

## EMISSIONI ODORIGENE DEGLI ALLEVAMENTI DI ANIMALI: I POTERI DEL SINDACO E IL CONCETTO DI TOLLERABILITÀ

DI ELENA CAPONE

**TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. V – 31 luglio 2023, n. 4615 – Pres. Abruzzese, Est. Maffei, – Omissis (avv. Catello) c. Comune di Agerola (n.c.) e altri**

*Con riferimento alle previsioni dell'art. 216 R.D. n. 1265/1934, l'abbattimento delle esalazioni insalubri (di tipo olfattivo) dell'allevamento può essere disposta sempreché si accerti un pericolo o un danno per la salute pubblica. In base agli artt. 216 e 217 del T.U.L.L.S.S. (non modificati, ma ribaditi dall'art. 32 del d.P.R. 616/1977 e dall'art. 32, comma 3, della legge 833/1978), spetta al sindaco, con l'ausilio dell'unità sanitaria locale, la valutazione della tollerabilità o meno delle lavorazioni provenienti dalle industrie classificate insalubri.*

*I provvedimenti, con i quali l'autorità comunale, ai sensi degli artt. 216 e 217 t.u. 27 luglio 1934 n. 1265, prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno o il pericolo derivante, per la salute pubblica, dall'attività di manifatture o fabbriche, devono fondarsi su elementi certi e concreti che diano conto delle indagini svolte, degli accertamenti condotti in concreto, nonché della stretta correlazione fra attività ritenuta insalubre o pericolosa e il tipo di pericolosità individuata nel provvedimento.*

Il TAR Campania, con la pronuncia in commento, è tornato a pronunciarsi in merito ai limiti di tollerabilità delle emissioni odorigene, ribadendo ancora una volta quanto più volte chiarito dalla giurisprudenza, ovvero che nel nostro ordinamento non sono disciplinati valori limite di emissione nell'atmosfera per la componente odorigena, né idonee tecniche di misurazione dell'impatto degli odori nell'ambiente<sup>1</sup>. La giurisprudenza ha ammesso pertanto che tali limiti, in assenza di disciplina regionale o di specifiche prescrizioni dettate dalle autorità competenti in sede di autorizzazione dell'impianto, devono essere ricondotti nel concetto di tollerabilità delle esalazioni provenienti dalle industrie insalubri di cui agli artt. 216 e 217 del R.D. n. 1265/1934 (T.U.L.S.) e sottoposte al potere disciplinare del Sindaco.

Il caso specifico sottoposto all'esame del Collegio è infatti scaturito dal diniego del Comune di Agerola di inibire l'attività di allevamento asseritamente svolta dal controinteressato sul terreno adiacente alla struttura ricettiva del ricorrente, attività che ai sensi del T.U.L.S. richiamato rientra nell'elenco delle industrie insalubri di Prima Classe.

Il ricorrente ha censurato il diniego del Comune sotto plurimi aspetti, tutti ritenuti infondati dal TAR che ha ricondotto l'attività di allevamento in questione al concetto di detenzione di animali "da reddito", ben potendo questa non essere finalizzata all'attività di allevamento in senso proprio; infatti, come è emerso in sede istruttoria, la consistenza numerica degli animali detenuti e il mancato

accertamento della loro specifica destinazione all'attività produttiva non poteva far qualificare l'attività quale allevamento in senso stretto, né tantomeno come impianto industriale.

## **1. L'inquinamento atmosferico da emissioni odorigene degli impianti.**

Nel dirimere la questione sottoposta al suo esame, il Collegio ha in primo luogo richiamato la normativa applicabile in tema di "emissioni in atmosfera" e di "inquinamento atmosferico", secondo la definizione fornita dall'art. 268 del D.Lgs. 152/2006, precisando come questa debba ritenersi applicabile esclusivamente agli allevamenti qualificabili come "impianti" in quanto destinati allo svolgimento di attività imprenditoriale.

Il ricorrente aveva denunciato infatti l'illegittimità dell'operato del Comune nella parte in cui non avrebbe tenuto in considerazione la disciplina di cui all'art. 4, comma 1, lett. d), del DPR 203/88 e della delibera di attuazione adottata con DGR del 05.08.1992 con la quale, con riferimento agli impianti zootecnici, era stata prevista a livello locale la necessità di un sistema di abbattimento delle emissioni ed erano stati fissati i valori massimi delle emissioni in atmosfera, nonché le distanze minime da rispettare dagli altri insediamenti.

