m_amte.MASE.REGISTRO UFFICIALE.USCITA.0003144.10-01-2025

Ministero dell'Ambiente
e della Sicurezza Energetica

DIREZIONE GENERALE USO SOSTENIBILE DEL SUOLO E DELLE ACQUE

EX DIVISIONE V –USO SOSTENIBILE DELLE RISORSE IDRICHE – DIREZIONE GENERALE USO SOSTENIBILE DEL SUOLO E DELLE RISORSE IDRICHE

Spett.le
Provincia di Brescia
c.a. Presidente Emanuele Moraschini
protocollo@pec.provincia.bs.it

e, p.c.,

Spett.le
Regione Lombardia
Direzione generale Enti Locali, Montagna,
Risorse Energetiche, Utilizzo Risorsa Idrica Pianificazione e Tutela Risorsa Idrica, Gestione Canoni Acque Pubbliche
c.a. Ing. Mila Campanini
entilocali_montagna@pec.regione.lombardia.it

Spett.le
Ufficio d'Ambito di Brescia
c.a. Dott. Marco Zemello
protocollo@pec.aato.brescia.it

Dipartimento Sviluppo Sostenibile
diss@mase.gov.it

Direzione Generale Valutazioni Ambientali
va-udg@mase.gov.it

Direzione Generale Economia Circolare e Bonifiche
ecb-udg@mase.gov.it

OGGETTO: Interpello ambientale ai sensi dell'art. 3-septies del D. Lgs. 152/2006 in ordine all'interpretazione della Delibera del Comitato dei Ministri per la Tutela delle Acque dall'inquinamento, del 4 febbraio 1977, Allegato 4, punto 1.2 - fascia di rispetto minima di 100 metri, con vincolo di inedificabilità assoluta, circostante l'area destinata a un impianto di depurazione – rif. nota prot. entrata n. 185378 dell'11.10.2024

ID Utente: 18869
ID Documento: USSRI_05-18869_2025-0001
Data stesura: 09/01/2025

Firmato digitalmente in data 09/01/2025 alle ore 17:59

Con istanza di interpello formulata ai sensi dell'articolo 3 *septies*, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, acquisita al protocollo di questo Ministero n. 185378 dell'11.10.2024, codesta Amministrazione ha richiesto un'interpretazione della vigente normativa in materia ambientale in tema di determinazione della fascia di rispetto minima di 100 metri, con vincolo di inedificabilità assoluta, circostante l'area destinata a un impianto di depurazione, proponendo il seguente quesito:

[...] interpretazione del carattere assoluto o relativo del divieto di edificazione nella fascia di rispetto minima, previsto dall'Allegato 4, punto 1.2, della Delibera del Comitato dei Ministri per la Tutela delle Acque dall'inquinamento del 4 febbraio 1977, e in particolare sulla correttezza di un'interpretazione che postuli il carattere assoluto del vincolo di inedificabilità ivi previsto, anche quando venga esclusa, attraverso specifiche analisi di microbiologia ambientale, ogni correlazione tra i microrganismi patogeni prodotti dal depuratore e possibili rischi per la salute delle persone.

Si rappresenta che con nota prot. n. 221470 del 03.12.2025 questo Ministero ha sottoposto l'interpello in oggetto alla valutazione tecnica dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS), dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), dell'Istituto di Ricerca sulle Acque (IRSA), del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e delle Direzioni Generali di questo Ministero per quanto di competenza. La presente istruttoria tiene conto dei riscontri ricevuti.

Considerazioni del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

Preliminarmente, questa Amministrazione intende esprimere alcune considerazioni in ordine alla ricevibilità del quesito posto in sede di interpello ai sensi dell'art. 3 *septies* del d.lgs. n. 152 del 2006.

A tal proposito, atteso che l'art. 3 *septies* cit. consente di presentare a questo Ministero *«istanze di ordine generale sull'applicazione della* ***normativa statale*** *in materia ambientale»*, è necessario accertare la natura normativa, piuttosto che meramente amministrativa, delle disposizioni contenute al punto 1.2. dell'Allegato 4 alla delibera del Comitato dei ministri per la tutela delle acque dall'inquinamento del 4 febbraio 1977, di cui è chiesta l'interpretazione.

Al fine di stabilire la natura regolamentare e normativa di tale atto generale non è possibile ricorrere ai criteri formali contenuti nella legge 23 agosto 1988, n. 400, in particolare all'art. 17, in quanto entrata in vigore successivamente all'adozione della delibera. È necessario, pertanto, rifarsi a criteri diversi.

Ciò posto, limitatamente alle disposizioni oggetto del presente interpello contenute nell'allegato 4, è innegabile che sotto il profilo sostanziale esse presentino carattere generale e astratto.

