

25

Conformità alla zona residenziale di una macelleria con macello.

- Non è dato adire il Tribunale amministrativo solo con una decisione su opposizione, senza il previo rilascio della licenza edilizia; per economia procedurale, la licenza può essere rilasciata anche durante la procedura di ricorso (cons. 1).
- Costruzioni e impianti che non si conciliano con il carattere della zona possono essere vietati dal diritto cantonale o comunale; ossequio delle disposizioni contro l'inquinamento fonico del progetto (cons. 2a, b).
- Ulteriori condizioni per la limitazione delle emissioni foniche in quanto tecnicamente ed economicamente sopportabili (cons. 2c).
- Altri aspetti del diritto sulla protezione dalle immissioni non vagliati dal diritto federale: immissioni immateriali (cons. 3a).
- Conformità alla zona residenziale di un macello; casistica (cons. 3b).
- Conformità ammessa in considerazione delle circostanze particolari del caso in esame (cons. 3c, d).

Zonenkonformität einer Metzgerei mit Schlachthaus in der Wohnzone.

- Es ist nicht zulässig, einen Baueinspracheentscheid vor Erlass des Baubescheides anzufechten; aus verfahrensökonomischen Gründen kann aber die Baubewilligung auch während laufenden Rekursverfahrens erteilt werden (E.1).
- Bauten und Anlagen, die mit dem Charakter einer Wohnzone nicht vereinbar sind, können untersagt werden, auch wenn ihre Lärmimmissionen bundesrechtliche Schranken nicht überschreiten (E.2a, b).
- Auch wenn die massgebenden Belastungsgrenzwerte eingehalten sind, können in der Baubewilligung weitergehende Einschränkungen der Lärmemissionen verfügt werden, wenn sie technisch möglich und wirtschaftlich tragbar sind (E.2c).
- Andere nicht vom Bundesrecht geregelte Aspekte des Immissionsschutzes: immaterielle Immissionen (E.3a).
- Zonenkonformität eines Schlachthauses in der Wohnzone; Kasuistik (E.3b).

– Vorliegend Zonenkonformität anhand der besonderen konkreten Umstände bejaht (E. 3c, d).

Considerandi:

1. Giustamente, la licenza edilizia e la decisione su opposizione vanno intimiate agli opposenti contemporaneamente. Secondo la prassi di questo Giudice, qualora questo non avvenga, non è ammissibile impugnare davanti al Tribunale amministrativo una decisione su opposizione in materia edilizia senza il previo rilascio della licenza di costruzione. Infatti, è unicamente con il rilascio della licenza di costruzione che al petente viene formalmente dato il diritto di costruire. In assenza di tale autorizzazione all'opponente non può ancora pertanto derivare alcuno scapito concreto. Ricorsi contro semplici decisioni su opposizione, anche se munite di errati rimedi legali, sono per il Tribunale amministrativo inammissibili (PTA 1991 no. 22). Dopo però che su invito del Giudice istruttore in data 7 maggio 2003 è stata formalmente rilasciata la licenza di costruzione, nulla più si oppone all'esame materiale della vertenza. Infatti, una decisione di non entrata nel merito, oltre a non essere nell'interesse delle parti in causa, occasionerebbe un inutile spreco procedurale (STA R 98 498).

2. a) La controversia verte solo sulla conformità alla zona del progetto approvato. Il fondo è situato in zona residenziale. Giusta l'art. 4.2 LE, nella zona residenziale è possibile costruire case d'abitazione e costruzioni commerciali e artigianali. Sono ammesse solo attività non moleste. Sono considerate non moleste le aziende che per natura possono essere inserite nei quartieri residenziali e che non pregiudicano in alcun modo il vivere tranquillo e sano. Devono adempiere almeno le condizioni del grado di sensibilità II (art. 10.5 cpv. 3 lett. a LE). Con l'entrata in vigore della LPAmb, il diritto cantonale ha perso la propria autonomia per quanto concerne la diretta protezione dalle immissioni, nella misura in cui il suo contenuto materiale sia lo stesso o meno restrittivo del diritto federale. Il diritto cantonale mantiene per contro la propria autonomia laddove completa le norme del diritto federale o, per quanto possibile, ne vuole un'applicazione più severa (cfr. art. 65 LPAmb; DTF 118 la 114 cons. 1b e 116 I 492 cons. 1a). Tuttavia il diritto federale non impedisce, per motivi attinenti alla pianificazione del territorio, al legislatore cantonale o comunale di vietare un certo tipo di attività in determinati settori, segnatamente di proibire attività moleste non conformi alla natura della zona (cfr. DTF 118 la 112 cons. 1b; 118 Ib 590 cons. Ib; 117 Ib 153; 116

