

## EMISSIONI ACUSTICHE DA BAR E RISTORANTI

DI FEDERICO PERES

### TAR Lazio-Latina, Sez. I, n. 675 del 15 luglio 2022 XY c. Comune di Sperlonga

*A seguito degli episodi di diffusione di musica ad alto volume e schiamazzi notturni provenienti da un locale posto in prossimità delle abitazioni dei ricorrenti il Comune competente è tenuto a riprendere e continuare, nei giorni di riapertura del locale, l'attività di vigilanza e controllo nonché di sanzione per eventuale violazione delle norme disciplinanti l'esercizio dell'attività.*

### IL CASO

I ricorrenti avevano già ottenuto dal Tar la condanna dell'Amministrazione comunale a riprendere e continuare, nei giorni di riapertura del locale da cui proveniva il disturbo, l'attività di vigilanza e controllo nonché di sanzione in caso di violazione delle norme disciplinanti l'esercizio dell'attività. Atteso però l'inerzia del Comune, gli interessati presentavano un nuovo ricorso promuovendo l'azione di ottemperanza ex art. 112 c.p.a. Con la sentenza in commento il Tar, «*considerato, che l'art. 112 comma 2 prevede che l'azione di ottemperanza può essere proposta per conseguire l'attuazione – tra le altre – delle sentenze del giudice amministrativo passate in giudicato e delle sentenze esecutive e degli altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo*» e pur senza attribuire a carico dell'amministrazione penalità di mora ex art. 114, comma 4, lett. e), c.p.a., ha ordinato al Comune di effettuare non meno di dieci verifiche tra le ore 24 e le ore 2 nel periodo compreso tra il 10 luglio 2022 e il 31 agosto 2022, disponendo che «*per il caso di perdurante inerzia provveda, in qualità di commissario ad acta, il Prefetto della Provincia di Latina, o funzionario da lui delegato, che sarà nominato su sollecitazione di parte ricorrente*».

### LE ORDINANZE E LA GIURISPRUDENZA

In materia di immissioni acustiche e di repressione delle condotte abusive, viene in rilievo, innanzitutto, l'**ordinanza di cui all'art. 9 co. 1 della legge 447/1995** a mente del quale «*Qualora sia*

*richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della giunta regionale, il prefetto, il Ministro dell'ambiente, secondo quanto previsto dall'articolo 8 della L. 3 marzo 1987, n. 59, e il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, con provvedimento motivato, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività. Nel caso di servizi pubblici essenziali, tale facoltà è riservata esclusivamente al Presidente del Consiglio dei ministri».*

Come precisa il Supremo Collegio di giustizia amministrativa, si tratta di un **ordinario rimedio** in tema di inquinamento acustico perché *«in assenza di altri strumenti a disposizione delle amministrazioni comunali, la presenza di una accertata situazione di inquinamento acustico rappresenta di per sé una minaccia per la salute pubblica. Inoltre, se è vero che l'istituto dell'ordinanza contingibile e urgente, con la quale è consentito fronteggiare le situazioni di emergenza anche al prezzo del sacrificio temporaneo di posizioni individuali costituzionalmente tutelate, non può essere impiegato per conferire un assetto stabile e definitivo agli interessi coinvolti, questo non significa che i provvedimenti contingibili debbano considerarsi automaticamente illegittimi solo perché sprovvisti di un termine finale di durata o di efficacia (Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2011, n. 3922 e 13 agosto 2007, n. 4448). Sicché anche misure non definite nel loro limite temporale possono essere reputate legittime, quando esse siano razionalmente collegate alla concreta situazione di pericolo accertata in rapporto alla situazione di fatto»* (Cons. Stato, sez. V, sent. n. 6875 del 13.10.2021)<sup>1</sup>.

Un altro strumento di tutela è offerto dall'**ordinanza di cui all'art. 54 commi 6 e 7 d.lg. n. 267/2000 (modificato dal d.l. 23.06.2008 convertito con la legge 24.07.2008 n. 125)**: *«In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi»*<sup>2</sup>.

