

Pubblicato il 09/08/2023

N. 02030/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00974/2019 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 974 del 2019, proposto da Negri S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Motta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Valmadrera, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

dell'ordinanza sindacale n. 3 del 6 febbraio 2019.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 22 giugno 2023 la dott.ssa Katiuscia Papi e udito il difensore della parte ricorrente, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 28 marzo 2017 il condominio di Via Molini n. 9/b segnalava al Comune di Valmadrera (Lc) il disturbo arrecato ai residenti dalla ditta Negri S.p.a, in ragione del rumore prodotto nella movimentazione del materiale depositato dalla società presso il piazzale antistante l'edificio condominiale.

Con nota del 22 maggio 2017 prot. 9564 il Comune di Valmadrera comunicava alla società Negri s.p.a. l'avvio del conseguente procedimento amministrativo.

Il 28 novembre 2018 ARPA eseguiva appositi rilievi fonometrici, trasmessi al Comune in data 24 dicembre 2018, con relazione conclusiva dalla quale emergeva che: «*(-) le immissioni sonore associate alle operazioni di movimentazione con semovente del materiale depositato sul piazzale della ditta Negri S.p.a. antistante il condominio di Via Molini n. 9/b, in Comune di Valmadrera, determinano presso l'abitazione sita a primo piano del condominio stesso il superamento del limite differenziale di immissione di cui all'art. 4 del D.P.C.M. 14.7.1997 “Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore” - durante il periodo di riferimento diurno; (-) Relativamente alle immissioni sonore associate all’attività della ditta, in assenza delle operazioni sopra indicate, dalle condizioni riscontrate nel corso dei rilievi non si determina presso l’abitazione monitorata il superamento del limite differenziale di immissione [...] - durante il periodo di riferimento diurno».*

2. Infine, dopo che l'Amministrazione aveva già, senza esito, diffidato la società Negri S.p.a. alla rimozione del materiale con propria nota del 3 novembre 2017 a firma del Responsabile del Settore Lavori Pubblici, con ordinanza del Sindaco n. 3 del 6 febbraio 2019 si ingiungeva alla società odierna ricorrente, ai due consiglieri di amministrazione Roberto ed Umberto Negri, e al presidente del Consiglio d'Amministrazione Nicola Negri, di

provvedere entro 15 giorni alla rimozione di tutto il materiale depositato nel piazzale antistante la palazzina condominiale, essendosi accertato il superamento dei limiti di tolleranza delle immissioni acustiche.

3. Quest'ultima ordinanza veniva impugnata con l'atto introduttivo del presente giudizio dalla Negri S.p.a., che ne chiedeva l'annullamento per i seguenti motivi:

I) «*Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 della Legge 447/1995 e dell'art. 50 del D. lgs. 267/2000. Incompetenza del Sindaco*» con cui si evidenziava come la situazione fronteggiata non fosse caratterizzata da natura emergenziale né urgente, in quanto già nota alla PA da anni, con conseguente insussistenza dei presupposti per l'adozione dell'ordinanza ex art. 50 T.U.E.L.;

II) «*Violazione di legge per difetto di motivazione*», in quanto, ad avviso della ricorrente, l'atto non darebbe adeguatamente conto dei relativi presupposti di adozione;

III) «*Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e manifesta illogicità*», ove si rilevava la dedotta irragionevolezza e sproporzione del provvedimento.

Il Comune di Valmadrera non si costituiva in giudizio.

4. All'udienza straordinaria di smaltimento del 22 giugno 2023 la causa era trattenuta in decisione.

5. Il Collegio prende in esame le doglianze sollevate dalla parte ricorrente, che risultano infondate per le ragioni di seguito esposte.

5.1. *In primis*, occorre precisare che, nel caso di specie, il Sindaco non emetteva ordinanza contingibile e urgente *ex art. 50 D. Lgs. 267/2000*, con conseguente irrilevanza degli argomenti di censura basati sulla dedotta carenza dei presupposti normativi per l'adozione di tale atto.

