



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

L'AQUILA Ric. n.265/2003

Sent. n.12

Anno 2004

nelle persone dei Signori

Santo Balba Presidente, rel. ed est.

Rolando Speca Consigliere

Luciano Rasola Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n.265/2003 proposto dall'Azienda USL di Teramo, in persona del Direttore generale in carica ing. Sabatino Casini, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Vitelli ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Vincenzo Salvi in L'Aquila, via Fontesecco, n.16; contro il comune di Torricella Sicura, in persona del Sindaco in carica ing. Emilio Emidio Delli Compagni, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Scarpantoni ed elettivamente domiciliato in L'Aquila, vico Pienze, n.25; e nei confronti, si opus sit, della ditta Di Luca Emiliano, in persona del titolare, non costituita in giudizio; per l'annullamento del provvedimento 19/3/2003, prot. n.1780, comunicato il 28/3 successivo, con il quale il Sindaco di Torricella Sicura ha constatato la non sussistenza dei motivi di chiusura della macelleria del sig. Di Luca Emiliano (chiusura disposta con atto n.387 dell'11/2/2003 del Servizio Veterinario dell'AUSL), contestualmente determinando "la continuità



dell'attività di macelleria, ai sensi dell'art.29 R.D. n.3289/1928, della ditta Di Luca Emiliano con sede in Torricella Sicura, P.zza M. Capuani”.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune intimato;

Visto l'atto di deduzione di motivi aggiunti;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 15/10/2003 il presidente Balba;

Uditi, per le parti costituite (azienda ricorrente e amministrazione comunale resistente), gli avv.ti

Vitelli e Scarpantoni;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

Esposizione del fatto

Con ricorso notificato il 23/5/2003 (e depositato il 7/6 successivo) l'AUSL di Teramo impugnava, chiedendone l'annullamento, l'atto sindacale sopra indicato. L'azienda ricorrente espone che, nell'esercizio dei poteri di vigilanza, il 14/1/2003 il proprio servizio veterinario aveva rilevato che la macelleria della ditta Di Luca all'interno dello spaccio carni da essa gestito aveva allestito un annesso laboratorio per insaccati, preparazioni di carni e prodotti di gastronomia cotti e che quest'ultima attività era svolta in assenza dei requisiti igienico sanitari minimi e in particolare di servizio igienico (servizio questo espressamente prescritto per l'attività di produzione e confezionamento di sostanze alimentari per la vendita al pubblico, attività che ricade nelle previsioni della legge 30/4/1962, n.283; e non anche per l'attività di vendita al pubblico di carne



fresca, autorizzata ex art.29 del R.D. n.3298 del 1928); aveva pertanto disposto la chiusura del laboratorio.

Inopinatamente però il Sindaco di Torricella Sicura con l'atto impugnato (arbitrariamente invadendo, ad avviso dell'azienda ricorrente, funzioni e competenze proprie e definendosi unico organo della P.A. a livello locale svolgente compiti di autorità sanitaria) affermava che nella fattispecie non sussisteva un laboratorio per la produzione di insaccati, prodotti pronti a cuocere e di gastronomia; contestava i motivi e i presupposti della chiusura disposta dal Servizio Veterinario e ("dulcis in fundo, con frasi che rasentano la natura ammonitoria") richiedeva anche "l'intervento delle Direzioni della AUSL e del Comitato Ristretto dei Sindaci per valutare e adottare gli opportuni provvedimenti nei confronti degli Agenti" del Servizio predetto

Chiarito che all'interno della macelleria Di Luca, così come in quasi tutte le realtà consimili, insistono due attività autonome e distinte, vale a dire:

- 1) un'attività di vendita al pubblico di carne fresca (autorizzata ex art.29 R.D. n.3298/1928);
- 2) un'attività di produzione e confezionamento di sostanze alimentari per la vendita al pubblico (che ricade nelle previsioni della legge n.283/1962);

e che con l'atto in data 11/2/03 il Servizio veterinario aveva disposto la chiusura del laboratorio per la produzione di insaccati e prodotti pronti a cuocere, appunto per l'insussistenza dei prescritti requisiti igienico-sanitari, con particolare riguardo al servizio igienico, e non anche la diversa attività di vendita di carni fresche, cui non nuoce la carenza di servizio igienico, come precisato dalla giurisprudenza (TAR Veneto, Sez. II, 16/11/98, n.2068), in diritto l'azienda ricorrente -- (deducendo violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli artt.8 del D. lgs. n.507/1999; 2 e 3 del D.P.R. n.328/1980; 2.1 della l.r. n.32/1981; 6.1 e 2.2 della l.r.