La giurisprudenza ha evidenziato che la nuova disciplina, come modificata nel 2008, è ispirata *«all'esigenza di predisporre uno schema normativo particolarmente rigoroso in tema di ordine pubblico: in base alla nuova lettura della norma ai Sindaci è consentita l'emanazione di provvedimenti, anche non contingibili e urgenti, senza uno specifico limite temporale, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (fattispecie relativa all'ordinanza di riduzione degli orari di apertura di alcuni esercizi pubblici, in ragione dell'inquinamento acustico e del degrado cagionati dagli avventori)»* (Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 24 settembre 2009, n. 682)<sup>3</sup>.

Alla base del potere di ordinanza si ricorda che *«il Comune ha il dovere di garantire per motivi di salute pubblica che la soglia del rumore prodotta nell'ambiente dalle varie attività umane non superi i livelli stabiliti dalla normativa per evitare forme di inquinamento acustico»* (Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 11 novembre 2009, n. 5007). A ciò si aggiunga che *«il rilascio, da parte dell'amministrazione comunale, dei titoli abilitativi per lo svolgimento dell'attività di intrattenimento musicale e per l'occupazione del suolo pubblico antistante il locale, in nessun modo può precludere all'Amministrazione stessa l'esercizio di quella potestà di conformare l'attività privata al rispetto dei limiti di emissione acustica nell'ambito del territorio comunale, di cui il potere di adottare le ordinanze ex art. 9 della l. n. 447 cit. costituisce espressione»* (Tar Toscana, Sez. II, 17 aprile 2009, n. 670).

La giurisprudenza ha inoltre chiarito che lo strumento dell'ordinanza può essere utilizzato anche qualora il fatto sia noto da tempo allo scopo di **prevenire danni ulteriori e futuri**.<sup>4</sup>

Quanto ai presupposti e alla legittimazione *«l'ordinanza sindacale ben può essere adottata anche a seguito dell'esposto di una sola famiglia, non constando nella norma alcun parametro numerico o dimensionale (da ultimo, in tal senso TAR Piemonte, I, 2 marzo 2009, n. 199)»* (Tar Lombardia, Brescia, Sez. II, 2 novembre 2009, n. 1814, cfr. anche Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 21 maggio 2009, n.1186, Tar Toscana, Sez. II, 17 aprile 2009, n. 670; Tar Marche, Sez. I, 23 marzo 2009, n. 143; Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 2 aprile 2008, n. 715; Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 27 dicembre 2007, n. 6819). Parimenti la Cassazione penale ha di recente osservato che *«la rilevanza penale della condotta contestata, produttiva di rumori censurati come fonte di disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone, richiede l'incidenza sulla tranquillità pubblica, in quanto l'interesse tutelato dal legislatore è la pubblica quiete, sicché i rumori devono avere una tale diffusività che l'evento di disturbo sia potenzialmente idoneo ad essere risentito da un numero indeterminato di persone, pur se poi concretamente solo taluna se ne possa lamentare (Sez. I, Sentenza n. 47298 del 29/11/2011 Rv. 251406 – 01 Iori)»* (Cass. Pen., Sez. III, sent. 12 maggio 2021, n.18377; Cass. Pen., Sez. III, sent. 24 giugno 2022, n. 24397).

In merito all'attività specifica di vigilanza e controllo di cui alla sentenza in commento, il Tar per il Veneto (Sez. III, 2 aprile 2009, n. 1071) aveva precisato che *«l'esperienza e la ragionevolezza consentono d'individuare - senza necessità di procedere a verifiche delle soglie sonore di disturbo - una precisa relazione tra i flussi di potenziali disturbatori ed i pubblici esercizi, quale luogo d'incontro, di ristoro e di acquisto di cibi e bevande. [...] Così, la previsione che, anticipando la chiusura dalle due a mezzanotte, nella zona in questione il fenomeno pregiudizievole dovrebbe ridursi cospicuamente, si presenta abbastanza ragionevole da giustificare l'emissione del relativo provvedimento (cfr. Tar Veneto, sez. III, n. 3052/2008). La decisione assunta con il provvedimento impugnato di ridurre l'orario d'apertura dei pubblici esercizi, tra i quali quello gestito dalla società ricorrente, costituisce dunque una misura utile, sebbene non risolutiva, mentre il sacrificio imposto ai gestori appare in specie adeguato e proporzionato agli interessi generali che si vogliono tutelare (salute e sicurezza, in sintesi), e che sono comunque prevalenti su quelli d'impresa o su quelli degli avventori, tenuti a rispettare elementari regole di convivenza civile»*.

