

T.A.R. PUGLIA, Lecce, Sez. I, 24 Gennaio 2006, Sentenza n. 488

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA - SEZIONE DI LECCE

PRIMA SEZIONE

N. 488/2006 Reg. Dec.
N. 1587 Reg. Ric.
ANNO 2004

Composto dai Signori Magistrati:

Aldo Ravalli Presidente
Enrico d'Arpe Componente est.
Carlo Dibello Componente

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n° 1587/2004 presentato dalla Sig.ra Daniele Vincenza Maria, rappresentata e difesa dall'Avv. Giorgio Serafino, presso il cui Studio in Lecce, Via Achille De Lucrezi n° 5, è elettivamente domiciliata,

contro

il Comune di Castrignano del Capo, in persona del Sindaco pro-tempore, non costituito in giudizio;

e nei confronti

del Sig. Macchiaverna Alfredo, controinteressato, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza ("per il superamento dei limiti di rumore") n° 14 del 23 Luglio 2004 del Sindaco del Comune di Castrignano del Capo, con la quale è stato ingiunto alla ricorrente, nella qualità di titolare dell'esercizio Disco Bar "Cayo Loco" nel fondo ubicato in Marina di Leuca sulla litoranea Leuca-Gallipoli, di adottare con effetto immediato tutti gli accorgimenti necessari a limitare le emissioni rumorose con particolare riguardo alle aree confinanti con le abitazioni, di predisporre e trasmettere al Comune ed all'A.R.P.A. entro 10 gg. un piano di bonifica redatto da un tecnico competente in acustica ambientale e comunque di eseguire entro 20 gg. tutti gli interventi tecnici necessari a ricondurre le emissioni acustiche nei limiti di legge, di effettuare medio tempore la chiusura serale del Disco Bar alle ore 1.00, con decorrenza dalla data di notifica e fino all'avvenuta realizzazione delle opere necessarie alla mitigazione acustica;
- di ogni altro atto presupposto e consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti i motivi aggiunti, ex art. 1 Legge n° 205/2000, notificati in data 27 Agosto 2004;

Vista la memoria difensiva prodotta dalla parte ricorrente a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza dell'11 Gennaio 2006 il Relatore Cons. Dr. Enrico d'Arpe; e udito, altresì, l'Avv. Giorgio Serafino per la ricorrente;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

La ricorrente – titolare dell'esercizio (munito di licenza per trattenimenti danzanti all'aperto, capienza massima 450 persone) Disco Bar "Cayo Loco", situato lungo la strada litoranea Leuca-Gallipoli, località "Sarchiello" – impugna l'ordinanza ("per il superamento dei limiti di rumore") n° 14 del 23 Luglio 2004 del Sindaco del Comune di Castrignano del Capo (notificata in pari data), con la quale le è stato ingiunto di adottare con effetto immediato tutti gli accorgimenti necessari a limitare le emissioni rumorose con particolare riguardo alle aree confinanti con le abitazioni, di predisporre e trasmettere al Comune ed all'A.R.P.A. entro 10 gg. un piano di bonifica redatto da un tecnico competente in acustica ambientale e comunque di eseguire entro 20 gg. tutti gli interventi tecnici necessari a ricondurre le emissioni acustiche nei limiti di legge, di effettuare medio tempore la chiusura serale del Disco Bar alle ore 1.00, con decorrenza dalla data di notifica e fino all'avvenuta realizzazione delle opere necessarie alla mitigazione acustica.

A sostegno dell'impugnazione interposta ha formulato i seguenti motivi di ricorso.

- 1) Violazione di legge per inosservanza degli artt. 7, 8, 9 e 10 della Legge 7 Agosto 1990 n° 241.
- 2) Violazione di legge per inosservanza dell'art. 3 della Legge n° 241/1990.
- 3) Violazione di legge per erronea ed infondata applicazione degli artt. 9 Legge n° 447/1995 e 50 quinto comma Decreto Legislativo n° 267/2000.
- 4) Violazione di legge per indeterminatezza delle prescrizioni imposte per il contenimento delle emissioni sonore.
- 5) Eccesso di potere per inesatta rappresentazione della realtà presupposta.
- 6) Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento dalla funzione ordinaria del tipo di provvedimento.