Il Sindaco, mediante l'ordinanza gravata, esercitava invero il potere ordinario ad esso attribuito, in materia di inquinamento acustico, dall'art. 9 L. 447/1995,

in virtù del quale: «*1. 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. 2. Restano salvi i poteri degli organi dello Stato preposti, in base alle leggi vigenti, alla tutela della sicurezza pubblica».*

La succitata disposizione, secondo la tesi giurisprudenziale maggioritaria e condivisa dal Collegio, individua invero il rimedio ordinario attivabile dal Sindaco in caso di inquinamento acustico, e non è riconducibile a un'ipotesi applicativa del generale potere emergenziale di cui agli artt. 50 e 54 T.U.E.L.: «*Il potere di cui all'art. 9, l. n. 447/1995 non va riduttivamente ricondotto al generale potere di ordinanza contingibile ed urgente in materia di sanità ed igiene pubblica, dovendo piuttosto essere qualificato quale ordinario rimedio in tema di inquinamento acustico; ciò 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 e il potere del Sindaco di emanare l'ordinanza ex art. 9, l. n. 447/1995 è un dovere connesso all'esercizio delle sue pubbliche funzioni, al quale non può sottrarsi (anche se è lesa un solo soggetto) spogliandosi del potere, di valore pubblicistico, di reprimere l'inquinamento acustico e attribuendolo al privato, cui il codice civile riconosce la facoltà di esercitare il diritto a non subire le emissioni dannose e non il dovere, se eccedenti i valori massimi consentiti [...]. Il Collegio, difatti, condivide l'orientamento della prevalente giurisprudenza dei giudici*

amministrativi secondo cui: - la quiete pubblica - intesa come limite di compatibilità delle emissioni sonore, prodotte da una fonte determinata, con uno specifico ambito territoriale, in relazioni alle caratteristiche di questo, secondo un criterio di media tollerabilità - costituisce un bene collettivo, il quale si va facendo vieppiù scarso, rispetto al passato, anche nelle ore notturne: e poiché questo è il periodo della giornata che la massima parte della popolazione dedica al riposo, è evidente che, con l'incremento dei rumori sono aumentati disagi fisici e psicologici che, non di rado, sfociano in malattie vere e proprie. La quiete costituisce, dunque, una condizione necessaria affinché sia garantita la salute, che deve essere tutelata "come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività" (art. 32 Cost.) dagli enti pubblici competenti, tra cui certamente i Comuni: e se questi ne hanno il dovere, i cittadini hanno a loro volta un interesse, variamente azionabile, a che le Amministrazioni reprimano quei comportamenti che pregiudicano la quiete pubblica e, per la conseguenza, la salute di un numero indeterminato di persone. Il diritto alla quiete, come espressione del diritto alla salute psicofisica, prevale certamente sugli interessi economici di quanti costituiscano la causa diretta od indiretta del disturbo, svolgendo un'attività economica di cui essi soli percepiscono i proventi, riversandone viceversa sulla collettività circostante i pregiudizi (TAR Veneto-Venezia, n. 1582/2007); - in questo contesto la disposizione di cui all'art. 9 della L. n. 447 del 1995 non può 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 invece la stessa deve essere logicamente e sistematicamente interpretata nel particolare significato che assume all'interno di una normativa dettata - in attuazione, come detto, 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 (ex multis: TAR Lombardia-Brescia n. 1276/2011); - conseguentemente l'utilizzo del particolare potere di ordinanza contingibile ed urgente delineato dall'art. 9 della legge n. 447/1995, deve ritenersi ("normalmente") consentito allorquando 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 legge n. 447/1995) - 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 (ex multis: TAR Lombardia-Brescia n. 1276/2011);

- tale orientamento è stato confermato da questo Consiglio di Stato che ha ritenuto che il potere di cui all'art. 9 della L. n. 447/1995 non va riduttivamente ricondotto al generale potere di ordinanza contingibile ed urgente in materia di sanità ed igiene pubblica, dovendo piuttosto essere qualificato quale ordinario rimedio in tema di inquinamento acustico; ciò 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 (Cons. Stato, sez. V, n. 1372/2013)[...] » (Consiglio di Stato, I, 19 luglio 2021, n.1245, con ricchezza di richiami giurisprudenziali); «La sopra menzionata norma [art. 9 L. 447/1995] è chiara, dunque, nel porre in capo al Sindaco il potere di operare in presenza di una situazione di inquinamento acustico ordinando lo svolgimento di una serie di attività, ivi inclusa anche l'inibizione di alcune attività, e, dunque, la competenza all'adozione di tali misure è in capo allo stesso e non al dirigente. [...] il potere di cui all'articolo 9 della legge n. 447/1995 [viene] ritenuto da condivisibile giurisprudenza come lo strumento ordinario di intervento in presenza di inquinamento acustico; [...] Ne deriva,

