

Pubblicato il 03/09/2026

N. 01032 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00180/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 180 del 2023, proposto da
SEAM - Associazione Socio Culturale - A.P.S., in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Raffaello Perfetti e Pietro
Lupoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Pesaro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e
difeso dagli avvocati Isabella Gattini e Laura Kokich, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Umbria e delle Marche "Togo Rosati", in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Maidani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Pesaro n. 98 del 24 ottobre 2022, successivamente pubblicata, con la quale veniva disposta l'alienazione del terreno edificabile in via Furiassi/via Grande Torino (Casto terreni del Comune di Pesaro, sezione di Pesaro, FG. 24 MAPP. 2669/PARTE – 2668 – 2665/PARTE – 1624 – 2168 – 2170) al controinteressato, mediante trattativa privata diretta;

nonché, per quanto occorrer possa, della deliberazione della Giunta Municipale n. 234 del 3 agosto 2022, recante la proposta al Consiglio Comunale di avvio della "...procedura amministrativa volta alla all'"alienazione dell'immobile di proprietà Comunale..."

e per la caducazione degli effetti del contratto eventualmente stipulato *medio tempore* fra il Comune e l'Istituto controinteressato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Pesaro e dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Umbria e delle Marche "Togo Rosati";

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 luglio 2026 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. L'associazione ricorrente impugna le deliberazioni del Consiglio Comunale e della Giunta richiamate in epigrafe, nella parte in cui il Comune di Pesaro ha stabilito di accogliere la richiesta di alienazione del terreno di cui si dirà *infra*, presentata in data 24 giugno 2022 dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Umbria e delle Marche "Togo Rosati" (di seguito anche solo "IZS"). Va precisato che l'odierno ricorso era stato inizialmente proposto in sede straordinaria ed è stato poi trasposto in s.g. a seguito di opposizione formulata dal Comune intimato.

In punto di fatto l'associazione SEAM espone quanto segue.

1.1. Il 24 giugno 2022, come detto, il Comune di Pesaro riceveva dall'Istituto controinteressato una offerta di acquisto del terreno di proprietà comunale ricadente fra la via Furiassi e la via Grande Torino (identificato al CT al foglio 24, particelle 2669/parte, 2668, 2665/parte, 1624, 2168 e 2170), la quale proposta faceva seguito ad una manifestazione di interesse espressa dall'IZS il 22 ottobre 2021. L'Istituto dichiarava che l'acquisto del terreno era finalizzato alla *"...realizzazione di un progetto di implementazione della sede locale attraverso: 1) la creazione di un Laboratorio di Bio-Sicurezza (BSL3), ossia una struttura in grado di garantire sperimentazioni e manipolazioni - in vivo e in vitro - di agenti virali pericolosi per la salute animale e dell'uomo in condizioni di massima sicurezza e contenimento biologico, 2) la realizzazione di stalle contumaciali per la stabulazione di grandi e piccoli animali in grado di garantire misure di bio-contenimento e bio-sicurezza nei confronti di agenti infettivi..."*.

1.2. E' necessario chiarire sin d'ora che, secondo la classificazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, per le attività inerenti al laboratorio gli agenti patogeni sono classificati in quattro gruppi di rischio, in base al rischio di infezione e trasmissione individuale e/o collettiva. I criteri utilizzati per classificare i microrganismi sono: infettività (ossia la capacità di un agente patogeno di penetrare e colonizzare un certo ospite), patogenicità (cioè la capacità di indurre malattia dopo

aver infettato un organismo), trasmissione e spettro d'ospite (intesa come probabilità che tale agente biologico sia trasmesso agli individui, il che può avvenire per via diretta, ad esempio attraverso il sangue, o indiretta, attraverso veicoli e vettori vari. Può essere influenzata altresì dalle misure igieniche di una certa area geografica) e neutralizzabilità (ossia disponibilità di misure preventive come vaccini, igiene dei cibi e delle acque, controllo degli artropodi vettori e disponibilità di terapie efficaci, come antibiotici ed antivirali).