Con atto notificato alle controparti in data 27 Agosto 2004, la ricorrente ha altresì impugnato, ai sensi dell'art.1 della Legge n° 205/2000, la successiva ordinanza del Sindaco di Castrignano del Capo (di sospensione dell'attività per inquinamento acustico) n° 19 del 23 Agosto 2004, con cui è stata disposta la sospensione dell'attività di "Disco Bar" fino all'avvenuto adeguamento ai limiti di emissione sonora fissati dalla legge, proponendo i seguenti motivi aggiunti.

- A) Violazione di legge per inosservanza degli artt. 7, 8, 9 e 10 della Legge 7 Agosto 1990 n° 241.
- B) Violazione di legge per inosservanza dell'art. 3 della Legge n° 241/1990.
- C) Violazione di legge per erronea ed infondata applicazione dell'art. 9 della Legge n° 447/1995.
- D) Violazione di legge per indeterminatezza delle prescrizioni imposte per il contenimento delle emissioni sonore.
- E) Eccesso di potere per inesatta rappresentazione della realtà presupposta.
- F) Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento dalla funzione ordinaria del tipo di provvedimento.

Dopo avere diffusamente illustrato il fondamento in diritto delle domande azionate, la ricorrente concludeva chiedendo l'annullamento di tutti i provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio e con i motivi aggiunti.

Non si sono costituiti in giudizio il Comune di Castrignano del Capo ed il controinteressato intimato.

La ricorrente ha presentato, in via incidentale, istanza di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati, che è stata abbinata al merito nella Camera di Consiglio dell'8 Settembre 2004.

Alla pubblica udienza dell'11 Gennaio 2006, su richiesta di parte, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Come illustrato in narrativa, la ricorrente – titolare dell'esercizio munito di licenza per trattenimenti danzanti all'aperto denominato Disco Bar "Cayo Loco" nel fondo ubicato in Marina di Leuca (strada litoranea Leuca-Gallipoli) – impugna l'ordinanza ("per il superamento dei limiti di rumore") n° 14 del 23 Luglio 2004 emessa ai sensi dell'art. 9 L. n° 447/1995 dal Sindaco del Comune di Castrignano del Capo, con la quale **le è stato ingiunto di adottare con effetto immediato tutti gli accorgimenti necessari a limitare le emissioni rumorose con particolare riguardo alle aree confinanti con le abitazioni, di predisporre e trasmettere al Comune ed all'A.R.P.A. entro 10 gg. un piano di bonifica redatto da un tecnico competente in acustica ambientale e comunque di eseguire entro 20 gg. tutti gli interventi tecnici necessari a ricondurre le emissioni acustiche nei limiti di legge, di effettuare medio tempore la chiusura serale alle ore 1.00.** Con motivi aggiunti ex art. 1 L. n° 205/2000 notificati in data 27 Agosto 2004 impugna, altresì, la successiva ordinanza sindacale (di sospensione dell'attività per inquinamento acustico) n° 19 del 23 Agosto 2004, con cui (essendosi rivelato insufficiente, a seguito di apposito accertamento dell'A.R.P.A., il piano di risanamento acustico presentato) è stata disposta ex art. 9 L. n° 447/1995 la sospensione dell'attività di "Disco Bar" fino all'avvenuto adeguamento ai limiti di emissione sonora fissati dalla legge, da dimostrare mediante presentazione al Comune ed all'A.R.P.A. di idonea documentazione sottoscritta da tecnico competente contenente la descrizione degli interventi posti in essere e la dichiarazione che gli stessi garantiscono il rispetto dei limiti di legge.

In via preliminare, osserva il Collegio che appare irrilevante accertare se la ricorrente abbia presentato (nelle more del giudizio) al Comune di Castrignano del Capo ed all'A.R.P.A. un idoneo piano di bonifica acustica attestante l'avvenuta esecuzione degli interventi tecnici necessari a ricondurre le emissioni acustiche provenienti dall'esercizio pubblico denominato Disco Bar "Cayo Loco" nei limiti di legge, posto che l'eventuale realizzazione di tale piano non sarebbe comunque sufficiente a determinare l'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse, considerate sia le possibili (eventuali) implicazioni risarcitorie della controversia, sia soprattutto il dichiarato (nelle reiterate istanze di "prelievo") interesse della ricorrente (anche, ma non solo sul piano morale) alla definizione nel merito della causa (in vista delle prossime stagioni turistiche estive).

Nel merito, **l'impugnazione proposta con il ricorso e con i motivi aggiunti è infondata e va respinta.**

Il Tribunale, premesso che le contestate ordinanze contingibili ed urgenti nn° 14 e 19/2004 del Sindaco di Castrignano del Capo sono state adottate, ai sensi dell'art. 9 della Legge 26 Ottobre 1995 n° 447 ("Legge quadro sull'inquinamento acustico"), sulla base di appositi accertamenti (espressamente richiamati "per relationem") compiuti dal Dipartimento Provinciale di Lecce dell'A.R.P.A. Puglia (in data 9 Luglio e 17 Agosto 2004) che hanno obiettivamente rilevato che le emissioni sonore prodotte dagli impianti di riproduzione musicale esistenti sulla pista da ballo dell'esercizio Disco Bar "Cayo Loco" eccedono (di gran lunga) il valore limite differenziale notturno di immissione di 3.0 dB (A) nell'ambiente abitativo del controinteressato Sig. Macchiaverna Alfredo provocando quindi inquinamento acustico, ritiene che tutte le censure formulate dalla ricorrente siano prive di pregio giuridico.

In primo luogo, appare opportuno rammentare che l'art. 9 primo comma della menzionata legge quadro sull'inquinamento acustico n° 447 del 1995 dispone che "Qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente il Sindaco con provvedimento motivato può ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di

contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività”.

Il Collegio è dell'avviso meditato che la soprariportata norma di legge non possa essere riduttivamente intesa come una mera (e, quindi, pleonastica) riproduzione, nell'ambito della normativa di settore in tema di tutela dall'inquinamento acustico, del generale potere di ordinanza contingibile ed urgente tradizionalmente riconosciuto dal nostro ordinamento giuridico al Sindaco (quale Ufficiale di Governo) in materia di sanità ed igiene pubblica, ma che invece la stessa debba essere logicamente e sistematicamente interpretata nel particolare significato che assume all'interno di una normativa dettata – **in attuazione del principio di tutela della salute dei cittadini previsto dall'art. 32 della Costituzione** – allo scopo primario di realizzare un efficace contrasto al fenomeno dell'inquinamento acustico, tenendo nel dovuto conto il fatto che la Legge n° 447/1995 (nell'art. 2 primo comma lettera “a”) ha ridefinito il concetto di inquinamento acustico, qualificandolo come “l'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane”, sancendo espressamente che esso concreta (in ogni caso) “un pericolo per la salute umana”.

Conseguentemente, l'utilizzo del particolare potere di ordinanza contingibile ed urgente delineato dall'art. 9 della Legge 26 Ottobre 1995 n° 447 deve ritenersi (“normalmente”) consentito allorché gli appositi accertamenti tecnici effettuati dalle competenti Agenzie Regionali di Protezione Ambientale rivelino la presenza di un fenomeno di inquinamento acustico, tenuto conto sia che quest'ultimo – ontologicamente (per esplicita previsione dell'art. 2 della stessa L. n° 447/1995) – rappresenta una minaccia per la salute pubblica, sia che la Legge quadro sull'inquinamento acustico non configuri alcun potere di intervento amministrativo “ordinario” che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti.

In siffatto contesto normativo, l'accertata presenza di un fenomeno di inquinamento acustico (pur se non coinvolgente l'intera collettività) appare sufficiente a concretare l'eccezionale ed urgente necessità di intervenire a tutela della salute pubblica con l'efficace strumento previsto (soltanto) dall'art. 9 primo comma della più volte citata Legge n° 447/1995.

Va aggiunto che, da un lato, la tutela della salute pubblica non presuppone necessariamente che la situazione di pericolo involga l'intera collettività ben potendo richiedersi tutela alla P.A. anche ove sia in discussione la salute di una singola famiglia (o anche di una sola persona) e, dall'altro, che non può essere certamente reputato ordinario strumento di intervento (sul piano amministrativo) la facoltà riconosciuta dal Codice Civile al privato interessato di adire l'Autorità Giudiziaria Ordinaria per far cessare le immissioni dannose che eccedano la normale tollerabilità.

In ogni caso, nella fattispecie concreta oggetto del presente giudizio, risulta documentato che le immissioni rumorose provenienti dall'esercizio della ricorrente sono state denunciate per iscritto al Comune di Castrignano del Capo (oltre che dal controinteressato Macchiaverna Alfredo) anche da ventotto altri cittadini residenti nelle vicinanze del Disco Bar “Cayo Loco”.

Chiarito ciò, si manifestano come infondate anche le rimanenti doglianze formulate nel ricorso e nei motivi aggiunti.

Si osserva sinteticamente in proposito che: gli elementi di particolare urgenza (**unitamente al c.d. “effetto sorpresa” indispensabile per l'efficacia dei controlli**), che caratterizzano immanentemente l'intero procedimento amministrativo de quo diretto all'abbattimento delle emissioni rumorose inquinanti, gli conferiscono quella specialità che giustifica la deroga ai principi generali in tema di partecipazione previsti dagli artt. 7 e seguenti della Legge 7 Agosto 1990 n° 241 (e che comunque, sul piano sostanziale ex art. 21 octies secondo comma della stessa legge, l'eventuale partecipazione al procedimento della odierna ricorrente non avrebbe potuto in alcun modo influire sugli esiti dello stesso); le ordinanze impugnate sono adeguatamente motivate “per relationem” con l'espreso richiamo ai due verbali di rilevamento d'inquinamento acustico redatti dal Dipartimento Provinciale di Lecce dell'A.R.P.A. Puglia, in quanto notoriamente l'art. 3 terzo comma della Legge n° 241/1990 non impone la materiale messa a disposizione degli atti richiamati nel provvedimento finale (essendo sufficiente l'indicazione degli estremi identificativi dei medesimi atti, che consente all'interessato la

possibilità di richiederne l'accesso); l'allegata indeterminatezza e/o ultroneità delle prescrizioni di bonifica imposte con le contestate ordinanze sindacali al fine di ricondurre la rumorosità entro i limiti di legge ed eliminare l'inquinamento acustico appare in realtà rispondente al dettato dell'art. 9 primo comma della Legge 26 Ottobre 1995 n° 447, che prevede la possibilità di ordinare l'utilizzo di qualunque accorgimento tecnicamente idoneo al contenimento o all'abbattimento delle emissioni sonore concretanti inquinamento acustico.

Richiede, poi, un discorso più approfondito la confutazione della censura sollevata nei motivi aggiunti, incentrata sull'assunto che il legittimo ricorso al potere sindacale straordinario di cui all'art. 9 della Legge n° 447/1995, nell'ipotesi di constatata violazione dei valori limite differenziali di immissione (determinati con riferimento alla differenza tra il livello di rumore ambientale ed il rumore residuo), presupporrebbe che il Comune abbia già dato compiuta esecuzione agli adempimenti posti a suo carico dall'art. 6 della medesima legge quadro sull'inquinamento acustico e in primo luogo alla prevista approvazione del c.d. "piano di zonizzazione" (ossia, alla classificazione del territorio comunale, con la quale fissare i valori da rispettare a seconda delle caratteristiche delle zone ivi individuate).

Sul punto, il Collegio – pur consapevole dell'esistenza di un consistente contrario orientamento giurisprudenziale – è convinto che la piena operatività del criterio dei valori limite differenziali di immissione (peraltro, applicato correntemente nella prassi delle rilevazioni fonometriche effettuate dall'A.R.P.A. sull'intero territorio nazionale) anche nei Comuni privi della "zonizzazione acustica" risponda perfettamente allo spirito della vigente normativa in tema di inquinamento acustico, oltre che ai principi costituzionali ed alla ragionevolezza.

Infatti, considerato che (mentre i limiti assoluti d'immissione hanno la finalità primaria di tutelare dall'inquinamento acustico l'ambiente inteso in senso ampio) i valori limite differenziali, facendo specifico riferimento al rumore percepito dall'essere umano, mirano precipuamente alla salvaguardia della salute pubblica e che (già prima dell'entrata in vigore della Legge 26 Ottobre 1995 n° 447 e del conseguente D.P.C.M. 14 Novembre 1997) l'art. 6 del D.P.C.M. 1° Marzo 1991 prevedeva l'applicazione sia di limiti massimi in assoluto (primo comma) sia di valori limite differenziali per le zone non esclusivamente industriali (secondo comma), si deve necessariamente concludere che la disposizione transitoria dettata dall'art. 8 del citato D.P.C.M. 14 Novembre 1997 (che testualmente si limita soltanto a prevedere l'applicazione – sino all'avvenuta zonizzazione di cui all'art. 6 lettera "a" della Legge n° 447/1995 – dei limiti assoluti di accettabilità di immissione sonora previsti dal primo comma dell'art. 6 del predetto D.P.C.M. 1° Marzo 1991) non può essere correttamente interpretata (tenuto conto delle finalità di forte tutela del bene salute complessivamente perseguite dalla Legge quadro sull'inquinamento acustico e dalla normativa regolamentare di attuazione del 1997) nel significato (peraltro clamorosamente contrastante con l'art. 32 della Carta Costituzionale) di escludere del tutto l'operatività del criterio dei valori limite differenziali d'immissione (contemplato dall'art. 4 del D.P.C.M. 14 Novembre 1997 e, come detto, già fissato dal secondo comma dell'art. 6 del D.P.C.M. 1° Marzo 1991), nel territorio di quei Comuni che non abbiano ancora provveduto all'approvazione del c.d. piano di zonizzazione acustica.

Per le ragioni sopra illustrate il ricorso (compresi i motivi aggiunti) deve essere **respinto**.

Nulla sulle spese processuali, poiché le parti intime non si sono costituite in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Prima Sezione di Lecce – definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo respinge (compresi i motivi aggiunti).

Nulla sulle spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla Autorità Amministrativa.

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio dell'11 Gennaio 2006.

Aldo Ravalli - Presidente

Enrico d'Arpe - Consigliere Relatore-Estensores

Pubblicata mediante deposito
in Segreteria il 24 gennaio 2006

M A S S I M E

1) Inquinamento acustico – Art. 9 L. 447/1995 - Ordinanza contingibile e urgente – Natura - Tutela della salute – Art. 32 Cost. – Potere “normalmente” consentito. L'art. 9 primo comma della legge quadro sull'inquinamento acustico n° 447 del 1995 non va inteso come una mera riproduzione del generale potere di ordinanza contingibile ed urgente tradizionalmente riconosciuto dall'ordinamento al Sindaco in materia di sanità ed igiene pubblica, ma deve essere logicamente e sistematicamente interpretata nel particolare significato che assume all'interno di una normativa dettata – in attuazione del principio di tutela della salute dei cittadini previsto dall'art. 32 della Costituzione – allo scopo primario di realizzare un efficace contrasto al fenomeno dell'inquinamento acustico, tenendo nel dovuto conto il fatto che la Legge n° 447/1995 (nell'art. 2 primo comma lettera “a”) ha ridefinito il concetto di inquinamento acustico, qualificandolo come “l'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane”, sancendo espressamente che esso concreta “un pericolo per la salute umana”. Conseguentemente, l'utilizzo del particolare potere di ordinanza contingibile ed urgente delineato dall'art. 9 della Legge 26 Ottobre 1995 n° 447 deve ritenersi (“normalmente”) consentito allorché gli appositi accertamenti tecnici effettuati dalle competenti Agenzie Regionali di Protezione Ambientale rivelino la presenza di un fenomeno di inquinamento acustico, tenuto conto sia che quest'ultimo rappresenta una minaccia per la salute pubblica, sia che la Legge quadro sull'inquinamento acustico non configura alcun potere di intervento amministrativo “ordinario” che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti. Pres. Ravalli, Est. D'Arpe – D.V.M. (avv. Serafino) c. Comune di Castrignano del Capo (n.c.) - T.A.R. PUGLIA, Lecce, Sez. I – 24 gennaio 2006, n. 488

2) Inquinamento acustico – Abbattimento delle emissioni rumorose – Procedimento – Principi partecipativi di cui alla L. 241/90 – Deroga. Gli elementi di particolare urgenza (unitamente al c.d. “effetto sorpresa” indispensabile per l'efficacia dei controlli), che caratterizzano l'intero procedimento amministrativo diretto all'abbattimento delle emissioni rumorose inquinanti, gli conferiscono quella specialità che giustifica la deroga ai principi generali in tema di partecipazione previsti dagli artt. 7 e seguenti della Legge 7 Agosto 1990 n° 241. Pres. Ravalli, Est. D'Arpe – D.V.M. (avv. Serafino) c. Comune di Castrignano del Capo (n.c.) - T.A.R. PUGLIA, Lecce, Sez. I – 24 gennaio 2006, n. 488

3) Inquinamento acustico – Comuni privi di zonizzazione acustica - Valori limite differenziali di immissione – Trovano applicazione - Ragioni. Il criterio dei valori limite differenziali di immissione è pienamente operativo anche nei Comuni privi della “zonizzazione acustica”, in perfetta rispondenza allo spirito della vigente normativa in tema di inquinamento acustico, oltre che ai principi costituzionali ed alla ragionevolezza. Infatti, considerato che i valori limite differenziali, facendo specifico riferimento al rumore percepito dall'essere umano, mirano precipuamente alla salvaguardia della salute pubblica e che (già prima dell'entrata in vigore della Legge 26 Ottobre 1995 n° 447 e del conseguente D.P.C.M. 14 Novembre 1997) l'art. 6 del D.P.C.M. 1° Marzo 1991 prevedeva l'applicazione sia di limiti massimi in assoluto (primo comma) sia di valori limite differenziali per le zone non esclusivamente industriali (secondo comma), si deve necessariamente concludere che la disposizione transitoria dettata dall'art. 8 del citato D.P.C.M. 14 Novembre 1997 (che testualmente si limita soltanto a prevedere l'applicazione – sino all'avvenuta zonizzazione di cui all'art. 6 lettera “a” della Legge n° 447/1995 – dei limiti assoluti di accettabilità di immissione sonora previsti dal primo comma dell'art. 6 del predetto D.P.C.M. 1° Marzo 1991) non può essere correttamente interpretata nel significato di escludere del tutto l'operatività del criterio dei valori limite differenziali d'immissione (contemplato dall'art. 4 del D.P.C.M. 14 Novembre 1997 e, come detto, già fissato dal secondo comma dell'art. 6 del D.P.C.M. 1° Marzo 1991), nel territorio di quei Comuni che non abbiano ancora provveduto all'approvazione del c.d. piano di zonizzazione acustica. Pres. Ravalli, Est. D'Arpe – D.V.M. (avv. Serafino) c. Comune di Castrignano del Capo (n.c.) - T.A.R. PUGLIA, Lecce, Sez. I – 24 gennaio 2006, n. 488