Peraltro, anche da un punto di vista formale sembra possibile predicare la natura normativa di tali disposizioni. Il Comitato dei Ministri per la tutela delle acque dall'inquinamento è stato istituito dall'art. 3 della legge 10 maggio 1976, n. 319, al fine di esercitare le funzioni statali in materia di tutela delle acque dall'inquinamento indicate dal precedente art. 2. Tra le competenze attribuite allo Stato, che le esercita mediante il suddetto Comitato, figura, all'art. 2, lett. *e)*, n. 1, *«la determinazione di* ***norme*** ***tecniche generali*** *[...] per la regolamentazione dell'installazione e dell'esercizio degli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione»*.

Tali funzioni sono esercitate proprio attraverso l'Allegato 4 della delibera del 4 febbraio 1977 che, pertanto, limitatamente alle stesse disposizioni contenute nel suddetto allegato, presenta *per tabulas* natura normativa.

Con riferimento al merito del quesito, il punto 1.2 dell'Allegato della delibera del 4 febbraio 1977 dispone che *«[p]er gli impianti di depurazione che trattino scarichi contenenti microrganismi patogeni e/o sostanze pericolose alla salute dell'uomo, è prescritta una fascia di rispetto assoluto con vincolo di inedificabilità circostante l'area destinata all'impianto. La larghezza della fascia è stabilita dall'autorità competente in sede di definizione degli strumenti urbanistici e/o in sede di rilascio della licenza di costruzione. In ogni caso tale larghezza non potrà essere inferiore ai 100 metri»*.

L'Amministrazione interpellante, in sostanza, chiede a questo Ministero di chiarire se il vincolo di inedificabilità in una fascia non inferiore ai cento metri da impianti di depurazione che trattino scarichi contenenti microrganismi patogeni e/o sostanze pericolose alla salute dell'uomo sia da considerare assoluto oppure se possa essere derogato.

A questo proposito, si osserva innanzitutto che, con specifico riguardo al carattere assoluto o relativo del vincolo di inedificabilità nella fattispecie considerata, la giurisprudenza amministrativa può apparire contraddittoria. A fronte di un formante favorevole – almeno formalmente – al riconoscimento dell'assolutezza del suddetto vincolo di inedificabilità (v., Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 2023, n. 11326 e 17 settembre 2013, n. 4606; Id., sez. V, 30 aprile 2003, n. 244 e 8 maggio 2002, n. 2456), si registra un opposto orientamento che, con varietà di accenti, ammette delle deroghe al ricorrere di specifiche condizioni (Cons. Stato, sez. IV, 16 maggio 2019, n. 3158; TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 19 gennaio 2022, n. 364 e Id., sez. I, 7 maggio 2014, n. 479; Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 2002, n. 5972 e Id., sez. IV, 23 maggio 1991, n. 445).

Un simile contrasto impone una più approfondita analisi delle disposizioni, al fine di verificare se l'antinomia è effettiva o meramente apparente.

Si rileva, innanzitutto, che l'Allegato 4 alla delibera 4 febbraio 1977, dopo aver prescritto *«una fascia di rispetto* ***assoluto*** *con vincolo di inedificabilità circostante l'area destinata all'impianto»* di depurazione che tratti scarichi contenenti microrganismi patogeni e/o sostanze pericolose per la salute dell'uomo (punto 1.2), introduce due ordini di deroghe, debitamente circostanziate.

Il primo riguarda *«gli impianti di depurazione* ***esistenti****»* per i quali, ove *«la larghezza minima suddetta non possa essere rispettata, devono essere adottati idonei accorgimenti sostitutivi quali barriere di alberi, pannelli di sbarramento o, al limite, ricovero degli impianti in spazi chiusi»* (punto 1.2). La seconda deroga è prevista per le ipotesi di *«[c]ostruzione o ampliamento di impianti di depurazione* ***per insediamenti esistenti****»* le quali sono ammesse anche *«[n]el caso di impossibilità di rispettare integralmente le norme riguardanti la scelta del sito»*, purché siano adottati *«tutti gli accorgimenti tecnici necessari a garantire il rispetto delle norme di carattere igienico-sanitario riportate nella presente normativa e delle finalità che le norme stesse si prefiggono»* e a condizione che *«[t]ale impossibilità [sia] documentata e la documentazione stessa […] messa a disposizione dell'autorità competente che deve accertarla»* (punto 1.6).

Con riguardo alla prima fattispecie derogatoria, si è di recente maggiormente consolidato un formante giurisprudenziale, elaborato soprattutto dal Tribunale amministrativo per la Lombardia, sede di Brescia, riportato peraltro dalla stessa Amministrazione interpellante.

In una prima occasione, tale giudice ha accolto il ricorso proposto avverso una serie di atti e provvedimenti volti a impedire la realizzazione di un piano di lottizzazione a destinazione residenziale perché attuato in violazione della fascia di rispetto di centro metri da un preesistente depuratore (TAR Brescia, n. 479/2014).

