

# Industrie insalubri e distanza minima dalle zone edificate o edificabili

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 3 maggio 2021, n. 403 - Massari, pres.; Pedron, est. - A. e S. Gelmini (avv.ti Buffoli e Mina) c. Comune di Manerbio (avv. Ballerini).

## **Ambiente - Allevamento suinicolo - Industrie insalubri - Lavorazioni insalubri di prima classe - Distanza minima dalle zone edificate o edificabili.**

*L'indicazione di principio contenuta nell'art. 216 del r.d. n. 1265/1934, secondo cui le lavorazioni insalubri di prima classe, tra cui gli allevamenti (v. d.m. 5 settembre 1994, punto C-1), devono essere isolate nelle campagne, non implica che le zone agricole, o comunque inedificabili, attorno agli allevamenti debbano rimanere tali. La pianificazione urbanistica può sempre espandere l'abitato verso le aree libere. Sono poi le singole costruzioni a subire le limitazioni causate dagli allevamenti preesistenti, con esiti che richiedono una valutazione caso per caso; del resto, l'art. 216, comma 5 del r.d. n. 1265/1934 consente che una lavorazione insalubre di prima classe venga esercitata in un contesto abitato, se con «l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele» è possibile evitare rischi per la salute dei residenti. Reciprocamente, quindi, le zone edificabili possono essere avvicinate agli allevamenti, salva la necessità di valutare poi, in relazione ai singoli progetti, le soluzioni più adatte a evitare interferenze. Qui si inserisce il potere di deroga alle norme sulle distanze minime, finalizzato alla ricerca di una tutela equivalente della salute delle persone.*

(Omissis)

### FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti sono proprietari di un allevamento suinicolo di circa 1.800 mq, situato nel Comune di Manerbio. La struttura è presente dagli anni Sessanta, e inizialmente era gestita dal padre dei ricorrenti.

2. In data 30 novembre 2006 i ricorrenti, modificando e integrando un precedente contratto, hanno nuovamente concesso in affitto l'allevamento alla società agricola La Fiorita. In seguito, è stato stipulato un contratto di affitto in data 11 febbraio 2016 con l'azienda agricola Delpero Sonia. Quest'ultimo contratto è stato poi risolto, dapprima parzialmente e poi integralmente con effetto dal 28 febbraio 2018.

3. All'allevamento gestito dalla società agricola La Fiorita la ASL di Brescia ha attribuito il codice di identificazione n. 103BS038/1 dal 1 agosto 1997 al 30 aprile 2014. All'allevamento gestito dall'azienda agricola Delpero Sonia la ATS di Brescia ha attribuito il codice di identificazione n. 103BS038/2 dal 25 febbraio 2016 al 4 luglio 2016, il codice di identificazione n. 103BS038/3 dall'11 luglio 2016 al 18 gennaio 2017, e il codice di identificazione n. 103BS038/4 dal 19 gennaio 2017 al 25 gennaio 2018 (v. doc. 8 di parte ricorrente).

4. In data 12 aprile 2019 i ricorrenti hanno chiesto al Comune il rilascio di un permesso di costruire per interventi di manutenzione straordinaria sulle strutture dell'allevamento.

5. Il responsabile dell'Area Tecnica, con nota di data 14 maggio 2019, ha comunicato il preavviso di diniego, richiamando il parere emesso dalla ATS di Brescia il 9 maggio 2019. Il suddetto parere si esprime negativamente per le seguenti ragioni:

(a) le opere di manutenzione “*in realtà sono destinate alla costituzione di un nuovo ipotetico allevamento (di cui non è stato indicato il numero di capi e/o di peso vivo che si intende allevare), in quanto il precedente, intestato a Soc. Agricola «La Fiorita», risulta dismesso dal 30.04.2014*”;