Il TAR ha in primo luogo evidenziato come la normativa invocata dal ricorrente fosse stata abrogata dal D.Lgs. 152/2006 e pertanto l'operato del Comune era conforme al noto principio *tempus regit actum*, non essendovi una disciplina regionale che, in osservanza del T.U.A., avesse fissato i valori massimi delle emissioni odorigene.

Il Collegio evidenzia poi che, data l'accezione ampia del "concetto di inquinamento" e di "emissione in atmosfera" fornita dall'art. 268 T.U.A., anche le emissioni odorigene devono ritenersi ricomprese in tali definizioni «[...] poiché la molestia olfattiva intollerabile è al contempo sia un possibile fattore di "pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente", che di compromissione degli "altri usi legittimi dell'ambiente", dovendo essere verificati i profili che arrecano molestie olfattive facendo riferimento alle migliori tecniche disponibili».

Richiamata dunque la disciplina generale applicabile in tema di emissioni (sebbene nella pronuncia non sia stato fatto alcun riferimento all'art. 272-bis del Codice dell'Ambiente, che specificamente disciplina le "emissioni odorigene degli impianti"), il TAR Napoli ha altresì evidenziato come i controlli prescritti dal T.U.A. debbano fare riferimento ad allevamenti di tipo industriale, gli unici che, in quanto tali, siano riconducibili al concetto di "impianto" disciplinato dalla normativa ambientale.

L'operato del Comune è dunque stato giudicato esente da censure dal momento che l'Amministrazione, dopo aver svolto idoneo e accurato sopralluogo, ha accertato come, nel caso specifico, l'attività del controinteressato non potesse essere considerata un allevamento in senso proprio, poiché, date le dimensioni e le modalità di gestione, questa era da ricondurre più al concetto di detenzione di animali che di allevamento in senso stretto, non essendo stato dimostrato che gli animali ivi presenti, pur essendo riconducibili a specie generalmente destinate a fini produttivi, fossero effettivamente destinati a tale scopo.

## **2. I poteri di intervento del Sindaco.**

Emerge altresì dalla sentenza che nel corso del sopralluogo svolto dall'ASL non sono stati accertati inconvenienti igienico-sanitari nell'area in questione, né percepiti cattivi odori o la presenza di insetti o altri animali indesiderati. Pertanto, in assenza di pericoli per la salute o l'ambiente e in assenza di una norma che vietasse espressamente la detenzione di animali nella zona in questione, l'attività non poteva di per sé essere inibita.

Il Collegio, nel ritenere infondato anche il secondo nucleo di censure riguardanti la violazione delle norme di cui al R.D. n. 1265/1934, rimarca infatti come, pur in assenza di parametri normativi e limiti cui riportare gli effetti delle emissioni odorigene, è pacifico che, nella perdurante vigenza della

disciplina del T.U.L.S., le molestie olfattive debbano sempre e comunque essere ricondotte entro i limiti di tollerabilità e sottoposte al potere limitativo e inibitorio del Sindaco.

Infatti, come ampiamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, spetta al Sindaco, indipendentemente dalla presenza di una situazione di emergenza, la valutazione circa la tollerabilità o meno delle emissioni derivanti dalle lavorazioni delle industrie c.d. insalubri ai sensi dell'art. 216 e 217 del R.D. cit.

Data l'ampiezza della discrezionalità esercitabile dall'amministrazione il criterio della tollerabilità è stato ancorato dalla giurisprudenza in alcuni casi a quello della stretta tollerabilità pertanto *«l'autorizzazione per l'esercizio di un'industria classificata insalubre è concessa e può essere mantenuta a condizione che l'esercizio non superi i limiti della più stretta tollerabilità e pertanto può essere inibita, anche successivamente al suo avvio ed anche in via cautelare tutte le volte in cui non si siano approntate idonee misure atte a limitare le emissioni e le probabilità di danno, ovvero nei casi in cui queste si siano rivelate insufficienti.»*<sup>2</sup>.

Tuttavia, nei casi in cui, invece, l'attività "insalubre" ammessa non necessiti di particolari accorgimenti per il suo esercizio, viene applicato il criterio della normale tollerabilità di cui all'art. 844 c.c. che disciplina i rapporti tra privati.