Il Collegio ha innanzitutto osservato che, in base all'Allegato 4 della delibera 4 febbraio 1977, *«quando emerga la necessità di ampliamenti o adeguamenti della struttura in un contesto già*

edificato, è espressamente contemplata la possibilità di sostituire la distanza minima con barriere di protezione o altre soluzioni», soggiungendo che, sebbene *«una disposizione analoga non [sia] prevista a favore delle edificazioni, ossia quando l'avvicinamento dipenda dalla volontà di espandere la zona edificata, […] per il principio di reciprocità (che rappresenta un cardine della regolamentazione delle distanze in materia igienico-sanitaria), e per il principio di proporzionalità (che trova automatica applicazione ogni volta che occorra graduare un peso imposto al privato in rapporto a un interesse pubblico), si deve ammettere l'esistenza anche in questo caso di un potere di deroga, da motivare in base a uno studio approfondito della situazione di fatto»*. In secondo luogo, con una lettura teleologico-funzionale del dato normativo, è stato rilevato che *«le disposizioni […] dell'allegato 4 associano esplicitamente il vincolo di inedificabilità alla sua funzione, che è quella di escludere un'eventuale correlazione tra la produzione di microrganismi patogeni da parte del depuratore e l'insorgenza di un rischio per la salute delle persone che risiedono nelle vicinanze»*, così che *«se […] l'obiettivo perseguito dal vincolo è in concreto assicurato, perché viene esclusa attraverso specifiche analisi di microbiologia ambientale ogni correlazione tra i microrganismi patogeni prodotti dal depuratore e possibili rischi per la salute delle persone, deve essere riconosciuta anche la facoltà di derogare alla distanza minima»*.

Tali statuizioni sono state confermate in un analogo caso più recente, in cui, però, gli interventi non avevano ad oggetto edilizia residenziale ma la costruzione di manufatti funzionali allo svolgimento di attività agricole, quali le trincee destinate al deposito del foraggio (TAR Lombardia n. 364/2022, su cui pende il giudizio di appello, n.r.g. 9121/2022).

Nondimeno, le acquisizioni dei giudici bresciani appaiono, in parte, smentite dal Consiglio di Stato dalla cui giurisprudenza emerge che le nuove edificazioni localizzate in prossimità di impianti esistenti non possono derogare la distanza prescritta di 100 metri (Cons. Stato n. 4606/2013).

In particolare, esso ha innanzitutto qualificato come assoluto il vincolo di inedificabilità in esame, *«che non ammette deroghe entro quel limite dei 100 mt.»*. Successivamente, ha statuito che l'ipotesi derogatoria introdotta dal punto 1.2 cit. per gli impianti esistenti deve essere riferita *«a quelli* ***esistenti alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia****, ossia quando la trasformazione del territorio è già intervenuta e – in una ottica di bilanciamento tra la tutela della salute ed il mantenimento dell'infrastruttura – viene individuata una soluzione di mitigazione dell'impatto mediante accorgimenti sostitutivi»*, concludendo che ove *«il limite di inedificabilità riguarda una area inedificata […], [essa] in presenza delle condizioni attuali, tale deve restare […]»* (Cons. Stato n. 11326/2023).

Dunque, dalla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato si desume che la deroga contenuta al punto 1.2 cit. è limitata nel tempo, giacché riguarda i soli impianti esistenti al momento dell'adozione della delibera 4 febbraio 1977.

D'altra parte, la derogabilità del vincolo di inedificabilità è ammessa solo sulla base della previsione di cui al punto 1.6. cit. della delibera 4 febbraio 1977.

A tal proposito, già una – non troppo recente – giurisprudenza ha riconosciuto la possibilità di derogare al limite dei cento metri, ove si tratti della realizzazione di impianti di depurazione **a servizio** di *«insediamenti esistenti»*, *«nel caso di impossibilità di rispettare integralmente le norme riguardanti la scelta del sito»*, con l'obbligo di adottare *«tutti gli accorgimenti tecnici necessari a garantire il rispetto delle norme di carattere igienico-sanitario riportate nella presente normativa e delle finalità che le norme stesse si prefiggono»*, nonché di documentare *«l'impossibilità»* di soluzioni alternative, mettendo i relativi supporti a *«disposizione dell'autorità competente che deve accertarla»*, inquadrando la questione proprio nell'ambito del suddetto punto 1.6 (Cons. Stato, n. 5972/2002).