la 492s. con i rispettivi riferimenti). Queste prescrizioni rivestono un'importanza puramente pianificatoria, concernono in particolare gli obiettivi urbanistici e servono unicamente a meglio definire il carattere e la funzione assegnata alla zona di utilizzazione, precisando il genere di insediamenti ammissibili al suo interno (DTF 117Ib 147 cons. 2d/cc). In questo senso, costruzioni o impianti che non si conciliano con il carattere della zona possono essere vietati anche se le immissioni foniche che producono non sorpassano i limiti dettati dal legislatore federale, per quanto la loro inammissibilità non venga giustificata solamente con i disturbi sonori che originano.

b) Dal punto di vista fonico, i ricorrenti temono il maggior traffico di clientela, quello per la consegna degli animali e per la raccolta dei rifiuti speciali, i rumori prodotti dalla ventilazione e dall'esercizio del mattatoio in generale e quelli derivanti dagli animali votati al macello. Di questa problematica si è in primoluogo occupata la perizia fonica del 30 settembre 2003, che ha preso a fondamento le potenzialità massime dell'azienda (4 bovini o 6 suini o simili al giorno). Le misurazioni sono avvenute prendendo come punto di riferimento il rumore risentito in prossimità delle due finestre a sud-est e sud-ovest della casa degli istanti. A norma dell'art. 7 cpv. 1 OIF, le emissioni foniche di un impianto fisso nuovo devono essere limitate secondo le disposizioni dell'autorità esecutiva nella maggior misura possibile dal punto di vista tecnico e dell'esercizio nonché sopportabile sotto il profilo economico (lett. a) e in modo che le immissioni foniche prodotte da detto impianto non superino i valori di pianificazione (lett. b). Giusta l'allegato 6 sui valori limite d'esposizione al rumore dell'industria e delle arti e mestieri all'OIF, per le zone con il grado di sensibilità II il valore di pianificazione è durante il giorno di 55 dB e di 45 dB durante la notte. La perizia fonica conclude ad un valore del rumore durante la notte di 41, rispettivamente 39 dB e di 43 dB durante il giorno. I valori limite d'esposizione al rumore del traffico stradale giusta l'allegato 3 all'OIF, prevedono un valore di pianificazione di 55 dB durante il giorno di 45 dB durante la notte. Anche qui il carico fonico previsto si situa a 40, rispettivamente 43 dB durante il giorno ed a 34, rispettivamente 31 dB durante la notte. Ne risulta che dal punto di vista fonico, il progetto si conforma alla normativa federale.

c) Come è stato esposto in precedenza, le emissioni foniche di un impianto fisso nuovo devono essere limitate secondo le disposizioni dell'autorità esecutiva nella maggior misura possibile

dal punto di vista tecnico e dell'esercizio nonché sopportabile sotto il profilo economico (art. 7 cpv. 1 lett. a OIF). In quest'ottica l'esperto raccomandava ancora di prendere alcuni accorgimenti affinché potessero essere ancora ulteriormente limitate le emissioni foniche. Per il Tribunale amministrativo queste raccomandazioni (oggetto della pagina 12 della perizia fonica) e quelle che questo Giudice ritiene di dover aggiungere devono assurgere a condizione della licenza edilizia ed essere pertanto integrate nella stessa nel senso che l'istante è tenuto a:

1. Chiudere le finestre e la porta durante l'esecuzione di tutte le attività rumorose e in particolare durante la macellazione.

2. Il sottotetto dell'attesa deve essere riempito con gli ispessimenti anche lungo i lati e il fronte. Per migliorare la capacità di assorbimento e per attutire il rumore il tetto interno deve essere isolato con un materiale isolante morbido.

3. Per le pompe dell'aria e acqua e per la termopompa vanno scambiati i tubi per l'aspirazione con quelli per l'evacuazione, in modo tale che la fuoriuscita avvenga lungo la facciata ovest della costruzione. Almeno una delle parti ampie interne di queste condotte deve essere rivestita di materiale isolante assorbente.

Per il Tribunale, le misure in discussione sono infatti del tutto sopportabili dal punto di vista economico, tecnicamente sono prive di complessità e rispettano il principio della proporzionalità, nella misura in cui sono proprie a produrre dei miglioramenti sensibili delle emissioni foniche. Su questo punto il ricorso deve pertanto essere parzialmente accolto.

3. a) I ricorrenti si oppongono al progetto invocando essenzialmente immissioni ideali, nozione che come si è detto è sconosciuta al diritto federale, ma che può essere regolamentata dalla legislazione cantonale o comunale. In casu, gli istanti invocano le disposizioni della LE sulle aziende non moleste, contestando che un macello possa essere considerato come un'azienda non molesta, che non pregiudicherebbe il vivere tranquillo e sano (art. 10.5 cpv. 3 lett. a LE). In principio, nella valutazione della conformità alla zona occorre prendere in considerazione anche le immissioni immateriali, ossia quelle ripercussioni atte a ferire la sensibilità delle persone o a destare sentimenti psichici sgradevoli (come ribrezzo o paura). Queste immissioni possono disturbare direttamente i vicini o avere degli effetti nocivi indiretti, quali la maggiore difficoltà a locare appartamenti siti nella medesima zona o l'allontanamento di clienti da negozi e commerci. Partendo

dalla nozione che le immissioni sono degli «effetti eccessivi» è evidente che nell'ambito delle immissioni immateriali occorre valutare ogni volta sulla base delle concrete circostanze se l'effetto di una determinata costruzione o azienda possa essere considerato eccessivo o meno. Non va poi dimenticato che l'autorità chiamata ad applicare la normativa comunale deve in questo ambito agire con la massima prudenza, giacché il rischio è alquanto elevato che in materia di valutazioni morali o sentimentali di effetti eccessivi venga abbandonato un approccio oggettivo a favore di uno del tutto personale (DTF 108 la 145 cons. 5c aa). Per una valutazione come quella in parola occorre allora partire dall'esperienza generale della vita e dai sentimenti che una persona normale può avere nei confronti di una simile costruzione, dotata delle caratteristiche che distinguono il progetto concretamente in discussione.

b) I ricorrenti reputano che un mattatoio non possa già per definizione essere conforme alla funzione di utilizzazione in zona residenziale. Come si è detto, nella zona residenziale in oggetto è possibile costruire case d'abitazione e costruzioni commerciali e artigianali, il carattere della zona è pertanto misto. Con questo il legislatore comunale ha voluto ripartire razionalmente i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro, preservando per quanto possibile i primi da immissioni nocive o moleste. Generalmente, tra le attività non moleste si annoverano i negozi, le macellerie, sartorie, calzolerie, i piccoli commerci, gli studi medici ecc. (DTF 117 lb 147 cons. 5b). Non si conciliano per contro con il vivere sano e tranquillo della zona residenziale le attività rumorose o che si svolgono per esempio di notte. Contrariamente al parere dei ricorrenti, il progetto presentato comprende indubbiamente un aspetto del tutto conciliabile con la zona in oggetto. Tale aspetto è quello legato alla fornitura di carne tramite la macelleria. Come per un qualsiasi altro piccolo negozio di alimentari, tale commercio è indubbiamente conforme alla funzione di zona. La macelleria comprende però anche il relativo mattatoio. Misconoscerebbe però le caratteristiche del caso in oggetto voler considerare, come fanno i ricorrenti, l'attività della macellazione come un'attività del tutto indipendente da qualsiasi commercio compatibile con la funzione di zona. In casu, la macellazione di animali avviene in stretta relazione all'attività della macelleria. Per quanto concerne concretamente la conformità alla zona dell'attività legata alla macellazione di animali, esistono in giurisprudenza esempi a favore della conformità alla zona mista come quella in oggetto e altri che so-

stengono invece la tesi contraria. Nella decisione del 6 febbraio 2001, un macello non era reputato provocare immissioni eccessive per quanto durante il processo di macellazione venisse sistematicamente chiusa la porta d'ingresso della costruzione (AGVE 2001, pag. 283). In precedenza nello stesso cantone, un macello industriale senza alcuna possibilità di vendita della carne al dettaglio, era stato considerato non conforme alla funzione della zona residenziale mista (AGVE 1985 pag. 631s.). In una sentenza del 1958 (DTF 84 II 90 cons. 2), il Tribunale federale aveva considerato non ammissibile la costruzione di un macello per eccesso pregiudizievole alla proprietà del vicino. Anche il Tribunale amministrativo ha già avuto modo di esprimersi al riguardo. Nella DTA 461/96, il macello veniva considerato conforme alla funzione della zona del paese, in una regione a carattere rurale. Questi pochi esempi dimostrano la difficoltà di definire a priori una simile attività come conforme o non conforme ad una zona residenziale mista. Non si può infatti operare un paragone tra la zona residenziale a carattere fortemente urbano e quella che invece caratterizza gli insediamenti rurali. Piccoli macelli in zone miste dove l'insediamento è di carattere prevalentemente agricolo possono per il Tribunale amministrativo essere considerati conformi allo scopo di zona (DTA 461/96). Per il comune convenuto, la situazione non è essenzialmente diversa da quella che caratterizzava il comune oggetto del procedimento DTA 461/96. I fondi in oggetto sono ubicati in una zona collinare residenziale a confine con la zona agricola e il carattere dell'insediamento è decisamente rurale. Del resto, basti ricordare che nei Grigioni, esistono 72 piccoli mattatoi e che la maggior parte di questi sono ubicati nel bel mezzo della zona edilizia, come ad esempio nei comuni di Andeer, Davos, Disentis/Mustér, Küblis, Schiers, Poschiavo, Grono, Roveredo, Savognin, Scuol, Stampa, Thusis, Vals ecc.

c) Nell'evenienza in esame, il richiedente la licenza edilizia è impiegato come macellaio a tempo pieno altrove. L'attività prevista nella nuova costruzione è pertanto attualmente almeno intesa come un'attività accessoria a quella principale, sia per l'impiego di tempo che l'interessato può dedicare alla nuova macelleria sia per quanto concerne il numero di capi di bestiame che intende macellare (vengono indicati 4 bovini o 6 suini o simili ogni 10 giorni, considerate le capacità della cella frigorifera e del fatto che la carne deve solitamente rimanere 10 giorni in cella frigorifera prima di essere lavorata). Indipendentemente da quanti animali verranno esattamente macellati in un anno, la portata del

macello riveste comunque nell'evenienza dimensioni decisamente artigianali e non industriali, anche solo tenendo in considerazione le potenzialità in termini di clientela che la zona offre. Come si è detto in precedenza, le immissioni per l'aumento del traffico e per le questioni meramente foniche sono già state esaminate alla luce della legislazione federale, in base al teorico potenziale dell'impianto, e non danno sotto questo aspetto adito a critiche. Le stesse considerazioni valgono per la dichiarazione delle emissioni in base all'ordinanza federale contro l'inquinamento atmosferico per l'industria e l'artigianato. Resta, nell'ambito delle immissioni immateriali, da esaminare se il fatto di vedere le bestie che vanno al macello, sentire i loro lamenti o essere in qualche modo partecipe del destino degli animali sia da considerarsi un'immissione eccessiva per i vicini.

d) Come si è potuto vedere in modo particolare in sede di sopralluogo, tale questione va risolta per la negativa. La particella sopraedificata dei vicini si situa in zona collinare e a monte della prevista costruzione. Per questo fatto, il piano terra della nuova costruzione destinato a macello verrà a trovarsi, rispetto alla costruzione dei vicini, essenzialmente interrato. La vista che si offrirà ai ricorrenti non sarà pertanto principalmente quella di un macello, ma quella di una comune casa d'abitazione, essendo i due piani superiori della prevista costruzione destinati all'abitazione. L'entrata del macello verrà situata sul davanti della costruzione. Tutto il piazzale antistante la costruzione non sarà però visibile dai vicini, la cui abitazione è posta sul retro. Grazie all'altezza di tre piani del fabbricato, tutto quanto si svolgerà sul piazzale antistante la costruzione non verrà neppure recepito dai vicini. Questi non vedranno gli animali scendere dai mezzi di trasporto o stazionare all'aperto e tanto meno entrare nel macello. L'accesso al macello è garantito da un tratto stradale sulla proprietà del privato convenuto e dal piazzale antistante la costruzione, piazzale che permetterà ai mezzi di trasporto di scaricare il bestiame e di girare senza difficoltà. L'altezza della costruzione fungerà poi da isolatore acustico per i rumori, senza che vada dimenticato che la zona in oggetto confina alcuni metri più avanti con la zona agricola, dove il rumore prodotto da animali o l'odore degli stessi dovrebbero essere fattori naturali e non degni di particolare nota. E' evidente che anche eventuali feci di animali non potranno arrecare alcun pregiudizio quantificabile ai vicini, venendo queste semmai a cadere sul piazzale davanti alla costruzione del richiedente la licenza di costruzione. La particella del privato convenuto viene poi lungo

il lato a valle delimitata per un tratto dalla sottostante strada che assegna all'appezzamento la caratteristica forma a piccolo promontorio. In questo senso pertanto, anche per coloro che salgono il pendio in macchina o a piedi, la vista non cade necessariamente sul piazzale antistante il macello. Quanto ai presunti odori, il sistema di ventilazione previsto è ad acqua e non ad aria, per cui non dovrebbe fuoriuscire alcun odore sgradevole dall'impianto. Da questo esame risulta che per i vicini, il pregiudizio in parola è ridotto a degli inconvenienti minimi che non permettono di considerare che le immissioni immateriali possano essere considerate eccessive.

R 03 30

Sentenza del 25 novembre 2003