Il livello BSL3 è riferito ad elevato rischio individuale.

In questo gruppo sono presenti tutti gli agenti patogeni che causano gravi malattie nella singola persona e hanno una moderata probabilità di diffondersi nella comunità. Tuttavia per questi agenti patogeni sono presenti misure di prevenzione (vaccinazione) e terapie farmacologiche, in sperimentazione e non. Tra questi il virus dell'epatite C (per cui non è presente il vaccino), il virus dell'epatite B (per cui è presente il vaccino), il virus dell'immunodeficienza umana (per cui il vaccino non è disponibile), il *Mycobacterium tuberculosis* ed il SARS CoV-2.

Nella letteratura scientifica (allegata in stralcio al ricorso), peraltro, è censito il rischio di malfunzionamenti e fuoriuscite di materiale virale con fortissimo rischio per la salute.

Va altresì evidenziato che la richiesta dell'Istituto prevede di collocare nel terreno *de quo* anche alcune stalle contumaciali, dedicate ad animali malati e potenzialmente molto pericolosi per la salute, sicché il reale pericolo infettivo deve essere misurato anche e soprattutto rispetto a questo aspetto.

1.3. Nonostante i notevoli pericoli per la salute umana derivanti dalla realizzazione del suddetto progetto, il Comune, in sede di deliberazione della proposta di acquisto del bene per cui è causa, procedeva ad un'attività istruttoria che si è rivelata significativamente carente. In effetti, una volta ricevuta l'iniziale manifestazione di interesse, l'amministrazione chiedeva:

- alla Unità operativa “Sicurezza Urbana Integrata - Polizia Locale”, “...se sia a conoscenza di eventuali atti amministrativi (ordinanze, verbali, sequestri, ecc.), comunque denominati, relativi all’area in questione al fine di verificare la presenza di oneri o pesi che possano influire sull’eventuale alienazione e/o sulla determinazione del valore venale...”;

- al Servizio Urbanistica e Tutela Ambientale “...di indicare la presenza di eventuali vincoli derivanti dalle Convenzioni Edilizie stipulate per l’urbanizzazione dell’area e da considerarsi ancora vigenti...”;

limitando dunque l’istruttoria ai soli profili in grado di incidere sul valore dell’area da alienare e omettendo di svolgere il benché minimo approfondimento in merito alle attività che l’IZS intende insediare nell’area.

Ciononostante, il Servizio Urbanistica evidenziava che, come del resto risulta dalla relazione tecnica allegata al ricorso (e come è confermato da recenti fenomeni esondativi che hanno interessato aree limitrofe), il terreno in questione è soggetto a vincoli relativi a “Zone instabili” e di “Vulnerabilità idrogeologica media”, sicché la realizzazione del fabbricato progettato dall’IZS non potrà che determinare un aggravamento della già compromessa situazione idrogeologica dell’area, profilo completamente trascurato in sede istruttoria.

Il parere del Servizio Urbanistica, inoltre, è nel senso che “...non sussistono motivi ostativi all’accoglimento di tale richiesta, a condizione che il ciclo di lavorazione dell’attività da esercitare nella struttura in previsione non sia compreso nell’elenco delle industrie insalubri di prima classe di cui al D.M. 5 settembre 1994...”, ma il rispetto di tale condizione non risulta in alcun modo verificato nei provvedimenti impugnati, i quali si limitano a riportare la suddetta prescrizione.

In parte qua sussiste dunque un palese difetto di istruttoria, visto che la pericolosità per la salute umana del progetto *de quo* era chiara ed evidente già al momento della

formulazione della proposta di acquisto dell'area e che la prevista realizzazione di stalle contumaciali determina di per sé la non compatibilità urbanistica del progetto. Per quanto concerne gli altri pareri rilasciati dai competenti uffici comunali e dal gestore del servizio idrico integrato, del gas metano e della pubblica illuminazione, mentre quest'ultimo non ha rilevato alcuna criticità, si deve evidenziare che l'Unità Operativa Patrimonio non si è posta né il problema della legittimità di un'alienazione a trattativa diretta senza gara, né la questione della congruità del prezzo offerto dall'IZS, che risulta largamente inferiore al valore di mercato del terreno.

