

Rigetto dell'istanza di titolo unico per interventi di recupero di un immobile al fine di realizzare un allevamento avicolo biologico

T.A.R. Marche, Sez. I 23 novembre 2021, n. 819 - Morri, pres. f.f. ed est. - Cardinetti (avv.ti Saccomandi e Corsucci) c. Comune di Cagli (avv.ti Ubaldi e Prosperi) ed a.

Agricoltura e foreste - Attività prevalente di coltivazione della terra e di vendita di fieno e/o grano - Istanza di titolo unico per interventi di recupero di un immobile al fine di realizzare un allevamento avicolo biologico - Provvedimento di rigetto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente allega di essere titolare dell'omonima Azienda Agricola Cardinetti Novella corrente in Urbino e con attività prevalente di coltivazione della terra e di vendita di fieno e/o grano.

Avendo acquistato un capannone (precedentemente adibito ad allevamento di bovini e poi di cani) e affittato alcuni terreni in Comune di Cagli, presentava istanza di titolo unico per interventi di recupero dell'immobile al fine di realizzare un allevamento avicolo biologico di 6000 galline ovaiole.

Dopo le conferenze di servizi, il progetto veniva tuttavia respinto in forza delle ragioni ostative indicate nella proposta di provvedimento conclusivo, di rigetto dell'istanza di titolo unico, inoltrato dall'Ufficio Urbanistica del Comune in data 12/1/2021 e che si possono così sintetizzare:

- mancanza di nesso di strumentalità, ex art. 13, comma 1, della L.r. n. 13/1990, tra l'allevamento e l'azienda agricola esistente;
- mancanza di legame dell'allevamento con il fondo che non è in grado di fornire nemmeno parte del mangime biologico necessario (Reg. CE n. 889/2008);
- si tratta quindi di industria insalubre diversa dall'attività agricola;
- mancata dimostrazione del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 19, paragrafo 2, del Reg. CE n. 889/2008 secondo cui almeno il 20% degli alimenti deve provenire dalla stessa unità di produzione;
- i terreni nella disponibilità della richiedente, a partire da gennaio 2020 e localizzati nei Comuni di Apecchio (PU) e Orbetello (GR), non risultano funzionali ad un piano aziendale ma solo a dimostrare il rispetto del limite di 170 kg di Na/ha/anno;
- dubbi sulla capacità del sistema di approvvigionamento idrico di soddisfare le esigenze dell'allevamento;
- dubbi sull'idoneità del ponte stradale per reggere il traffico indotto dall'attività;
- dubbi sulla compatibilità della copertura in fibrocemento-amianto con l'allevamento biologico.

Analoghe considerazioni sono state poi svolte nel successivo provvedimento n. 51 del 8/2/2021 con cui il Comune di Cagli ha espresso parere definitivo e ha respinto formalmente l'istanza di permesso di costruire.

Si è costituito, per resistere al gravame, il solo Comune di Cagli.

2. L'amministrazione resistente eccepisce, in primo luogo, la mancata impugnazione del provvedimento SUAP del 8/2/2021 di rigetto dell'istanza di titolo unico poiché la ricorrente si limita ad impugnare la relativa lettera di trasmissione prot. 1789.

L'eccezione va disattesa.

Si può convenire, con l'amministrazione resistente, sul fatto che il provvedimento SUAP del 8/2/2021 (relativo alla Pratica SUAP n. 77 del 12/8/2020) non compaia espressamente, nell'epigrafe del ricorso, tra gli atti impugnati, mentre compare solo la relativa lettera di trasmissione.

Esaminando però i singoli motivi di gravame (come si vedrà meglio di seguito), risulta agevole rilevare che questi si rivolgono, sotto l'aspetto procedimentale della conferenza di servizi e nel merito delle relative conclusioni, a tale provvedimento insieme al coevo provvedimento n. 51/2021 con cui il Comune ha respinto l'istanza di permesso di costruire.

Non è stata mossa invece alcuna censura che possa essere ricondotta esclusivamente alla lettera di trasmissione di tali provvedimenti.

3. Sempre in via preliminare deve invece essere condivisa la deduzione difensiva dell'amministrazione resistente circa l'irrelevanza dei terreni che la ricorrente ha ulteriormente reperito nel Comune di Isola del Piano (circa 16,40 ettari) poiché fatto non acquisito nella fase istruttoria.

L'esame delle censure non terrà quindi conto di tale superficie.