n.33/1981; incompetenza; eccesso di potere per straripamento; sviamento, contraddittorietà e falsità dei presupposti) -- sosteneva che i soli organi competenti a disporre la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio nei casi di insussistenza dei requisiti igienico-sanitari sono gli organi incaricati della vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di produzione, commercio ed igiene degli alimenti e delle bevande (art.8 D. lgs. 507/99); e l'organo incaricato della vigilanza, alla stregua delle altre norme richiamate, è l'Azienda USL e più in particolare il Servizio veterinario

A fronte del contesto normativo sopra ricordato, il Sindaco di Torricella Sicura nel caso di specie (sulla base di "presupposti di fatto e di diritto clamorosamente smentiti per tabulas") si sarebbe indebitamente sostituito nei compiti e nelle funzioni demandate all'azienda sanitaria.

Concludeva per l'annullamento dell'atto impugnato, previa sospensione.

Con memoria depositata l'11/6/2003 si costituiva in giudizio il comune intimato, eccependo l'improcedibilità del ricorso, in quanto nel frattempo il comune stesso (in via di autotutela) aveva annullato l'atto impugnato, ritenuto non adeguatamente motivato, e lo aveva sostituito con altro atto fissata la camera di consiglio del 18/6/03 per la trattazione della domanda di sospensione, ivi si prendeva atto della nuova situazione che si era determinata nel frattempo, con rinvio dell'istanza cautelare a data da destinare.

Con atto notificato il 17/6/2003 (e depositato il 19/6 successivo) l'AUSL ricorrente impugnava con motivi aggiunti il nuovo atto sindacale 10/6/2003, prot. n.3698 (sostitutivo di quello impugnato con l'atto introduttivo del giudizio), atto che riteneva "nullo, inesistente, illegittimo e comunque invalido" per gli stessi motivi già dedotti con il ricorso contro il primo atto sindacale rimosso in autotutela, e ne chiedeva l'annullamento, previa sospensione, ancora diffusamente



contrastato dal comune resistente, che concludeva per la reiezione del ricorso, previo rigetto delle richieste misura cautelare.

Fissata l'udienza camerale del 2/7/2003 per la trattazione della nuova domanda di sospensione, ivi l'esame della stessa veniva abbinato al merito, merito successivamente assegnato all'odierna udienza pubblica, in prossimità della quale le parti costituite depositavano memorie difensive, insistendo nelle rispettive posizioni e nelle conclusioni già prese.

Chiamato in udienza, il ricorso, discusso dalle parti e su loro richiesta, passava in decisione.

Motivi della decisione

Il ricorso pretende l'annullamento di determinazione (in data 10/6/2003) del Sindaco di Torricella Sicura (sostitutiva di precedente atto della stessa autorità, già oggetto del ricorso introduttivo e nel frattempo eliminato in via di autotutela perché ritenuto non adeguatamente motivato, e impugnata con atto di motivi aggiunti) con la quale si è disposto l'annullamento di un "provvedimento di chiusura adottato dal Servizio veterinario di igiene della produzione, commercializzazione, conservazione e trasformazione degli alimenti di origine animale e loro derivati"; si è consentito, "anche in disapplicazione dell'ordinanza di chiusura, la continuazione dell'attività commerciale di macelleria del sig. Di Luca Emiliano"; si è diffidato "il Servizio veterinario di assumere per il futuro analoghi provvedimenti"; si è fatta infine riserva "di promuovere azione risarcitoria nei confronti del Servizio veterinario nella sede opportuna").

Si è già accennato come in corso di giudizio l'autorità sindacale emanante abbia annullato in via di autotutela, avendolo ritenuto non adeguatamente motivato, il proprio atto in data 19/3/2003, prot. n.1780, impugnato con il ricorso introduttivo, sostituendolo con altro atto (in data 10/6/2003, prot. 3698) impugnato con motivi aggiunti.



Nella situazione di cui sopra si deve preliminarmente dare atto che la ricorrente non ha più interesse al ricorso nella parte in cui investe il primo atto sindacale; l'interesse si innesta invece e si concentra sul secondo atto sindacale impugnato con i motivi aggiunti. E su tale atto va resa la decisione.