2. Ritenendo illegittimo il complessivo operato del Comune di Pesaro, SEAM chiede dunque l'annullamento dei provvedimenti indicati in epigrafe (nonché la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato nelle more del giudizio), formulando le seguenti censure:

a) violazione di legge in relazione all'art. 4 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, nonché dei principi di cui all'art. 3 R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e dei principi generali di pubblicità e trasparenza di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 1; violazione delle disposizioni del trattato sul funzionamento dell'U.E.

Con il primo motivo l'associazione ricorrente deduce che il Comune ha violato le norme e i principi richiamati in epigrafe in quanto:

- anche per l'affidamento di contratti c.d. attivi le amministrazioni pubbliche debbono utilizzare procedure aperte e trasparenti, il che nella specie non è avvenuto visto che l'amministrazione resistente si è limitata ad accettare la proposta dell'IZS, senza aprire il confronto competitivo ad altri soggetti eventualmente interessati;
- né può essere dirimente, nel senso di escludere la necessità della procedura competitiva, il fatto che nella specie il rapporto intercorre fra due enti pubblici, visto che, come la giurisprudenza e l'Autorità Nazionale Anticorruzione hanno più volte ribadito, i suddetti principi si applicano anche in casi del genere;

b) violazione di legge, sotto altri profili, in relazione all'art. 4 del D.Lgs. n. 50/2016 nonché dei principi di cui all'art. 3 R.D. n. 2440/1923 e dei principi generali di pubblicità e trasparenza di cui alla L. n. 241/1990, art. 1; violazione delle disposizioni del trattato sul funzionamento dell'U.E. e eccesso di potere per carenza dell'istruttoria e contraddittorietà.

Con il secondo motivo SEAM evidenzia l'ulteriore violazione delle regole sull'evidenza pubblica per i seguenti profili:

- mancata verifica del possesso da parte dell'IZS dei requisiti previsti dalla legge per contrattare con la P.A.;

- difetto di istruttoria in merito alla valutazione della congruità dell'offerta economica presentata dall'Istituto (questa censura si ricollega logicamente con quelle sollevate nel primo motivo, visto che, ad avviso di SEAM, anche l'omesso svolgimento di un confronto competitivo ha impedito al Comune di verificare quale sia il corrente prezzo di mercato dell'area *de qua*);

c) violazione di legge per contrasto con l'art. 216 del T.U.L.S. approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e con il D.M. 5 settembre 1994, recante "elenco delle industrie insalubri". Eccesso di potere per carenza d'istruttoria, contraddittorietà e carenza di motivazione.

Con il terzo motivo l'associazione ricorrente deduce quanto segue a proposito della non compatibilità urbanistica del progetto dell'IZS (aspetto che, come già detto, non è stato minimamente approfondito in sede istruttoria):

- con il citato parere del 1° dicembre 2021 il Servizio Urbanistica e Tutela Ambientale aveva espresso parere favorevole condizionato al fatto che "*...il ciclo di lavorazione dell'attività da esercitare nella struttura in previsione non sia compreso nell'elenco delle industrie insalubri di prima classe di cui al D.M. 5 settembre 1994*". In ragione dei dubbi sollevati al riguardo dal Comune, l'Istituto, con comunicazione del 13 dicembre 2021, ha integrato la propria manifestazione di interesse all'acquisto del

terreno, limitandosi a riferire testualmente che “...*le strutture che si intende realizzare sulle nuove aree non sono destinate ad attività zootecniche rientranti nella classificazione di attività industriali di cui al D.M. 05/09/1994 (Industrie insalubri di I^ classe) in quanto si tratta di stalle destinate ad attività laboratoristiche ad alto contenimento biologico ad emissioni zero...*”. A fronte di tale apodittica affermazione, non supportata da alcuna relazione tecnica e/o da documenti, il Comune si è limitato ad affermare che “...*vista la nota di chiarimento trasmessa dall’Istituto Zooprofilattico [...] sulla base delle informazioni fornite e dei riscontri effettuati, si conferma la compatibilità urbanistica dell’intervento previsto con le attuali previsioni di PRG...*”;