Come evidenziato nella sentenza in commento, infatti, la giurisprudenza ha sempre affermato come il criterio della tollerabilità sia un concetto vago e ampio, tanto che l'esercizio dei poteri inibitori del Sindaco, in tema di emissioni in atmosfera delle industrie insalubri, sono stati ammessi anche ai sensi dell'art. 13, co.1, D.Lgs. n. 267/2000 (TU Enti Locali) e ritenuti legittimi i provvedimenti sindacali volti a ricondurre l'esercizio delle attività da cui scaturivano le emissioni entro il limite della normale tollerabilità di cui all'art. 844 c.c., dal momento che *«Della normale tollerabilità e del soddisfacimento delle condizioni per una normale qualità della vita deve darsi carico il Comune come soggetto esponenziale della comunità di base e, per questo, titolare di una attribuzione primaria per la realizzazione di tale valore»*<sup>3</sup>.

L'unico limite posto alla discrezionalità del Sindaco e dell'Autorità sanitaria è l'idoneità del percorso istruttorio e motivazionale del provvedimento, la pronuncia in commento ribadisce infatti come le valutazioni tecniche dell'amministrazione trovino il loro limite e possano essere vagliate dal giudice amministrativo esclusivamente nel caso in cui emergano *«vizi di logicità, contraddittorietà o incompletezza, per quanto concerne l'individuazione degli elementi di fatto rilevanti, la scelta della regola tecnica di riferimento o la sua applicazione; tanto più in un settore, quello delle emissioni olfattive, connotato da un'estesa discrezionalità tecnica, che il giudice amministrativo può sindacare solo in caso di manifesta irragionevolezza od incoerenza sotto il profilo scientifico; vizi la cui esistenza non emerge dal ricorso in esame»*.

Il Collegio infine conclude con il rigetto anche delle eccezioni riguardanti la regolarità urbanistica dell'allevamento, precisando che, anche ove si volesse considerare l'attività dei controinteressati come allevamento e non come detenzione (pur non essendo stato dimostrato l'uso degli animali nemmeno a scopo di autoconsumo), questa, rientrando nella definizione di attività agricola di cui all'art. 2135 c.c., è risultata essere comunque compatibile con la destinazione a zona agricola dell'area operata dal PRG, considerato anche che il Regolamento comunale di Igiene e Sanità Locale menziona tra le attività consentite in area agricola anche l'allevamento di animali purché sia rispettata la distanza di 20 metri dalle limitrofe abitazioni, circostanza sussistente nel caso di specie.

Nessun presupposto sussisteva dunque per l'esercizio di poteri inibitori o limitativi da parte del Sindaco che dunque ha agito correttamente nell'adozione del diniego alle istanze del ricorrente, poiché infondate.

---

<sup>1</sup> Come chiarito dal TAR Umbria, Sez. I, 4 maggio 2022, sent. n. 262, “In base alla normativa nazionale vigente per le emissioni odorigene non è prevista la fissazione di limiti di emissione né di metodi o di parametri idonei a misurarne la portata, dal momento che il D.Lgs. 152/2006, all’art. 272-bis, prevede in questo ambito solo la possibilità di un intervento delle regioni o delle autorità competenti in sede di autorizzazione”. Per il commento alla sentenza si veda il contributo di E. POMINI, *Emissioni odorigene e poteri di intervento della PA*, in questa *Rivista*, 2022, 34, consultabile al sito <https://rgaonline.it/article/emissioni-odorigene-e-poteri-di-intervento-della-pa/>.

<sup>2</sup> Cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, Sez. II, 11 maggio 2020, n. 2964; Sez. III, 24 settembre 2013, n. 4687; Sez. IV, 15 dicembre 2011, n. 6612.

<sup>3</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 14 settembre 2010, n. 6693. Sul *discrimen* tra “normale” e “stretta” tollerabilità in ambito penalistico, si veda A. SANSON, *Molestie olfattive e tollerabilità delle emissioni*, in questa *Rivista*, 2021, 17, consultabile al sito [https://rgaonline.it/article/molestie-olfattive-e-tollerabilita-delle-emissioni/#\\_ftn14](https://rgaonline.it/article/molestie-olfattive-e-tollerabilita-delle-emissioni/#_ftn14).