Denuncia fundamentalmente la ricorrente in un complesso e articolato motivo di censura (inizialmente diretto contro il primo atto sindacale e successivamente riproposto con motivi aggiunti contro il secondo) che in esercizi in cui si svolgono a un tempo attività diverse -- quali l'attività di vendita al pubblico di carni fresche e l'attività di produzione e confezionamento di sostanze alimentari per la vendita al pubblico, attività distinte che fanno capo a diverse normative (la prima all'art.29 del r.d. n.3298/1928; la seconda alla legge n.283/1962) -- l'organo competente a disporre la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio, in tutto o in parte, ove, in occasione di controlli, sia stata riscontrata la mancanza dei prescritti requisiti igienico-sanitari, sia l'organo deputato alla vigilanza che abbia contestato la mancanza dei requisiti prescritti, e non invece il sindaco, quale autorità sanitaria locale.

Nella fattispecie pertanto, sostiene la ricorrente, il Sindaco di Torricella Sicura (sulla base di "presupposti di fatto e di diritto clamorosamente smentiti per tabulas" e indebitamente sostituendosi nelle funzioni assegnate all'azienda sanitaria) avrebbe illegittimamente disposto "l'annullamento del provvedimento di chiusura adottato dal servizio veterinario"; illegittimamente avrebbe consentito, "anche in disapplicazione dell'ordinanza di chiusura, la continuazione dell'attività commerciale di macelleria del sig. Di Luca Emiliano", diffidando anche "il Servizio veterinario ad assumere per il futuro analoghi provvedimenti" e riservandosi "di promuovere azione risarcitoria nei confronti del Servizio veterinario nella sede opportuna".



La doglianza appare nel suo insieme fondata e comporta l'accoglimento del ricorso.

In fatto va intanto sottolineato che il Servizio veterinario incriminato, avendo riscontrato e contestato in occasione di specifico controllo che nell'esercizio di macelleria gestito dalla ditta De Luca coesistevano due diverse attività, vale a dire un'attività di vendita al pubblico di carne fresca (autorizzata ex art.29 r.d. n.3298/1928) e un'attività di produzione e confezionamento di sostanze alimentari per la vendita al pubblico (attività questa soggetta alla legge n.283/1962, e normativamente astretta alla sussistenza di specifici requisiti, e in particolare del servizio igienico, esercizio quest'ultimo mancante nella macelleria della ditta De Luca, di questa seconda attività, e solo di essa aveva disposto la cessazione (fino alla regolarizzazione dell'esercizio).

In diritto la questione su cui il Collegio è chiamato a pronunciarsi sta nel decidere se la competenza a intervenire nel caso di specie spetti all'azienda unità sanitaria locale a mezzo del proprio servizio veterinario o spetti invece al comune, e specificamente al sindaco, quale autorità sanitaria locale.

Condividendo la tesi svolta in ricorso, il Collegio ritiene che nella fattispecie competente a intervenire (in forza della vigente normativa di settore) sia la ausl (a mezzo del servizio a ciò deputato) e non il comune (a mezzo del sindaco, quale autorità sanitaria locale).

Al riguardo si deve anzitutto osservare che l'art.8 del D. lgs. n.507/99 (sotto la rubrica "chiusura dello stabilimento o dell'esercizio per mancanza dei requisiti igienico-sanitari") dispone (al primo comma) che "gli organi della pubblica amministrazione incaricati della vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di produzione, commercio ed igiene degli alimenti e delle bevande dispongono la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio nei casi di



insussistenza dei requisiti igienico-sanitari necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione sanitaria” e aggiunge (al secondo comma) che “il provvedimento è immediatamente revocato se la situazione viene regolarizzata”.

Non vi è dubbio ora che organo incaricato della vigilanza (sull'osservanza delle disposizioni in materia di produzione, commercio ed igiene degli alimenti e delle bevande) sia l'ausl attraverso i propri servizi, i quali, appunto nell'esercizio del potere di vigilanza, verificata l'insussistenza dei requisiti igienico-sanitari necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione sanitaria, possono disporre “la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio”, chiusura che lo stesso organo che l'ha disposta provvederà immediatamente a revocare “se la situazione viene regolarizzata”.

Che la competenza in parola spetti alla ausl, che la esercita attraverso i propri servizi, e non al Sindaco, quale autorità sanitaria locale, si evince da un complesso di norme di natura legislativa e regolamentare che enunciano la disciplina di settore. E di tali norme si possono qui ricordare gli artt.2 e 3 del d.P.R. 26/3/1980, n.327, dove da un lato si prescrive che, “ai fini della tutela della pubblica salute”, sono soggetti a vigilanza da parte dell'autorità sanitaria la produzione, il commercio e l'impiego, tra l'altro, “delle sostanze destinate all'alimentazione”, nonché “i locali ... usati nelle varie fasi della produzione e del commercio delle sostanze alimentari”; dall'altro, si precisa che la vigilanza di cui sopra viene esercitata (anche) dai comuni, o loro consorzi, attraverso le unità sanitarie locali; gli artt. 1 e 2 della l.r. 14/8/1981, n.32 che attribuiscono ai comuni, tra le altre, anche le funzioni concernenti la tutela igienico-sanitaria della produzione, manipolazione, commercio, trasporto, lavorazione, vendita somministrazione delle sostanze alimentari, nonché dei laboratori e stabilimenti di produzione e confezione di sostanze alimentari, precisando che i comuni esercitano le funzioni loro attribuite “mediante le Unità



Locali Socio-Sanitarie, ferme restando le attribuzioni di ciascun sindaco quale autorità sanitaria-locale”; e che “l’attività istruttoria di vigilanza e controllo demandata al servizio di prevenzione ed igiene dell’Unità Locale Socio-Sanitaria, ad eccezione della tutela igienico-sanitaria degli alimenti di origine animale, è riservata al servizio veterinario”; gli artt.2 e 6 della l.r. 14/8/1981, n.33, che attribuiscono ai comuni, tra le altre, anche le funzioni di ispezione e di vigilanza veterinaria sugli stabilimenti di lavorazione e di trasformazione delle carni, precisando che i comuni esercitano le funzioni loro attribuite “mediante le Unità Locali Socio-Sanitarie, a norma della legge regionale 15 febbraio 1980, n.10 e della presente legge, ferme restando le attribuzioni di ciascun Sindaco quale autorità sanitaria-locale”; e che l’attività istruttoria, ispettiva, di accertamento, di vigilanza e di controllo è svolta del servizio veterinario dell’unità locale socio-sanitaria.

Il quadro normativo sopra richiamato supporta sufficientemente e legittima la conclusione che provvedimenti di chiusura, quale quello sottoposto all’esame del Tribunale con il ricorso in decisione, per accertata insussistenza di prescritti requisiti igienico sanitari siano di competenza diretta del servizio che esercita il potere di vigilanza, tanto più se si considera anche che interventi del genere non risultano espressamente attribuiti al sindaco quale autorità sanitaria locale e, costituendo interventi vincolati e applicativi di specifiche disposizioni normative, appare incongruo annoverarli nei compiti del sindaco quale autorità sanitaria locale.

Questa conclusione del resto è in linea con il fondamentale principio, che connota il vigente ordinamento giuridico, in base al quale competono agli organi di governo (nel cui ambito va certamente annoverato il sindaco) le funzioni di indirizzo politico-amministrativo; compete invece ai dirigenti (quale il responsabile di servizio di ausl) l’adozione di atti e provvedimenti



amministrativi, che siano espressione (non già del potere di indirizzo e di controllo politico-amministrativo che compete agli organi di governo, ma) del potere di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica.

Le osservazioni svolte sono largamente sufficienti per accogliere il ricorso, annullando, per l'effetto, l'impugnata determinazione sindacale che ha a sua volta rimosso il provvedimento del Servizio veterinario dell'Ausl di Teramo che ha disposto la chiusura della macelleria della ditta De Luca limitatamente all'attività di produzione e confezionamento di sostanze alimentari per la vendita al pubblico (attività ivi incontestabilmente svolta, a prescindere dall'entità della stessa, profilo quest'ultimo irrilevante ai fini della decisione, insieme a quella di vendita al pubblico di carni fresche) per insussistenza del requisito di servizio igienico (espressamente richiesto per tale attività, come ha chiarito anche la giurisprudenza che ha avuto modo di interessarsi della questione: cfr. TAR Veneto, Sez. II, n.2068/1998).

Le spese del giudizio peraltro possono essere interamente compensate tra le parti, ravvisandosene giusti motivi.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo - L'Aquila, definitivamente pronunciando sul ricorso sopra indicato, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento sindacale impugnato.

Compensa le spese del giudizio tra le parti.

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

Così deciso a L'Aquila nella camera di consiglio del 15 ottobre 2003.

Santo Balba Presidente, estensore



S.I.Ve.M.P

TAR Abruzzo Sentenza n. 12/04

Pubblicata mediante deposito il 27 gennaio 2004

Il Segretario generale

A norma dell'art.87 del regolamento di procedura 17 agosto 1907 n.642, copia conforme alla presente è stata trasmessa a:

L'Aquila, li

Il Direttore della Segreteria