- tale scarna “valutazione” dimostra anzitutto la palese insufficienza dell’istruttoria, al che si accompagna comunque l’infondatezza delle argomentazioni addotte dall’IZS, specie nella parte in cui si pretende che la gestione di un animale per finalità “laboratoristiche” sia in qualche modo differente da un “allevamento di animali” ai fini dell’applicazione del Testo Unico delle Leggi Sanitarie e del conseguente divieto di insediare dette attività insalubri all’interno del centro abitato. Al riguardo va in primo luogo evidenziato che per giurisprudenza consolidata (*ex multis*, Cons. Stato, n. n. 2900/2015) “...*è principio costantemente ribadito, tanto dalla legislazione in materia (v. D.M. 12.2.1971, voce n. 35, e D.M. 23.12.1976, voce n. 31, nonché, soprattutto e da ultimo, D.M. 5.9.1994, lett. C), n. 1) quanto dalla giurisprudenza amministrativa, [quello secondo cui] gli allevamenti degli animali, qualunque sia la loro consistenza numerica, sono inclusi tra le lavorazioni insalubri di prima classe in considerazione dei cattivi odori, rumori, rifiuti liquidi o solidi che essi comportano...*”. E, peraltro, anche la nuova definizione di imprenditore agricolo introdotta dal D.Lgs. n. 228/2001 conferma questa interpretazione estensiva del T.U.L.S., visto che attualmente la nozione di “allevamento di animali” ricomprende

tutte le attività comunque correlate al ciclo vitale degli animali, ivi incluse, evidentemente, quelle effettuate a fini di ricerca scientifica.

E infatti la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l'allevamento di animali è considerato dal T.U.L.S. come industria insalubre di prima classe, che deve essere quindi insediata "nelle campagne" (*ex multis*, Cons. Stato, n. 6264/2013);

- poiché, come detto, nel corso dell'istruttoria il Comune non si è minimamente curato di tali aspetti, limitandosi a considerare l'attività sugli animali svolta dall'Istituto controinteressato come differente rispetto a quella considerata dal T.U. n. 1265/1934, i provvedimenti impugnati sono illegittimi nella misura in cui l'amministrazione ha avallato un progetto incompatibile con il P.R.G. e con la legislazione sanitaria;

d) violazione di legge per contrasto con gli artt. 97 Cost. e 3 della L. n. 241/1990. Eccesso di potere per carenza dell'istruttoria, contraddittorietà e carenza della motivazione.

Con il quarto motivo la ricorrente deduce l'illegittimità dei provvedimenti impugnati anche con riguardo alle gravi problematiche di ordine idrogeologico che interessano l'area per cui è causa, evidenziando, come già detto nella parte in fatto, che:

- l'area *de qua* è interessata dal vincolo relativo alle "Zone instabili" e a quello di "Vulnerabilità idrogeologica media";

- in sede istruttoria il Comune ha completamente trascurato di approfondire tali profili, il che sarebbe stato tanto più necessario sia in relazione ai frequenti fenomeni esondativi che hanno interessato la zona, sia alla luce di quanto detto in precedenza circa l'assoggettabilità del progetto al D.M. 5 settembre 1994, adottato in esecuzione del T.U.L.S. Infatti, l'art. 3.1.410 delle Norme Tecniche di Attuazione del PRG di Pesaro, prevede che "...nella classe di vulnerabilità media, l'ammissibilità degli interventi per i quali è richiesta una destinazione d'uso per attività che abbiano un ciclo di lavorazione compreso nell'elenco delle industrie insalubri di prima classe riportate nel D.M. 5 settembre 1994, deve essere subordinata ad uno studio di