4. Con la prima parte del primo motivo (paragrafo I.A dell'atto introduttivo del giudizio), dopo un lungo excursus sullo sviluppo del procedimento, parte ricorrente lamenta che il diniego si fonda su ragioni ostative non prospettate nel

preavviso di rigetto e su cui l'istante non ha potuto fornire il proprio contributo partecipativo. In particolare si richiama l'attenzione sulla "aggiunta di una ragione di diniego mai formulata in precedenza, che ha impedito alla parte di prendere qualsiasi tipo di posizione difensiva all'interno del procedimento, costringendola all'azione giurisdizionale" (pag. 17 penultimo paragrafo).

La censura va disattesa.

Dall'esame del motivo sembrerebbe emergere che la nuova ragione ostativa riguardi la presenza di coperture in fibrocemento amianto (cfr. pag. 14 penultimo paragrafo).

Sul punto, tuttavia, il Comune ha replicato che tale questione "non è affatto posta a fondamento delle determinazioni finali che come si evince dalla loro lettura si basano essenzialmente sulla mancata dimostrazione da parte della ditta del soddisfacimento delle condizioni poste dall'art. 15, pf 12 e relativo allegato IV, e dall'art. 19, pf 2 del Reg. (CE) n. 889/2008 e delle condizioni di cui all'art. 13, commi 1 e della L.R. n. 13/1990" (cfr. memoria depositata in data 7/5/2021 pagina 8 ultimo paragrafo).

5. Con la seconda parte del primo motivo (paragrafo I.B dell'atto introduttivo del giudizio), viene dedotta contraddittorietà delle conclusioni circa la classificazione dell'allevamento ex art. 19 del D.Lgs. n. 152/2006 e la capacità di fornitura di almeno il 20% degli alimenti derivante direttamente dalla unità produttiva, in relazione:

- al parere favorevole regionale;
- all'elaborato "Precisazioni di carattere tecnico agronomico";
- alla riconosciuta possibilità, da parte del Comune, di cooperare con altre realtà locali per l'approvvigionamento alimentare;
- alla non pertinenza del parere regionale 2019 relativo ad altro intervento poi abbandonato dalla ricorrente.

Anche queste censure non possono essere condivise.

Sul punto è sufficiente osservare che, dopo la complessa istruttoria, il Comune giunge a proprie autonome valutazioni contenute sia nel parere conclusivo dell'Ufficio Urbanistica del 12/1/2021 (come trascritto nel provvedimento finale di diniego del titolo unico) che nel successivo ed articolato parere finale negativo contenuto nella determina n. 51 del 8/2/2021 da valere anche come formale rigetto del permesso di costruire.

6. Con la terza e ultima parte del primo motivo (paragrafo I.C dell'atto introduttivo del giudizio), viene dedotta violazione della disciplina sulla conferenza di servizi nonché del dovere di correttezza e buona fede ex art. 1 L. 241/1990, poiché il diniego si basa esclusivamente sul parere negativo espresso dal Comune di Cagli mentre tutte le altre amministrazioni partecipanti hanno espresso pareri favorevoli e hanno offerto contributi per superare eventuali e ipotetiche problematiche. La censura è infondata.

Al riguardo va osservato che la determinazione conclusiva del procedimento di autorizzazione unica, attribuisce prevalenza alla posizione negativa espressa dal Comune (che, con il ricordato provvedimento n. 51 del 8/2/2021, ha respinto formalmente l'istanza di permesso di costruire analizzando anche i contributi espressi dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi), ritenendo non prevalenti e comunque consultivi i pareri espressi dalle altre amministrazioni intervenute.

Del resto, è sufficiente leggere anche le articolate motivazioni contenute nel provvedimento conclusivo dell'Ufficio Urbanistica del 12/1/2021 per rendersi conto che il Comune ha svolto valutazioni di propria competenza.

7. Il secondo motivo può invece essere trattato in maniera unitaria anche se suddiviso in quattro distinti paragrafi (A-B-C-D).

7.1 Nei primi due paragrafi (II.A e II.B) la ricorrente svolge alcuni calcoli e deduzioni quali premesse alle censure successive.