dunque, che il potere inibitorio del Sindaco ex articolo 9 della legge n. 447/1995 deve essere considerato quale ordinario rimedio alle situazioni di inquinamento acustico, con relativa incompetenza sul punto del dirigente. [...] Da quanto sopra esposto, una volta ritenuto che il potere di cui all'articolo 9 della legge n. 447/1995 (legge posta a fondamento del provvedimento impugnato in quanto la stessa è la "legge quadro sull'inquinamento acustico") possa essere interpretato, come stabilito dalla giurisprudenza sopra menzionata, "quale ordinario rimedio in tema di inquinamento acustico", ne deriva che la competenza all'emissione dei relativi provvedimenti ricade sempre e comunque in capo al Sindaco, con conseguente difetto di competenza del dirigente essendo tale competenza attribuita espressamente dalla legge in via esclusiva al Sindaco» (TAR Emilia-Romagna, Parma, I, 4 maggio 2023 n. 159).

È dunque infondato il primo motivo di gravame.

5.2. Nemmeno il secondo e il terzo ordine di censure risultano fondati.

Sotto il profilo istruttorio, la PA accertava infatti la sussistenza del superamento dei limiti alle immissioni sonore mediante l'ARPA, soggetto istituzionalmente deputato a svolgere le indagini del caso.

Dall'esito degli accertamenti posti in essere dall'Agenzia regionale *de qua*, emergeva una situazione di inquinamento acustico, che imponeva l'intervento del Sindaco, nell'esercizio del potere ex art. 9 L. 447/1995, senza la necessità di ulteriori valutazioni (si veda al riguardo la giurisprudenza citata al precedente punto 5.1), e indipendentemente dalla circostanza che il superamento dei limiti di tollerabilità acustica si protraesse da anni; circostanza, quest'ultima, eventualmente idonea ad aggravare, non certo ad escludere, la necessità di provvedere. In tal senso, sul provvedimento emesso ai sensi dell'art. 9 L. 447/1995 si è affermato che: «*per quanto concerne il presupposto dell'urgenza, è necessaria e sufficiente la sussistenza e l'attualità del pericolo, non rilevando che la situazione fosse nota da tempo*» (TAR Liguria-Genova n. 222/2021).

Nel contempo, l'intervenuta rilevazione della situazione di inquinamento acustico è di per sé sufficiente a giustificare l'intervento del Sindaco; anche sotto il profilo logico argomentativo e motivazionale, l'atto va dunque esente da vizi.

Quanto alla condotta ordinata alla Negri S.p.a., consistente nella rimozione del materiale depositato sul piazzale, la stessa appare ragionevole e idonea a risolvere alla radice la causa delle immissioni acustiche, dovute alla movimentazione del materiale stesso da parte dell'azienda: allorquando non più presente, l'attuale deposito non potrà arrecare ulteriore disturbo alla quiete dei condomini.

L'atto è dunque ragionevole in quanto utile a rimuovere la causa del disturbo, e proporzionato, in quanto si sacrifica in modo parziale l'interesse produttivo esclusivamente riconducibile alla ricorrente, necessariamente recessivo a fronte del bene collettivo tutelato in via prioritaria, consistente nella salute pubblica e nella pubblica quiete (anche sotto tale profilo, si veda la giurisprudenza citata al precedente punto 5.1).

6. In virtù delle considerazioni che precedono il ricorso, siccome *in toto* destituito di fondamento, deve essere respinto.

7. Nulla è dovuto per le spese, non essendosi il Comune costituito in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge per le ragioni indicate in motivazione.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 22 giugno 2023, tenutasi con collegamento da remoto in videoconferenza tramite Microsoft Teams ai sensi dell'art. 17 del D.L. 9 giugno 2021, con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Katiuscia Papi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Katiuscia Papi

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO