

Publicato il 23/10/2023

N. 02421/2023 REG.PROV.COLL.
N. 03014/2022 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3014 del 2022, proposto da
-OMISSIS- S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Crisafulli, Raffaele De Ruvo, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dagli avvocati Angela Bartolomeo, Antonello
Mandarano, Irma Marinelli, Sabrina Maria Licciardo, Annalisa Pelucchi,
Mariarosaria Autieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA), in persona del
legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato
Fiorella Battaini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS-, Condominio di Via -OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento del Comune di Milano, Direzione Verde e Ambiente, Area Energia e Clima, Unità Agenti Fisici, Prot. 31/08/2022 - 0452286.U., recante *“Procedimento amministrativo per inquinamento acustico causato dall'attività della -OMISSIS- ubicata a Milano in Via -OMISSIS- – ORDINANZA”*, notificato in data 31 agosto 2022;
- del provvedimento del Comune di Milano, Direzione Verde e Ambiente, Area Energia e Clima, Unità Agenti Fisici, Prot. 2-OMISSIS-. U. - recante *“Procedimento amministrativo per inquinamento acustico causato dall'attività della -OMISSIS- ubicata a Milano in Via -OMISSIS- – DIFFIDA”*;
- della Relazione Tecnica di ARPA Lombardia – Dipartimento di Milano e Monza Brianza - U.O. Agenti Fisici e Valutazioni Ambientali dell'8 giugno 2022, recante *“RILIEVI FONOMETRICI per controllo inquinamento acustico (L.R. 13/01 art. 15) – in Via -OMISSIS- 15 a Milano e relativi all'attività del Pubblico Esercizio -OMISSIS-”* (atti PG -OMISSIS-);
- di ogni altro atto presupposto, conseguente e comunque connesso, ivi inclusa la nota del Comune di Milano, Direzione Verde e Ambiente - Area Energia e Clima - Unità Agenti Fisici, Prot. -OMISSIS-, di comunicazione di avvio del procedimento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Milano e di ARPA Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2023 la dott.ssa Concetta Plantamura e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Con ricorso notificato il 24 ottobre 2022 e depositato il successivo 8 novembre 2022 l'esponente Società, in qualità di gestore del pubblico esercizio denominato *“-OMISSIS-”* autorizzato per la somministrazione di

alimenti e bevande in Milano, Via -OMISSIS- n. 36, ha chiesto l'annullamento degli atti, in epigrafe specificati, deducendone l'illegittimità sotto plurimi profili.

In particolare, la ricorrente ha contestato l'attività svolta da parte dell'Amministrazione comunale ai fini dell'accertamento del superamento del valore limite del differenziale di immissione da rumore antropico da parte del p.e. "-OMISSIS-", sfociata nell'ordinanza del 30 agosto 2022.

Quest'ultima, spiega ancora la ricorrente, le avrebbe, in tesi illegittimamente imposto, da un lato, di rimuovere il plateatico, fondamentale per l'attività di somministrazione dello stesso p.e., stante la preferenza della clientela per la consumazione in ambiente esterno, alle ore 22:00; e, dall'altro, di presentare un piano di bonifica acustica che, essendo riferito a rumore antropico, sarebbe inesigibile.

2) I motivi di ricorso sono quattro.

2.1) Con il primo la ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione della legge n. 447/1995, del d.M. 16 marzo 1998, con particolare riferimento al punto 12 dell'Allegato A, del d.P.C.M. 1 marzo 1991 e del d.P.C.M. 14 novembre 1997, nonché, l'eccesso di potere per carenza di istruttoria ed erronea presupposizione di fatto.

Ciò, poiché i rilievi dell'ARPA sarebbero stati effettuati in giorni e orari diversi, nel senso che, mentre il livello di rumore ambientale (LA) sarebbe stato rilevato il 20 maggio 2022 (un venerdì sera, giorno di maggiore affluenza di avventori nei pubblici esercizi nonché di maggiore traffico veicolare e antropico nelle strade) e tra il 6 e il 7 giugno 2022 (un lunedì-martedì sera), il livello di rumore residuo (LR) sarebbe stato rilevato il 7 giugno 2022 (un martedì notte, ad orario di chiusura del p.e. e con una sostanziale minore affluenza di avventori nei pubblici esercizi nonché minore traffico veicolare e antropico nelle strade). L'aver effettuato le misurazioni in tempi diversi comprometterebbe irrimediabilmente le risultanze degli accertamenti effettuati dall'ARPA e, a valle, le determinazioni che ne sarebbero scaturite.

2.2) Con il secondo motivo, rubricato come il precedente, la ricorrente ha contestato l'insufficiente istruttoria condotta dall'ARPA, che non avrebbe verificato il complesso delle sorgenti sonore presenti nell'area, omettendo l'indicazione dettagliata di quali e quanti fossero i locali aperti durante le rilevazioni, del rumore prodotto dalla clientela di altri pubblici esercizi vicini e dai passanti, imputando apoditticamente ed esclusivamente al rumore del plateatico dell'esercizio de quo la causa dello sfioramento del differenziale d'immissione, per il periodo di riferimento notturno.

2.3) Il terzo motivo fa leva sull'eccesso di potere per violazione del principio di buon andamento, di buona fede e del giusto procedimento.

Ciò, poiché il Comune avrebbe imposto la realizzazione di un piano di bonifica nonostante che, in relazione ad un precedente piano di bonifica, presentato dalla stessa ricorrente il 20 luglio 2021 per la realizzazione di un plateatico chiuso, lo stesso Comune sarebbe rimasto inerte.

2.4) Con il quarto motivo si deduce, infine, la violazione e falsa applicazione della legge n. 447/1995, del d.P.C.M. 14 novembre 1997 e dell'art. 15 della legge regionale n. 13/2001; la carenza di potere e l'incompetenza, l'eccesso di potere per genericità, il difetto di motivazione, la irragionevolezza, la contraddittorietà, la carenza di istruttoria e il difetto di motivazione, anche sotto il profilo della mancata comparazione degli interessi e della perplessità.

Ciò, poiché la pertinente normativa non avrebbe previsto, in caso di inquinamento acustico, l'interdizione, in astratto e in assoluto, di "tipologie" di attività. L'unica ipotesi inibitoria contemplata sarebbe quella, di cui all'art. 9 della legge n. 447/1995, concernente le misure di contenimento che, comunque, richiederebbero un provvedimento motivato in ordine alle eccezionali e urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, necessità qui non ricorrenti e, comunque, non indicate nei provvedimenti impugnati.

3) Si sono costituiti il Comune di Milano e l'ARPA, controdeducendo con separate memorie alle censure avversarie.

3.1) Il primo ha, tra l'altro, anche eccepito un profilo di inammissibilità del ricorso, in quanto notificato ad un soggetto, il condominio di Via Pietro Calvi n. 10, differente da quello che rivestirebbe i panni del controinteressato, -OMISSIS- -OMISSIS-, residente in Via -OMISSIS- n. 15, in un immobile antistante l'esercizio commerciale -OMISSIS-, posto in Via -OMISSIS- n. 36, sicuramente più gravato dalle immissioni acustiche rispetto ad un condominio distante circa 70 metri dalla fonte disturbante e con l'interposizione di un edificio.

4) Con ordinanza del 5/12/2022, n. 1429, la Sezione III, «*Ritenuto:*

che il provvedimento impugnato non pare prima facie sproporzionato rispetto alle risultanze dei rilievi effettuati, e alle esigenze della collettività ivi ravvisate;

che, a sua volta, tale attività di rilevazione risulta rispettosa dei criteri vigenti in materia, né sussistono in atti elementi di prova tali da far dubitare seriamente che la fonte di rumore illecita fosse proveniente dal locale a cui si riferiscono gli esposti presi in considerazione dal Comune di Milano;

che, ad ogni modo, sotto il profilo del periculum allegato, l'orario di chiusura serale imposto non è allo stato incompatibile con la prosecuzione dell'attività economica, residuando, al limite, soltanto un pregiudizio economico, del tutto riparabile in sede risarcitoria;

che pertanto, non sussistono i presupposti per la concessione dell'invocata cautela; ...», ha respinto la formulata domanda cautelare, compensando le spese di fase.

4.1) Sull'appello cautelare proposto da parte ricorrente il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 810, del 27.02.2023, l'ha accolto, ai soli fini della sollecita definizione del giudizio nel merito da parte del giudice di prime cure, ai sensi dell'art. 55, comma 10 c.p.a.

5) In vista dell'udienza di merito tutte le parti hanno depositato memorie e repliche, insistendo sulle rispettive posizioni.

6) All'udienza pubblica del 13 giugno 2023 la causa, presenti gli avvocati R. De Ruvo, per la parte ricorrente, A. Bartolomeo, per il Comune di Milano, e F. Battaini per ARPA Lombardia, è stata rattenuta in decisione.

7) Si può soprassedere all'esame dell'eccezione sulla violazione dell'integrità del contraddittorio sollevata da parte resistente, stante l'infondatezza nel merito del ricorso.

8) Sul primo motivo, volto a contestare l'attività di indagine fonometrica effettuate dall'ARPA, il Collegio osserva quanto segue.

8.1) Come allegato e documentato da parte resistente, l'oggetto delle segnalazioni per «*presunto inquinamento acustico*» (cfr. i docc. nn. 1, 4, 7, 8, 10 e 12 depositati da parte del Comune di Milano) da cui è scaturita l'attività d'indagine dell'Amministrazione, qui contestata, è chiaramente individuato nel rumore antropico prodotto dagli avventori del locale gestito dalla ricorrente.

Tale circostanza, unitamente a quella, pure rappresentata da parte resistente, della mancanza di un giorno di chiusura settimanale della -OMISSIS- *Da -OMISSIS-* (condizione che, ove presente, avrebbe consentito ai tecnici di ARPA di effettuare la misurazione del rumore residuo nella stessa identica fascia oraria applicata per la misura del rumore ambientale), dà ampiamente conto delle ragioni a sostegno della scelta dell'ARPA di effettuare i rilievi fonometrici del rumore ambientale (LA) e residuo (LR) in orari diversi, in modo da indagare il secondo (LR) ad esercizio chiuso.

Stando, infatti, alla Relazione tecnica in atti (cfr. il doc. n. 19 depositato da parte resistente), l'ARPA ha effettuato più rilievi fonometrici nelle stesse condizioni di luogo e di strumentazione e in analoghe condizioni di tempo. Su quest'ultimo aspetto, giova precisare come l'ARPA abbia effettuato il rilievo del rumore ambientale (LA) sia il 20.05.2022, alle ore 22.32, per 15 minuti, che – a più riprese - nella notte fra il 6 e il 7.06.2022; più in dettaglio, si legge nella citata Relazione come il LA sia stato rilevato alle ore 23.27 del 6.06.22 e alle ore 00:13 del 07.06.22, con «*Locale e plateatico aperti con gente che parla ai Tavoli*»; nonché, alle ore 1.06 del 07.06.22, per 4 minuti, con «*Locale in chiusura con sistemazione plateatico –assenza di avventori*»; mentre, alle ore 1:26, sempre del 7.06.22, è stato rilevato il LR, con il «*Locale chiuso*».

Ebbene, si legge nella predetta Relazione tecnica come tutte le misurazioni abbiano evidenziato valori di immissione superiori ai limiti previsti dall'art.4 del d.P.C.M. 14.11.97 e, specificatamente:

- il giorno 20.5.2022, alle ore 22.32 e dopo 15 minuti: 56.5 dBA in entrambe le misurazioni;
- il 6.06.2022, alle ore 23.27: 54.0 dBA;
- il 7.06.22, alle ore 00:13: 53.5 dBA;
- il 7.06.22, alle ore 1:06: 48.5 dBA;
- il 7.06.22, alle ore 1.26: 44.0 dBA,

con un livello di immissione differenziale pari, rispetto alle misurazioni del 20 maggio, a 12,5 dB e, rispetto a quelle di giugno, a 10 dB, sempre superiore al valore limite di 3 dB.

In siffatte evenienze è allora agevole notare come le modalità con cui l'ARPA ha effettuato i rilievi fonometrici risultino immuni dalle suesposte censure, atteso che, come affermato dalla giurisprudenza, anche di questo Tribunale (cfr., da ultimo, TAR Lombardia, Milano, III, 17/04/2023, n. 961; nonché: Consiglio di Stato, V, 13/10/2021, n. 6875), nessuna delle disposizioni richiamate da parte ricorrente impone la coincidenza temporale dei rilevamenti riguardanti il rumore ambientale e il rumore residuo, mentre la circostanza che i rilievi fonometrici siano stati effettuati in due giornate differenti non risulta, di per sé, sintomo di inattendibilità dell'accertamento svolto.

Invero, il punto 12 dell'allegato A al d.M. del 16 marzo 1998 (recante "*Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico*") prevede che il livello di rumore residuo debba essere misurato con le identiche modalità impiegate per la misura del rumore ambientale e non deve contenere eventi sonori atipici. La disposizione non prevede, quindi, che la misurazione debba avvenire nella medesima giornata, richiedendosi, piuttosto, una identica strumentazione, ovvero una stessa impostazione dei parametri e del punto di misurazione (cfr. TAR Lombardia, Milano, III, 24-11-2021, n 2602).

Sotto il profilo dedotto, pertanto, l'attività di accertamento tecnico da parte dell'ARPA non si presta ad essere censurata e, così, l'ordinanza che su cui tale accertamento si fonda.

Del resto, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, la Relazione tecnica dell'ARPA ha chiaramente indicato come la misura del LA non sia stata effettuata solo nella serata del 20 maggio ma sia stata ripetuta, mediante 3 diverse misure, nella notte tra il 6 e il 7 giugno, garantendo le medesime condizioni di clima acustico ed evidenziando, comunque, il superamento del valore limite del livello differenziale di rumore.

Né denota la inattendibilità del risultato riportato dall'ARPA l'asserita minore affluenza di clientela del lunedì sera presso il locale di cui si tratta atteso che, le rilevazioni hanno comunque evidenziato un valore del rumore ambientale superiore a 40 dB che, ai sensi dell'art. 4 del d.P.C.M. 14/11/1997, giustifica la misurazione del valore limite differenziale di immissione, di cui all'art. 2, comma 3, lettera b), della legge 26 ottobre 1995, n. 447.

8.2) Il motivo in esame è, pertanto, infondato.

9) Sul secondo motivo, volto a contestare l'istruttoria svolta dall'Amministrazione per la riferibilità alla ricorrente delle sorgenti del rumore in questione, il Collegio osserva quanto segue.

9.1) Come affermato dalla giurisprudenza, anche di questo Tribunale, l'esistenza di fonti che avrebbero potuto interferire sulle misurazioni, finanche falsandone il risultato, è elemento di prova a carico della parte ricorrente che, nella specie, non è stato dimostrato, ma riportato in modo del tutto ipotetico (cfr. TAR Lombardia, Milano, III, 24/11/2021, n.2602).

La presenza di un livello di rumore ambientale pari 48.5 dB alle ore 1:06 del 7 giugno, dopo la chiusura del locale e in assenza di avventori, poi, non esclude affatto la riconducibilità del superamento del differenziale all'attività del medesimo locale atteso che, come ben spiegato nella Relazione dell'ARPA, si tratta comunque di rumori prodotti dal personale dell'esercizio commerciale

per la sistemazione dei tavoli e delle sedie presenti nel plateatico dell'esercizio stesso.

D'altro canto, come allegato da parte resistente e non specificamente contestato da parte ricorrente, il locale più prossimo dotato di plateatico esterno risulta essere la pizzeria "Lievita", ubicata in via -OMISSIS- n. 17, ma con orario di chiusura serale alle ore 23.00 e, quindi, mezz'ora prima rispetto al momento in cui hanno avuto inizio le misure del rumore ambientale, qui in contestazione.

Senza contare che, anche laddove il valore di 48.5 dB non dovesse essere ricondotto al rumore ambientale ma a quello residuo, comunque si ravviserebbe il superamento del differenziale di 3 dB per il periodo notturno, visto che, nella stessa sera, a locale aperto e plateatico occupato, il rumore antropico è risultato pari a 53.5 e 54 dB e, quindi, con una differenza di oltre 5 dB rispetto al livello di rumore registrato alle ore 1:04.

Non v'è prova, inoltre, che il traffico veicolare abbia influito sulle misurazioni, mentre, al contrario, nella Relazione tecnica dei rilievi fonometrici redatta dal Responsabile della competente U.O. dell'Agenzia regionale si dà chiaramente atto: (i) che il rumore collegato al traffico veicolare nella via -OMISSIS- «è risultato simile durante entrambe i sopralluoghi», (ii) che «in alcune misure di livello ambientale sono stati eliminati alcuni passaggi veicolari particolarmente rumorosi» e (iii) che «durante la normale attività del plateatico il rumore dei passaggi veicolari è risultato poco udibile rispetto al normale vociare degli avventori presenti ai tavoli» (così, la Relazione ARPA, già citata).

Per mera completezza giova, poi, rammentare come, nella specie, l'ordinanza risulti adottata dopo numerose segnalazioni dei residenti nelle vicinanze del p.e. (cfr. i docc. nn. 1, 4, 7, 8, 10 e 12 dei depositi comunali), che hanno univocamente individuato la sorgente del rumore fonte del denunciato inquinamento acustico nelle persone presenti nelle pertinenze esterne dell'esercizio -OMISSIS- -OMISSIS-.

9.2) Il secondo motivo è, pertanto, infondato.

10) Passando all'esame del terzo motivo, il Collegio osserva quanto segue.

10.1) Come allegato e documentato da parte resistente (sub docc. nn. 21 e ss. dei depositi comunali) risulta infondata già in punto di fatto la censura dell'esponente che lamenta l'inerzia del Comune sulla propria istanza del 7 ottobre 2021, avendo il Comune riscontrato l'istanza medesima il 1° luglio 2022, dando adeguatamente conto dei plurimi motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza medesima.

10.2) Il motivo in esame è, quindi, infondato.

11) Sul quarto motivo, con cui si lamenta il difetto di proporzionalità e la irragionevolezza della inibizione disposta con l'ordinanza impugnata, il Collegio osserva quanto segue.

11.1) L'esercizio del particolare potere di ordinanza contingibile e urgente, delineato dall'art. 9 della L. 26 ottobre 1995, n. 447, deve ritenersi consentito allorquando gli appositi accertamenti tecnici effettuati dalle competenti Agenzie Regionali di Protezione Ambientale rivelino, come è avvenuto nel caso in esame, la presenza di un fenomeno di inquinamento acustico.

Si tratta, infatti, di un fenomeno che rappresenta - ontologicamente (per esplicita previsione dell'art. 2 della L. n. 447 del 1995) - una minaccia per la salute pubblica, per contrastare il quale la legge quadro sull'inquinamento acustico non configura alcun potere di intervento "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 lo strumento previsto soltanto dall'art. 9, comma 1, della citata L. n. 447 del 1995 (cfr. TAR Piemonte, Torino, I, 6-10-2020, n. 589; TAR Marche, I, 26-06-2019, n. 435; TAR Umbria, Perugia, I, 15-05-2015, n. 215; TAR Lombardia, Brescia, I, 30-08-2011, n. 1276; TAR Campania, Napoli, V, 6-07-2011, n. 3556).

Detto strumento non va, quindi, riduttivamente ricondotto al generale potere di ordinanza contingibile e urgente in materia di sanità e 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 (cfr. Cons. Stato, V, 13/10/2021, n. 6875).

Ne consegue che, l'ordinanza impugnata risulta immune anche dalle censure svolte con l'ultimo motivo, considerando, da un lato, che l'esito del sopralluogo ARPA ha accertato il superamento del valore limite del livello differenziale di rumore all'interno dell'appartamento di uno dei recettori che avevano presentato le segnalazioni per inquinamento acustico; e, dall'altro, che gli episodi di disturbo si sono ripetutamente verificati senza che l'esercente, su cui grava – come noto - il dovere di vigilanza sia per gli spazi interni che per quelli esterni (cfr. Consiglio di Stato, I, 19/07/2021, n.1245), abbia mai adottato idonee misure di prevenzione e contenimento, benché sollecitato al riguardo da parte dell'Amministrazione.

11.2) Anche il quarto motivo si rivela, dunque, infondato.

12) Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato, come chiarito dalla giurisprudenza costante (ex aliis, Cassazione civile, II, 22-03-1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, V, 16-05-2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

13) Conclusivamente, quindi, il ricorso in epigrafe specificato va respinto.

14) Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente a rifondere le spese di lite alle controparti, nella misura di € 2.000,00, oltre accessori di legge, in favore del Comune di Milano, ed € 2.000,00, oltre accessori di legge, in favore dell'ARPA.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la ricorrente e -OMISSIS-.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Concetta Plantamura, Consigliere, Estensore

Fabrizio Fornataro, Consigliere

L'ESTENSORE
Concetta Plantamura

IL PRESIDENTE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.