dettaglio esteso ad un significativo intorno dell'area interessata, seguendo una precisa metodologia costituita da indagini in sito e prove di laboratorio, che escluda che tale area possa ricadere nella classe di vulnerabilità alta. In ogni caso occorrerà progettare e realizzare opere che non consentano accidentali infiltrazioni nel sottosuolo di inquinanti...". Inoltre, con la dicitura "Zone Instabili" sono individuate le aree che - sulla base dello studio di microzonazione sismica di livello 1 e 2 validato dalla Regione Marche in data 24 giugno 2019 - possono presentare criticità in prospettiva sismica. Tra le cosiddette aree "di attenzione per instabilità" sono identificabili quelle soggette a possibili fenomeni di liquefazione e/o a possibili instabilità di versante. Il terreno in questione ricade appunto tra le "Zone Instabili", ed in particolare tra le "zone di attenzione per liquefazione". E, ai sensi dell'art. 3.1.1.3 delle N.T.A. del P.R.G. di Pesaro, *"Fatta salva la normativa vigente in materia di progettazione, valutazione e adeguamento sismico degli edifici, nelle aree che possono presentare criticità in prospettiva sismica (Rif. Livello 1 Carta Microzone omogenee in prospettiva sismica locale – MOPS) dovranno essere eseguite specifiche indagini allo scopo di accertare l'esatta pericolosità sismica locale secondo le normative vigenti e come di seguito precisato".* In particolare per le "zone di attenzione per liquefazione" *"...dovranno essere definiti gli interventi necessari a mitigare i fenomeni di instabilità potenzialmente attesi in caso di sisma, considerando non solo l'area d'interesse ma anche un ragionevole intorno della stessa entro il quale si potranno manifestare gli effetti dell'instabilità. Per le aree soggette a potenziale liquefazione dovranno essere verificate le condizioni predisponenti e dovrà essere determinato il Potenziale di Liquefazione tramite opportune correlazioni da prove dirette (come ad esempio CPT o CPTU) in relazione anche a quanto stabilito dalle Linee guida per la gestione del territorio in aree interessate da liquefazioni".* Ma anche con riguardo a tali profili l'istruttoria svolta dal Comune è chiaramente

lacunosa, se non addirittura assente, dal che discende l'insufficienza della motivazione;

e) violazione di legge per contrasto con gli artt. 32 Cost. e 3 della L. n. 241/1990. Eccesso di potere per carenza dell'istruttoria, irrazionalità, contraddittorietà e carenza della motivazione. Violazione delle norme e dei principi del regolamento UE 2016/429 del 9 marzo 2016, relativo alle malattie animali trasmissibili ("normativa in materia di sanità animale").

Con il quinto e ultimo motivo la ricorrente deduce che:

- l'interesse sostanziale sotteso alla presente iniziativa giudiziaria consiste nella protezione della salute individuale e pubblica, della sicurezza, della protezione dell'ambiente e del territorio;
- pertanto, e pur riservando la proposizione di un autonomo ricorso avverso i provvedimenti autorizzatori che fossero rilasciati all'IZS per la realizzazione del progetto in questione, già dagli atti del procedimento che vengono in rilievo in questa sede è possibile dedurre l'infondatezza degli argomenti addotti dall'Istituto a sostegno della fattibilità dell'intervento. In primo luogo, infatti, l'IZS qualifica il realizzando laboratorio come di "bio-sicurezza", il che corrisponde ai livelli di sicurezza che saranno adottati - ed al momento sono del tutto ignoti - per assicurare il contenimento (all'interno del laboratorio) di agenti patogeno fortemente pericolosi per l'uomo (come i virus dell'epatite C o dell'immunodeficienza umana, per i quali non c'è vaccino). Tuttavia, poiché le regole tecniche internazionali (quale, ad esempio, il *Laboratory biosafety manual* edizione 2004 dell'OMS) prevedono che alcuni presidi siano attivati a discrezione del proponente, non è dato prevedere se e quali presidi l'IZS implementerà. Analogo discorso è a farsi per quanto concerne la normativa nazionale sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs. n. 81/2008), la quale pure prevede una serie di presidi solo come "raccomandati" o "facoltativi";

