzature e gli utensili di cui agli articoli precedenti, debbono essere mantenuti nelle condizioni richieste dall'igiene mediante operazioni di ordinaria e straordinaria pulizia. Essi, dopo l'impiego di soluzioni detergenti e disinfettanti, e prima della utilizzazione, debbono essere lavati abbondantemente con acqua potabile per assicurare l'eliminazione di ogni residuo.

La corrispondenza delle acque impiegate negli stabilimenti e laboratori, non provenienti dai pubblici acquedotti, ai requisiti previsti dall'art. 28 del presente regolamento deve essere accertata dall'autorità sanitaria competente mediante periodici controlli, eseguiti dai laboratori provinciali di igiene e profilassi.

Per le particolari esigenze e le caratteristiche di taluni settori della produzione, in caso di insufficiente disponibilità di acqua potabile, può essere ammesso l'uso di altra acqua, ma comunque rispondente ai requisiti microbiologici e, relativamente alle tolleranze ammesse per le sostanze nocive, a quelli chimici prescritti per le acque potabili. Tale acqua potrà essere utilizzata anche oltre i limiti di impiego di cui al precedente art. 28 previa autorizzazione della competente autorità sanitaria.

La stessa autorità sanitaria potrà esonerare da tali obblighi per le lavorazioni in cui, a causa di particolari necessità tecnologiche, possa essere giustificato l'impiego di acque non rispondenti ai requisiti di cui sopra, purché il procedimento tecnologico assicuri in ogni caso l'assoluta salubrità del prodotto finito”.

Come le norme dicono chiaramente, e contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, l'utilizzazione di acqua potabile è necessaria nella produzione di sostanze alimentari, incluso il vino, ed è espressamente vietata l'utilizzazione delle acque non potabili non soltanto nella produzione, bensì anche “nella pulizia degli impianti, delle attrezzature e degli utensili destinati a venire a contatto con tali sostanze”; la pulizia con detergenti e disinfettanti deve essere seguita da



lavaggio con abbondante acqua potabile; le deroghe disposte dall'art. 29 non sono nella disponibilità dei produttori, ma devono in ogni caso essere autorizzate dall'autorità sanitaria.

Anche il regolamento CE n. 852 del 2004, invocato da parte ricorrente per sostenere che nella produzione del vino è sufficiente l'uso di "acqua pulita" non giova alle tesi sostenute. Nel capitolo VII dell'allegato II ("Rifornimento idrico"), applicabile, come recita l'introduzione, "a tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti", si stabilisce innanzitutto che: "1. a) Il rifornimento di acqua potabile deve essere sufficiente. L'acqua potabile va usata, ove necessario, per garantire che i prodotti alimentari non siano contaminati". Solo alla lettera b), che disciplina una fattispecie estranea alla presente controversia, si stabilisce che: "b) Per i prodotti della pesca interi può essere usata acqua pulita", precisandosi che "Per molluschi bivalvi, echinodermi, tunicati e gasteropodi marini vivi può essere usata acqua di mare pulita; l'acqua pulita può essere usata anche per il lavaggio esterno", e che "Se si usa acqua pulita è necessario disporre di strutture e procedure adeguate per la sua fornitura, in modo da garantire che tale uso non rappresenti una fonte di contaminazione dei prodotti alimentari".

La grande cautela nel consentire l'uso dell'acqua non potabile negli stabilimenti in cui vengono prodotti alimenti, anche laddove tale acqua sia destinata non alla produzione alimentare, bensì ad altre operazioni, viene confermata dalla lettura integrale del medesimo capitolo VII:

"2. Qualora acqua non potabile sia utilizzata ad esempio per la lotta antincendio, la produzione di vapore, la refrigerazione e altri scopi analoghi, essa deve passare in condotte separate debitamente segnalate. Le condotte di acqua non potabile non devono essere raccordate a quelle di acqua potabile, evitando qualsiasi possibilità di riflusso.

3. L'acqua riciclata utilizzata nella trasformazione o come ingrediente non deve presentare rischi di contaminazione e deve rispondere ai requisiti fissati per l'acqua potabile, a meno che l'autorità competente non abbia accertato che la qualità della stessa non è tale da compromettere l'integrità dei prodotti alimentari nella loro forma finita.

4. Il ghiaccio che entra in contatto con gli alimenti o che potrebbe contaminare gli stessi deve essere ottenuto da acqua potabile o, allorché è utilizzato per la refrigerazione di prodotti della pesca interi, da acqua pulita. Esso deve essere fabbricato, manipolato e conservato in modo da evitare ogni possibile contaminazione.

5. Il vapore direttamente a contatto con gli alimenti non deve contenere alcuna sostanza che presenti un pericolo per la salute o possa contaminare gli alimenti.

6. Laddove il trattamento termico venga applicato a prodotti alimentari racchiusi in contenitori ermeticamente sigillati, occorre garantire che l'acqua utilizzata per raffreddare i contenitori dopo il trattamento non costituisca una fonte di contaminazione per i prodotti alimentari".

Lo stesso articolo 2 dell'allegato II richiamato da parte ricorrente, dedicato ai "Requisiti specifici applicabili ai locali all'interno dei quali i prodotti alimentari vengono preparati, lavorati e trasformati", prevede (secondo periodo del comma 3, che disciplina le attrezzature per le operazioni di lavaggio degli alimenti), che "Ogni acquaio o impianto analogo previsto per il lavaggio degli alimenti deve disporre di un'adeguata erogazione di acqua potabile calda e/o fredda...".

In definitiva, la normativa in vigore non consente di affermare che nella produzione vinicola l'acqua potabile non sia necessaria, perché nulla autorizza a sostenere che contenitori e attrezzature possano essere lavati con acqua non potabile, potendo in effetti avvenire la contaminazione degli alimenti (nozione senz'altro applicabile al vino), anche per contatto con contenitori e attrezzature che non siano stati lavati con acqua potabile.

Vale la pena di precisare che la potabilità delle acque risponde a giudizi tecnico-scientifici che solo all'autorità sanitaria possono competere, e che l'adombrata possibilità (negli atti di autorità



amministrative e negli scritti difensivi) che possa farsi riferimento a una sorta di nozione burocratico-amministrativa di acqua potabile - dipendente, se ben si è compreso, dallo stato dei relativi procedimenti amministrativi - non coincidente con quella cui si riferisce l'autorità sanitaria, e che postula il controllo della rispondenza a precisi parametri, è del tutto destituita di fondamento.

Il collegio osserva, ancora, che non è utilmente invocabile come vizio - in ipotesi come quella oggetto di controversia, in cui gli interessi pubblici coinvolti sono di grandissima rilevanza (salubrità dei prodotti alimentari, tutela della salute pubblica) - l'eventuale disparità di trattamento nei confronti di altre aziende trovantisi nelle medesime condizioni della ricorrente. A prescindere dal fatto che andrebbe puntualmente dimostrato che tutti gli altri produttori di vino non possedevano aliunde una fornitura di acqua potabile, il collegio ritiene che eventuali disattenzioni (illegittime) delle competenti autorità sanitarie non possano ridondare in vizio delle (legittime e doverose) determinazioni intese a tutelare la salute pubblica.

Il ricorso si rivela quindi infondato per quanto attiene alle censure di violazione delle norme applicate, di contraddittorietà, di difetto di istruttoria, di disparità di trattamento.

Quanto alla mancanza di partecipazione al procedimento di cui trattasi, ritiene il collegio che la natura vincolata dei provvedimenti adottati dall'ASP comporti l'infondatezza della censura per inutilità degli apporti del privato.

Infine, legittima, razionale e conforme alla ratio di tutela della salute pubblica va ritenuta la fissazione di un termine della sospensione della registrazione ancorato alla fornitura di acqua potabile da parte della società.

Le su espresse considerazioni comportano il rigetto per infondatezza del ricorso e dei motivi aggiunti.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese a carico della ricorrente, liquidate in favore dell'ASP di Catania in euro duemilacinquecento/00 oltre accessori.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Rosalia Messina, Presidente, Estensore

Dauno Trebastoni, Primo Referendario

Giuseppa Leggio, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/05/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)