In particolare illustra quanto segue:

- la superficie catastale, nella disponibilità dell'azienda, è di circa 30 ettari così dislocati sul territorio: circa 8,50 ettari in affitto nel Comune di Apecchio, circa 5,50 ettari in affitto nel Comune di Cagli, circa 4,50 ettari di proprietà nel Comune di Montefelcino e circa 11,50 ettari in affitto nel Comune di Orbetello;
- di questa intera superficie, quella utilizzabile (S.A.U.) al netto delle aree urbanizzate, tare, fossi, canali, stradine, fabbricati, fasce alberate, boschi, ecc., è pari a circa 18,5 ettari perlopiù coltivati a cerealicolo con introduzione in rotazione di leguminose/foraggiere;
- in aggiunta a questa, sono stati reperiti ulteriori 16,40 ettari attraverso contratto di affitto preliminare;
- il progetto prevede la densità di 6 galline per mq di superficie coperta e la densità di una gallina ogni 4 mq di superficie scoperta di prato-pascolo recintato. Di conseguenza 30 ettari garantiscono ampiamente quest'ultima densità (paragrafo II.A);
- l'allevamento in questione, affinché sia sempre compatibile con la destinazione agricola (escludendo quindi l'ipotesi di industria insalubre e di allevamento zootecnico di tipo industriale), deve rispettare due requisiti, ovvero: il rapporto massimo di 40 quintali di pollame per ettaro (art. 9, comma 4, L.R. n. 13/1990) e il collegamento dell'attività con il fondo (art. 13, comma 1, lett. d, L.R. 13/1990) (paragrafo II.B).

7.2 Nel paragrafo II.C la ricorrente illustra invece la ritenuta compatibilità del progetto con il Reg. (CE) n. 889/2008 in base alle seguenti considerazioni:

- le disposizioni nazionali, applicative della Direttiva (Nitrati) n. 91/676/CEE (Decreto Interministeriale n. 5046/2016 e delibera della Giunta Regionale Marche n. 1282/2019), fissano un limite di produzione azoto di 170 kgN/ha/anno. Considerata la produzione unitaria di azoto pari a 0,46 kgN/anno, le 6000 galline previste in progetto produrranno 2760 kgN/anno ($6000 \times 0,46$). Con una S.U.A. di 18,25 ettari, si ottiene un quantitativo di 151 kgN/ha/anno ($2760 / 18,25$) quindi entro il limite di 170 kgN/ha/anno;

- la “densità di animali appropriata” è coerente con le disposizioni nazionali che fissano il limite massimo di 370, perché l'allevamento presenta una densità pari a 330, che può essere ulteriormente migliorata grazie ai nuovi terreni di estensione pari a 16,40 ettari, i quali assicurano anche il rispetto del limite più restrittivo previsto dalla disciplina europea (densità 230);

- l'impresa riesce a garantire il rispetto della prescrizione di cui al paragrafo 2 dell'art. 19 del Regolamento CE (20% degli alimenti proveniente dall'unità di produzione stessa) in base al seguente calcolo: il fabbisogno foraggero, per le 6000 galline, è di 55.500 unità; grazie al terreno in affitto in Comune di Orbetello, la S.U.A. è pari a 18,50 ha (come già illustrato in precedenza) con possibilità di ottenere 59.348 unità foraggere; se si volessero tuttavia escludere i terreni in Comune di Orbetello (poiché fuori regione), l'ulteriore terreno reperito attraverso contratto preliminare di affitto (16,40 ettari), porterebbe la S.U.A. a 23,14 ettari e le unità foraggere sarebbero ancora superiori. Ci sarebbe comunque la possibilità di sfruttare accordi di cooperazione con soggetti autorizzati dal Regolamento n. 559/2008 come aveva ammesso anche il Comune.

7.3 Nel paragrafo II.D la ricorrente illustra invece la ritenuta compatibilità del progetto con all'art. 13 della L.r. n. 13/1990 in tema di funzionalità all'attività agricola e di sufficienti infrastrutture per l'esercizio dell'attività.

La funzionalità all'attività agricola è dimostrata dalle seguenti considerazioni:

- il servizio decentrato agricoltura di Pesaro, competente per territorio, ha espresso il proprio parere di conformità con nota n. 60509 del 9/12/2020;

- è stata dimostrata, secondo i calcoli e le considerazioni esposte in precedenza, la capacità dell'azienda di soddisfare almeno il 25% del fabbisogno alimentare;

- l'allevamento in questione, come dimostrato con i calcoli precedenti, non è qualificabile come industriale essendo rispettato il rapporto massimo di 40 quintali per ettaro.