- l'omessa valutazione di tali profili, però, già di per sé rende i provvedimenti impugnati illegittimi e irrazionali, visto che il Comune, senza svolgere alcun particolare approfondimento istruttorio, ha dato sostanzialmente il "via libera" ad un'iniziativa che prevede la collocazione in un centro densamente antropizzato e nelle immediate vicinanze di grandi strutture commerciali di un laboratorio e di stalle contumaciali pericolosissime per la salute umana, nelle quali si trattano virus che causano malattie gravissime e per le quali non esistono attualmente vaccini.

3. Per resistere al ricorso si è costituito anche in questa sede il Comune di Pesaro, formulando alcune eccezioni preliminari e chiedendo comunque il rigetto del ricorso nel merito.

In limine litis si è costituito anche l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Umbria e delle Marche "Togo Rosati", associandosi sostanzialmente alle difese del Comune. La causa è passata in decisione all'udienza dell'8 luglio 2026.

4. Il ricorso va in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto, e ciò per le ragioni che di seguito si espliciteranno.

Al riguardo va premesso che le censure dedotte da SEAM possono essere suddivise in tre gruppi, visto che esse concernono:

- a) in primo luogo, la violazione delle norme e dei principi in tema di evidenza pubblica;
- b) in secondo luogo, la compatibilità urbanistica dell'intervento progettato dall'IZS;
- c) in terzo luogo, la non "approvabilità" del progetto alla luce delle pertinenti norme del T.U.L.S. e di altre disposizioni di legge e/o del P.R.G. di Pesaro.

Anticipando in parte le conclusioni, il Collegio ritiene che con riguardo ad alcune delle suddette censure non sussiste in capo a SEAM la legittimazione ad agire, mentre altre doglianze sono inammissibili in quanto "premature" (il che, del resto, è sostanzialmente ammesso dalla stessa ricorrente a pag. 13, punto 22, del ricorso). Per il resto, invece, il ricorso è infondato e va dunque respinto nel merito.

4.1. Partendo dalle doglianze relative alla dedotta violazione delle norme e dei principi sull'evidenza pubblica, le stesse sono inammissibili per carenza di legittimazione attiva, visto che l'associazione ricorrente non ha né allegato né tantomeno provato di essere stata eventualmente interessata ad acquisire il terreno per cui è causa e di essere stata quindi pregiudicata dalla mancata pubblicizzazione della procedura. In questo senso, non potrebbe essere invocato nemmeno un interesse strumentale, perché questo equivale a dire che in tema di procedure ad evidenza pubblica si dovrebbe ammettere che chiunque (e dunque non solo gli operatori economici attivi nel mercato di riferimento) è legittimato ad impugnare un bando di gara o un'aggiudicazione; si tratterebbe cioè di ammettere un'azione popolare al di fuori dei casi eccezionali in cui tale azione è consentita nell'ordinamento italiano.

Ad ogni buon conto, le censure *de quibus* sono infondate nel merito, in quanto il Comune di Pesaro ha provato che la manifestazione di interesse formulata dall'IZS è stata pubblicizzata adeguatamente (si veda il documento allegato n. 9 alla relazione istruttoria depositata dal Comune in data 13 febbraio 2026). Nel caso dei contratti attivi, infatti, non si applicano integralmente le norme sulla pubblicità dei bandi di gara compendiate attualmente nel D.Lgs. n. 36/2023, essendo sufficiente che la cittadinanza sia resa edotta dell'avvenuta presentazione di offerte di acquisto di beni patrimoniali pubblici, di modo che i soggetti eventualmente interessati possano formulare a loro volta analoghe proposte.

Ugualmente non sussiste la legittimazione ad agire di SEAM con riguardo alla questione della determinazione del valore di mercato del terreno *de quo*, visto che l'associazione ricorrente non ha fra le proprie attività quelle afferenti la tutela del patrimonio comunale o delle P.A. in genere. Fra l'altro, il fatto che un determinato provvedimento possa cagionare un potenziale danno erariale non implica *ex se* l'illegittimità dell'atto, essendo invece necessario che sussistano specifici vizi di legittimità.

In ogni caso, l'art. 6, comma 9, del vigente Regolamento comunale per l'alienazione, gestione e disposizione dei beni del patrimonio immobiliare (non impugnato dalla ricorrente) consente di ridurre il prezzo di vendita di beni comunali laddove tale operazione rientri nelle ipotesi di cui al successivo art. 19, comma 1 (fra cui l'alienazione “...*di beni immobili a favore di enti pubblici di cui all'art.1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 ed enti loro dipendenti...*”, categoria in cui sono ricompresi anche gli IZS).

Del tutto infondate, infine, sono le censure relative alla mancata verifica in capo all'IZS dei requisiti per contrarre con altre P.A., anche perché la ricorrente non ha allegato il benché minimo argomento da cui si possa desumere che l'Istituto controinteressato sia incorso in problematiche che gli impediscono di contrattare con altre amministrazioni.

4.2. Passando invece a trattare delle censure inerenti i profili urbanistici e idrogeologici, si deve anzitutto evidenziare che già nell'epigrafe del ricorso straordinario la stessa SEAM afferma che il terreno in questione è “edificabile”, il che vuol dire che qualsiasi eventuale problematica relativa ai profili idrogeologici non era pregiudizialmente ostativa all'accoglimento della proposta dell'Istituto. Infatti, se il terreno, come risulta anche dal parere del Servizio Urbanistica, è edificabile ciò vuol dire che le eventuali problematiche sollevate da SEAM non escludono la possibilità di sfruttamento a fini edificatori.

Infatti, come del resto confermano gli stralci delle N.T.A. trascritti in ricorso, la trasformazione edilizia del suolo implica la redazione di studi geologici e idrogeologici di dettaglio, ma questo attiene, per l'appunto, alla fase di approvazione del progetto.

Per quanto concerne, invece, il profilo urbanistico, si possono svolgere le seguenti osservazioni:

- anzitutto, l'art. 216 del T.U.L.S. non vieta in assoluto che le industrie insalubri di prima classe possano insediarsi nei centri abitati. In effetti al comma 5 l'art. 216 prevede che *“Un'industria o manifattura la quale sia iscritta nella prima classe, può essere permessa nell'abitato, quante volte l'industriale che l'esercita provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocumento alla salute del vicinato”*. Tale disposizione si integra con il successivo art. 217, secondo cui *“Quando vapori, gas o altre esalazioni, scoli di acque, rifiuti solidi o liquidi provenienti da manifatture o fabbriche, possono riuscire di pericolo o di danno per la salute pubblica, il podestà [attualmente il Sindaco] prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno e il pericolo e si assicura della loro esecuzione ed efficienza”*. In realtà, come il T.A.R. ha osservato in numerose sentenze, le citate disposizioni del T.U.L.S. vanno lette alla luce delle vigenti disposizioni in tema di V.I.A., A.I.A., A.U.A., etc., perché in realtà sono queste ultime che, di fatto, impediscono ormai che impianti produttivi ad altro impatto ambientale possano insediarsi vicino a quartieri residenziali, ospedali, scuole, etc. Ma anche le disposizioni in materia di V.I.A., A.I.A., etc. si applicano solo in sede di esame e di approvazione dei singoli progetti e non in presenza di una mera ipotesi progettuale tutta da definire. In altri casi sono gli strumenti urbanistici a vietarne l'insediamento in determinate zone del territorio comunale e a questo sembra riferirsi il parere del Servizio Urbanistica e Tutela Ambientale prot. n. 83691 del 14 luglio 2022. Il prefato parere, comunque, conferma che la destinazione urbanistica dell'area *de qua* è compatibile con l'insediamento di “servizi e attrezzature di proprietà pubblica o privata”, fra cui rientra certamente l'edificio che l'IZS intende realizzare;

- peraltro le doglianze relative alla dedotta violazione dell'art. 216 T.U.L.S. e delle altre disposizioni richiamate dall'associazione ricorrente sono infondate in quanto il laboratorio e le stalle contumaciali non sono qualificabili nel loro complesso come una “industria insalubre”. Al riguardo vanno condivise le difese dell'IZS laddove l'Istituto

evidenzia che: i) la detenzione di animali a scopi di osservazione clinica e diagnostica, soprattutto se inserita in attività di quarantena, non può essere accostata alla detenzione di animali a scopi di riproduzione, sportivi o di affezione (al riguardo il Collegio osserva che se fossero veri gli assunti di parte ricorrente anche il reparto malattie infettive di un ospedale dovrebbe essere considerato un'industria insalubre); ii) un laboratorio BSL3 è realizzato come una struttura chiusa ed impenetrabile a cui corrisponde una gestione dei reflui sia liquidi che solidi che prevede il necessario trattamento termico o comunque sterilizzante. Lo stesso vale per la gestione dei flussi d'aria che devono essere sottoposti a filtraggio sia in ingresso che in uscita per assicurare il completo isolamento della struttura; iii) di conseguenza, le zone circostanti una struttura BSL3 non sono interessate dalle emissioni maleodoranti o dai contaminanti ambientali che derivano dalle comuni attività zootecniche; iv) è inconferente il richiamo all'art. 2135 c.c., perché la norma è finalizzata a fornire la definizione di imprenditore agricolo, la quale non è in ogni caso applicabile ad un istituto zooprofilattico pubblico; v) anche molti ospedali pubblici (fra cui lo Spallanzani di Roma, il Cotugno di Napoli, l'IRCS Ospedale Sacro Cuore don Calabria di Negrar) dispongono di laboratori BSL3 per rispondere sia a situazioni di emergenza, sia per la gestione diagnostica dei casi sospetti, senza che ciò abbia mai generato alcun pregiudizio per le popolazioni residenti.

Le doglianze in commento sono dunque nel loro complesso infondate.

4.3. Tutte le altre censure, come correttamente eccepito dalle parti resistenti, sono inammissibili in quanto “premature”.

In effetti, tutti gli aspetti urbanistici, edilizi, sanitari, idrogeologici, etc. che potenzialmente possono venire in rilievo andranno esaminati dal Comune di Pesaro e dalle altre amministrazioni interessate solo a seguito della presentazione da parte dell'IZS di un progetto dotato del livello di approfondimento minimo richiesto dalla vigente normativa. In quella sede, come sempre accade in casi del genere, le

amministrazioni interessate potranno anche imporre prescrizioni ulteriori rispetto alle misure già previste dai progettisti e, in caso di mancato recepimento di tali prescrizioni e/o in presenza di rilievi critici insuperabili, denegare l'approvazione del progetto.

Ma in assenza di un progetto definitivo o esecutivo non è possibile dedurre genericamente possibili rischi per la salute umana e/o l'ambiente.

5. Per tutto quanto precede, il ricorso va in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto (il rigetto riguarda ovviamente anche la domanda di declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato fra il Comune e l'IZS).

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo respinge;
- condanna l'associazione ricorrente al pagamento in favore delle controparti costituite delle spese del giudizio, che si liquidano in € 2.000,00, oltre accessori di legge, in favore di ciascuna.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Morri, Presidente F/F

Tommaso Capitanio, Consigliere, Estensore

Fabio Belfiori, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Tommaso Capitanio

IL PRESIDENTE

Gianluca Morri

IL SEGRETARIO