(b) non è rispettata la disciplina sulle distanze, in quanto “*si rileva la presenza di un nucleo di edifici per attività commerciali a distanza inferiore a quelle previste dal decreto n. 173 del [19.03.2015] dell'ex ASL di Brescia: tali edifici risultano preesistenti alla prima formulazione del suddetto decreto (delibera n. 797 del 17.11.2003), che prevede delle distanze di almeno m. 200 (fino a un peso vivo max allevabile di 10 T) o di 500 m. (oltre le 10 T) tra nuclei residenziali, commerciali, attività terziarie esistenti e nuovi allevamenti e/o loro pertinenze, anche in senso reciproco*”;

(c) il progetto inoltre è incompleto, in quanto “*non è stata presentata una relazione agronomica con indicate almeno le modalità di raccolta, stoccaggio e smaltimento degli effluenti di allevamento che si intende attuare; in particolare se si abbia intenzione di smaltirli su suolo agricolo a scopo agronomico, previa fermentazione aerobica in vasche o, in alternativa, di conferirli in maniera continua presso un impianto autorizzato alla trasformazione in biometano per fermentazione anaerobica, unica modalità di smaltimento [degli] effluenti aziendali che renderebbe sostenibile un eventuale allevamento suinicolo*”.

6. In seguito alle controdeduzioni dei ricorrenti, la ATS di Brescia ha modificato la propria posizione, rilasciando un parere favorevole. I passaggi del nuovo pronunciamento sono i seguenti:

(a) in base all'art. 3 comma 4 del Dlgs. 26 ottobre 2010 n. 200 (Attuazione della direttiva 2008/71/CE relativa all'identificazione e alla registrazione dei suini), gli allevamenti continuano a essere presenti nella BDN finché non sono trascorsi tre anni consecutivi dall'uscita o dalla morte dell'ultimo animale detenuto;



(b) dopo la scadenza, nel 2014, del codice identificativo rilasciato alla società agricola La Fiorita, è stato attribuito, nel 2016, un codice identificativo anche all'allevamento gestito dall'azienda agricola Delpero Sonia "su presentazione contestuale di SCIA al competente SUAP, [alla] quale non ha fatto seguito l'espressione di un parere negativo da parte di codesto Spett.le Comune";

(c) su questi presupposti, "l'allevamento che i richiedenti Sigg. Gelmini intendono riattivare è da considerare come esistente; pertanto sulla richiesta del PdC in oggetto, per opere di manutenzione straordinaria della struttura edilizia esistente, che non rispetta le distanze minime previste dal decreto n. 173 del 19.03.2015 dell'ex ASL di Brescia, interamente recepito nel regolamento comunale di codesto Comune, vale quanto prescritto nello stesso decreto: «Nel caso di aziende agricole esistenti che non rispettino i limiti di distanza fissati per i nuovi allevamenti, sono ammessi interventi edilizi, purché tali opere non comportino una diminuzione delle distanze già in essere»".

7. Nonostante il parere favorevole della ATS, il responsabile dell'Area Tecnica, nel rilasciare il permesso a costruire n. 31/2019 di data 27 giugno 2019, con il quale si autorizzano i lavori di manutenzione straordinaria, ha escluso la possibilità di tenere gli animali all'interno dell'allevamento. Più precisamente, è stata esclusa la possibilità di riattivare un allevamento di suini, in quanto non è possibile rispettare il distanziamento minimo dalle zone edificabili stabilito dall'art. 3.10.5 del regolamento locale di igiene, nella versione approvata dalla ASL di Brescia con decreto n. 173 di data 19 marzo 2015.

8. La ragione per cui non possono essere mantenute le distanze minime dalle zone edificabili (200 metri nel caso di allevamenti suinicoli con peso vivo fino a 10 tonnellate; 500 metri nel caso di allevamenti suinicoli con peso vivo superiore) è costituita dalla variante al PGT approvata in via definitiva con deliberazione consiliare n. 29 di data 22 giugno 2016. La suddetta variante ha infatti interessato un terreno posto a meno di 200 metri dall'allevamento, collocandovi l'Ambito di Trasformazione 17, destinato a servizi pubblici e di interesse pubblico (protezione civile e impianti sportivi – v. doc. 6 e 10 del Comune).

9. Il problema della preesistenza dell'allevamento è stato in effetti preso in considerazione nel corso della procedura di redazione della variante al PGT, avviata con deliberazione della giunta n. 61 di data 30 giugno 2014. Tuttavia, il Comune, quando ha adottato la variante con deliberazione consiliare n. 60 del 21 dicembre 2015, ha ritenuto che la struttura fosse ormai dismessa, in quanto la ASL di Brescia, con nota di data 29 aprile 2015 (v. doc. 7 del Comune), aveva comunicato che l'attività di allevamento della società agricola La Fiorita (codice di identificazione n. 103BS038/1) era cessata il 30 aprile 2014.

10. Contro il permesso di costruire, nella parte relativa al divieto di riattivare l'allevamento, e contro la variante al PGT, nella parte relativa all'Ambito di Trasformazione 17, i ricorrenti hanno presentato impugnazione, formulando anche domanda di risarcimento per il periodo in cui non è stata possibile la stabulazione. Le censure possono essere sintetizzate come segue:

(i) travisamento, in quanto la variante al PGT ha ignorato la presenza dell'allevamento, che invece, rientrando tra le lavorazioni insalubri di prima classe, avrebbe dovuto rimanere isolato in campagna ai sensi dell'art. 216 del RD 27 luglio 1934 n. 1265;

(ii) violazione dell'art. 12 del DPR 6 giugno 2001 n. 380, in quanto il permesso di costruire non dovrebbe contenere condizioni limitative, essendo subordinato unicamente alle previsioni degli strumenti urbanistici;

(iii) difetto di istruttoria, in quanto non è stato valutato il secondo parere della ATS di Brescia, favorevole ai ricorrenti, che riconosce la preesistenza e la continuità dell'allevamento, e indica quella che dovrebbe essere considerata la corretta interpretazione dell'art. 3.10.5 del regolamento locale di igiene (ammissibilità di nuovi interventi edilizi, senza ulteriore riduzione delle distanze).

11. Il Comune si è costituito in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

12. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni:

(a) preliminarmente, si osserva che l'impugnazione della variante al PGT è tempestiva, in quanto proposta unitamente all'impugnazione dell'atto applicativo. Solo in questa fase, quando è ormai pubblica l'interpretazione che l'amministrazione intende dare alla disciplina urbanistica, diventa attuale l'interesse a proporre ricorso, per ottenere l'annullamento dello strumento urbanistico, o per far accertare la fondatezza di una diversa interpretazione;

(b) nel caso in esame, non vi sono i presupposti per annullare la previsione dell'Ambito di Trasformazione 17, perché in realtà la nuova disciplina urbanistica può essere interpretata secondo i principi della materia, in modo che tutti gli interessi coinvolti, pubblici e privati, trovino composizione, subendo solo le limitazioni strettamente necessarie;

(c) il punto di partenza è la continuità dell'allevamento nel passaggio dalla gestione della società agricola La Fiorita alla gestione dell'azienda agricola Delpero Sonia. Tra i vari codici di identificazione non intercorre mai un periodo superiore a tre anni, e dunque appare rispettata la condizione posta dall'art. 3 comma 4 del Dlgs. 200/2010 per ravvisare un allevamento ancora insediato, sia pure momentaneamente non attivo. Nell'intervallo dei tre anni era perfettamente ammissibile la ripresa dell'attività, con la stessa o una diversa gestione, ma in ogni caso con la garanzia della qualifica di allevamento esistente;

(d) nella redazione della variante al PGT è stato quindi commesso un errore, in quanto la nota della ASL di Brescia del 29 aprile 2015 sulla cessazione dell'attività di allevamento della società agricola La Fiorita non avrebbe dovuto essere



intesa come certificazione della cancellazione dell'allevamento prima della decorrenza del termine triennale;