Più recentemente, questo orientamento è stato confermato rilevando che *«il principio di precauzione non impone un sistema basato sul rigido rispetto delle norme tra le costruzioni, ma al contrario consente, in presenza della valutazione tecnica di ogni possibile rischio per la collettività di riferimento, un sistema ispirato al bilanciamento tra i contrapposti interessi: quello privato, al rispetto della distanza minima tra le costruzioni; e quello pubblico, alla deroga di siffatto limite, nel perseguimento dell'interesse pubblico generale alla migliore allocazione possibile dell'opera pubblica»* (Cons. Stato, n. 3158/2019). In quell'occasione, il giudice amministrativo ha ritenuto legittima la scelta di localizzare, ad una distanza inferiore a quella prescritto dal punto 1.2 cit., un impianto per la depurazione e il trattamento primario e secondario delle acque reflue, destinato a sostituire quello preesistente, limitato al solo trattamento primario dei reflui, al fine di conformarlo alle disposizioni sopravvenute. Anche in quel caso, si trattava di realizzazione di un nuovo impianto, ai sensi del punto 1.6 cit.

Dai suddetti indici giurisprudenziali, si evince che il vincolo di inedificabilità non può essere derogato là dove l'avvicinamento all'impianto dipenda dalla volontà di espandere la zona edificata. In questa prospettiva, si osserva – in attesa dell'esito del giudizio di appello sulla sentenza n. 364/2022 del TAR Brescia – che la giurisprudenza bresciana risulta disattesa da consolidati orientamenti del Consiglio di Stato. Pertanto, le sentenze del TAR Brescia citate dall'interpellante non appaiono suscettibili di assurgere a precedente utile, nel loro contenuto conformativo.

In particolare, la deroga ammessa dallo stesso punto 1.2 dell'Allegato IV cit., deve intendersi quale una disposizione di natura transitoria, giacché riferita agli impianti esistenti al momento dell'entrata in vigore della stessa disposizione, e avente ormai carattere del tutto residuale nella sua portata applicativa concreta.

Al contrario, conserva una sua attualità l'ulteriore deroga prevista dal successivo punto 1.6. Essa si riferisce all'ipotesi di insediamenti esistenti che non sono dotati di un'adeguata capacità depurativa, con riguardo agli standard posti dalla normativa vigente, rendendosi pertanto necessario costruire un nuovo impianto o ampliare quello esistente.

In tale circostanza, è possibile disattendere il vincolo di inedificabilità in presenza di tre circostanze concorrenti, che si aggiungono a quella della funzionalizzazione dell'impianto o del suo ampliamento a dotare insediamenti esistenti di adeguate infrastrutture di depurazione:

i) la **impossibilità** di rispettare integralmente le norme sulla localizzazione del sito;

ii) il fatto che tale impossibilità sia **documentalmente comprovata e accertata**, sulla base di tale documentazione tecnica, dalle competenti autorità;

iii) l'adozione di tutti gli **accorgimenti tecnici necessari** a garantire il rispetto delle norme di carattere igienico-sanitario riportate nelle disposizioni di cui alla delibera 4 febbraio 1977 e delle finalità che le stesse si prefiggono. A tal proposito, si osserva che il riferimento alle *«finalità»* evidenzia che gli accorgimenti tecnici previsti nella suddetta delibera, ivi compresi quelli cui si riferisce la deroga di cui al punto 1.2, non esauriscono il novero delle cautele che possono essere richieste dalle competenti autorità, alla luce del progresso tecnologico intercorso dall'epoca di adozione della suddetta delibera.

Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, si rassegnano le seguenti conclusioni:

Il vincolo di inedificabilità nella fascia di cento metri previsto dal punto 1.2 dell'Allegato 4 alla delibera del Comitato dei ministri per la tutela delle acque dall'inquinamento del 4 febbraio 1977 può essere derogato esclusivamente nei due casi specifici di seguito riportati:

1. Nel caso di impianti esistenti ai sensi del medesimo punto 1.2, ossia nel caso in cui l'impianto preesista all'entrata in vigore delle disposizioni contenute nella delibera 4 febbraio 1977;
2. Nel caso di costruzione o ampliamento di impianti di depurazione al servizio di insediamenti esistenti, ai sensi e nel rispetto delle condizioni previste dal punto 1.6 dell'Allegato 4 cit. e specificate *supra* in motivazione.

***

Le considerazioni sopra riportate, rese nel rispetto delle condizioni e dei termini di cui all'articolo 3 *septies* TUA, sono da ritenersi pertinenti e valide in relazione al quesito formulato, con esclusione di qualsiasi riferimento a specifiche procedure o procedimenti, anche a carattere giurisdizionale, eventualmente in corso o in fase di evoluzione, per i quali occorrerà considerare tutti gli elementi pertinenti al caso di specie, allo stato, non a conoscenza e non rientranti nella sfera di competenza di questa Amministrazione.

Il Dirigente
Angiolo Martinelli
(documento informatico firmato digitalmente
ai sensi dell'art. 24 D.Lgs. 82/2005 e ss.mm.ii)