Relativamente alle infrastrutture necessarie all'attività viene invece dedotto quanto segue:

- il capannone è già dotato di utenze acqua ed energia elettrica funzionali ai precedenti allevamenti ivi insediati (bovini e cani) e che saranno volturate in favore della ricorrente;

- nel capannone sono anche presenti i servizi igienici che avevano già ottenuto il certificato di agibilità e che saranno semplicemente riattivati;

- il piccolo ponte sul fosso Bisciugola non è preceduto da divieti di transito e quindi può essere attraversato dai mezzi conformi alle vigenti normative del Codice della Strada. Comunque esistono anche strade alternative che non contemplano l'attraversamento del ponte;

- la presenza dell'amianto non è ragione sufficiente per integrare un motivo di diniego tenendo conto delle odierne tecniche di protezione, di programmazione dei controlli periodici e di manutenzione, di cui la ricorrente se ne è assunta impegno.

7.4 A giudizio del Collegio le complesse questioni, anche tecniche, dedotte con le censure in esame, non risultano sufficienti per superare tutti i profili ostativi esposti nei provvedimenti impugnati.

7.5 In linea di principio il Collegio ritiene di condividere l'obiezione di fondo mossa dal Comune, ovvero che la dislocazione dei terreni che dovrebbero legittimare e sostenere l'allevamento, sotto il profilo giuridico ma anche tecnico-agricolo, non risulta del tutto funzionale all'esercizio dell'attività di allevamento, ma risulta solo volto a dimostrare, essenzialmente sulla carta, il rispetto di alcuni parametri normativi.

Ciò vale, innanzitutto, per i terreni ubicati in Comune di Orbetello (GR), ovvero ben oltre 200 km dal luogo in cui sarà svolto l'allevamento agricolo (per di più con la catena appenninica di mezzo) e in relazione al quale non è stata fornita la prova di alcun tipo di connessione se non per la sussistenza di un contratto d'affitto (di cui, peraltro, il Comune prospetta l'intervenuta cessazione dal 30/9/2021, come si legge nella memoria depositata in data 27/10/2021).

Trattasi, tuttavia, della maggior quota di terreno disponibile, tolta la quale la superficie fondiaria si riduce drasticamente di quasi il 40%, modificando quindi tutti i parametri che la ricorrente ritiene invece essere stati rispettati.

Come inoltre già osservato nel precedente paragrafo 3, non può assumere rilevanza, in questa sede, l'ulteriore terreno di circa 16,40 ettari in base al quale la ricorrente ha svolto alcuni calcoli a sostegno delle proprie ragioni. Tale terreno potrà semmai rilevare nell'ambito di una nuova istanza.

Dubbi emergono anche per buona parte dei terreni in territorio marchigiano, essendo comunque ubicati a decine di chilometri dall'allevamento e frammentati a macchia di leopardo in piccole particelle come desumibile dalla memoria del Comune depositata in data 27/10/2021 che contiene anche alcune illustrazioni grafiche sulle quali nulla contesta parte ricorrente.

7.6 Al fine di dimostrare la capacità produttiva di quota del fabbisogno alimentare, occorre altresì concordare con l'amministrazione resistente sul fatto che non basta allegare la mera disponibilità di terreni, ma occorre anche fornire

elementi certi sul loro utilizzo e sulla loro effettiva produttività.

7.7 Per quanto concerne la questione dell'amianto va dato atto che questa non ha costituito ragione ostativa (cfr. precedente paragrafo 4).

7.8 Per gli aspetti infrastrutturali il Collegio osserva quanto segue in vista della possibile riedizione del potere amministrativo fronte di una nuova istanza:

- per dimostrare la sufficienza dell'attuale approvvigionamento idrico, non risulta decisiva l'affermazione che il capannone era già stato adibito ad allevamento animale e che quindi basterebbe ripristinare la vecchia fornitura. Come giustamente osserva l'amministrazione comunale, sarebbe stato necessario fornire anche una stima dell'effettivo fabbisogno trattandosi di rete idrica che serve anche altre utenze;

- allo stesso modo dicasi per le questioni attinenti allo smaltimento delle acque nere, trattandosi di zona non assistita da pubblica fognatura;

- sull'idoneità del ponte si può invece convenire, con la ricorrente, che le perplessità del Comune sono state dedotte in forma dubitativa e che sarebbe quindi stato onere dell'amministrazione di svolgere ulteriori approfondimenti istruttori (trattandosi, peraltro, di ente deputato alla gestione delle strade di cui assume la responsabilità funzionale).

8. In conclusione il ricorso deve essere respinto.

9. Le spese di giudizio possono essere compensate considerata la particolarità e per certi versi complessità della vicenda in esame.

(Omissis)