(e) si tratta però di un errore innocuo, in quanto la presenza di un allevamento non impedisce che siano rese edificabili le aree poste all'interno dei distacchi minimi previsti dal regolamento locale di igiene. Più precisamente, l'indicazione di principio contenuta nell'art. 216 del RD 1265/1934, secondo cui le lavorazioni insalubri di prima classe, tra cui gli allevamenti (v. DM 5 settembre 1994, punto C-1), devono essere isolate nelle campagne, non implica che le zone agricole, o comunque inedificabili, attorno agli allevamenti debbano rimanere tali. La pianificazione urbanistica può sempre espandere l'abitato verso le aree libere. Sono poi le singole costruzioni a subire le limitazioni causate dagli allevamenti preesistenti, con esiti che richiedono una valutazione caso per caso;

(f) del resto, l'art. 216 comma 5 del RD 1265/1934 consente che una lavorazione insalubre di prima classe venga esercitata in un contesto abitato, se con "*l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele*" è possibile evitare rischi per la salute dei residenti. Reciprocamente, quindi, le zone edificabili possono essere avvicinate agli allevamenti, salva la necessità di valutare poi, in relazione ai singoli progetti, le soluzioni più adatte a evitare interferenze. Qui si inserisce il potere di deroga alle norme sulle distanze minime, finalizzato alla ricerca di una tutela equivalente della salute delle persone. Nello specifico, il potere di deroga, che costituisce espressione di un principio generale, è codificato nell'art. 3.10.8 del regolamento locale di igiene;

(g) se dunque la variante al PGT deve essere considerata legittima, ricade sui singoli titoli edilizi il compito di trovare un equilibrio in concreto tra gli interessi meritevoli di tutela. Per questa parte il ricorso deve essere accolto, in quanto il permesso di costruire, vietando la reintroduzione degli animali, trascura la continuità dell'allevamento, che era stata puntualmente segnalata nel secondo parere della ATS. Di conseguenza, è stata negata senza giustificazione la tutela riconosciuta dall'art. 3.10.5 del regolamento locale di igiene, che, come parimenti segnalato dalla ATS, non vieta gli interventi edilizi finalizzati alla prosecuzione dell'attività di allevamento, ma si limita a prescrivere che non siano ridotte le distanze esistenti;

(h) la clausola inibitoria contenuta nel permesso di costruire deve quindi essere annullata, non perché in astratto non si possano applicare al titolo edilizio condizioni o limitazioni, essendo queste ultime, al contrario, uno strumento di ordinaria utilizzazione in un contesto regolatorio complesso, ma perché sussiste in capo ai ricorrenti il diritto di ripristinare l'attività di allevamento interrotta da meno di tre anni;

(i) entro quali limiti e con quali modalità sia possibile riattivare l'allevamento dovrà essere stabilito dalla ATS, a cui spetta il compito di valutare le criticità evidenziate nel primo parere, in particolare per quanto riguarda le modalità di smaltimento degli effluenti aziendali. Il permesso di costruire non può definire autonomamente le questioni propriamente igienico-sanitarie, e deve quindi fare rinvio alle valutazioni dell'autorità competente in materia;

(j) poiché la stabulazione degli animali richiede il chiarimento preliminare di questi profili, non vi sono i presupposti per risarcire un danno da ritardo nella ripresa dell'attività di allevamento. Occorre poi sottolineare che, essendo stato rilasciato il titolo edilizio, i lavori di sistemazione delle strutture aziendali avrebbero comunque potuto essere eseguiti, e dunque per questa parte un rallentamento imposto ai ricorrenti non è neppure ravvisabile.

13. In conclusione, il ricorso deve essere parzialmente accolto, nel senso che viene annullata la clausola del permesso di costruire riguardante il divieto di riattivare l'allevamento. Viene inoltre accertato il diritto di riattivare l'allevamento, subordinatamente alla soluzione delle questioni igienico-sanitarie sopra evidenziate. Sono invece respinte le altre domande, sia impugnatorie sia risarcitorie.

14. Tenendo conto del carattere parziale dell'accoglimento, appare giustificata la compensazione delle spese di giudizio.

15. Il contributo unificato è a carico dell'amministrazione ai sensi dell'art. 13 comma 6-bis.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

(Omissis)