Infine, la giurisprudenza penale ha osservato che il gestore del locale è chiamato a rispondere non solo in relazione alla musica che diffonde dal suo locale ma anche «*per i continui schiamazzi e rumori provocati dagli avventori dello stesso, con disturbo delle persone. Infatti la qualità di titolare della gestione dell'esercizio pubblico comporta l'assunzione dell'obbligo giuridico di controllare che la frequentazione del locale da parte dei clienti non sfoci in condotte contrastanti con le norme concernenti la polizia di sicurezza*» (Cass. Pen. Sez. I, 8 aprile 2003 n. 16686; cfr. anche Cass. Pen. Sez. I, 24 novembre 2004, n. 45484 e Cass. Pen. Sez. VI, 24 agosto 1993, n. 7980).

Nel febbraio di quest'anno, la Corte Suprema ha ribadito il principio e ricordato che il gestore del locale, per assolvere al suddetto obbligo giuridico può ricorrere anche al c.d. *ius excludendi* o all'Autorità per evitare da parte degli avventori condotte contrastanti con le norme poste a tutela dell'ordine e della tranquillità pubblica (Cass. pen., Sez. III, sent. n. 3952 del 04.02.2022).

L'orientamento è confermato anche dalla giurisprudenza amministrativa secondo la quale «*non può essere attribuita alcuna rilevanza alle argomentazioni articolate in ordine alla responsabilità degli avventori; a questo proposito, rileva, infatti, solo l'oggettiva riportabilità delle emissioni sonore all'esercizio dell'attività commerciale e la mancata adozione delle cautele idonee a determinare la cessazione o la riduzione delle emissioni sonore*» (Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 21 maggio 2009, n.1186).

---

<sup>1</sup> Sulla **competenza** si richiama Tar Lazio secondo il quale «*spetta al sindaco e non ai dirigenti comunali, la competenza ad adottare ordinanze per il contenimento o l'abbattimento delle emissioni sonore, compresa l'inibitoria totale o parziale di determinate attività, trattandosi di potere analogo a quello attribuito allo stesso sindaco dagli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, con la precisazione che il provvedimento in questione non rientra tra i poteri ordinari di controllo in materia di inquinamento acustico ma consiste in un provvedimento contingibile e urgente di competenza del sindaco*» (Tar Lazio, Sez. II, sent. n. 7793 del 13.06.2022).

<sup>2</sup> Di carattere più generale è l'**ordinanza contingibile e urgente** di cui all'art. 54 comma 4 d.lg. n. 267/2000 (modificato dal d.l. 23.06.2008 convertito con la legge 24.07.2008 n. 125): «*Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione*».

<sup>3</sup> Va peraltro ricordato che anche **prima della modifica del 2008**, il Consiglio di Stato aveva comunque riconosciuto al Sindaco «*il potere di intervenire con i mezzi eccezionali che l'ordinamento pone a sua disposizione con l'art. 38, comma 2 bis introdotto dall'art. 11 della legge 3.8.1999, n. 265 (oggi trasfuso dell'art. 54 del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267), che lo facoltizza a modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici per fronteggiare l'inquinamento acustico (cfr: Cons. St., V Sez. 5.9.2002, n. 4457, sull'art. 54 del D.Lgs. n. 267 del 2000, che ripete la formulazione dell'art. 38, comma 2 bis, citato della legge n. 142 del 1990, applicabile ratione temporis)*» (Consiglio di Stato, Sez. V, 25.09.2008, n. 4041).

<sup>4</sup> È stato infatti chiarito che «*ai fini della legittimità dell'ordinanza contingibile è necessario e sufficiente la sussistenza e l'attualità del pericolo, cioè il rischio concreto di un danno grave ed imminente per la salute ... con i provvedimenti in esame, infatti, non solo può porsi rimedio ai danni già verificatisi, ma si possono anche prevenire possibili danni futuri (C.d.S., sez. V, 7 aprile 2003, n. 1831)*» (Consiglio di Stato, Sez. V, 10 febbraio 2010, n. 670).