

**SULLA NATURA DEL RIMEDIO DELL'ORDINANZA CONTINGIBILE E URGENTE EX ART. 9 DELLA LEGGE N. 447 DEL 1995 E SULLE MODALITÀ DI MISURAZIONE DELL'INQUINAMENTO ACUSTICO DI CUI AL D.M. DEL 16 MARZO 1998**

**DI FEDERICO VANETTI E MARIA GIULIA BOCCIERI**

**TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 23 ottobre 2023, n. 2421 - Pres. Bignami, Est. Plantamura – OMISSIS (avv. ti Angelo Crisafulli e Raffaele De Ruvo) c. Comune di Milano (avv.ti Angela Bartolomeo e Antonello Mandarano) et al.**

*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, che 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.*

**TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 23 ottobre 2023, n. 2422 – Pres. Bignami, Est. Corrado – OMISSIS (avv.ti Angelo Crisafulli e Raffaele De Ruvo) c. Comune di Milano (avv.ti Angela Bartolomeo e Lodovica Bognetti) et al.**

*Se è vero che la necessaria misurazione, ai sensi del citato D.M. 16 marzo 1998, "con le identiche modalità impiegate per la misura del rumore ambientale" non implica identità di data e orario, la previsione normativa mostra comunque la ratio evidente di garantire quella sostanziale uniformità di clima acustico rivendicata dalla ricorrente.*

\*\* \*\* \*

Con le due sentenze in commento, il TAR offre uno spunto di riflessione su due profili di particolare rilievo in materia di inquinamento acustico, ossia la natura del rimedio dell'ordinanza contingibile e urgente prevista dall'art. 9 della Legge n. 447 del 1995, nonché la misurazione dell'inquinamento acustico (rumore ambientale e rumore residuo) secondo le modalità di cui all'Allegato A del D.M. del 16 marzo 1998.

Con riferimento al primo punto, il Giudice Amministrativo riconferma l'ormai prevalente e consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale il rimedio dell'ordinanza contingibile e urgente in materia di inquinamento acustico non debba essere ricondotto all'istituto generale di cui agli artt. 50 e 54 del D.lgs. 267/2000 ("TUEL"), bensì debba essere considerato, quale specifico e "ordinario" rimedio previsto dalla normativa in materia di inquinamento acustico<sup>1</sup>.

A tal proposito, sebbene il tenore letterale della disposizione citata sembri identificare l'ordinanza contingibile e urgente quale rimedio "straordinario" in quanto esperibile – secondo la norma – ove ricorrano "eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente", attraverso l'adozione di un "provvedimento motivato" la cui durata è limitata nel tempo<sup>ii</sup>, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, tale strumento altro non è che l'unico e, pertanto, "ordinario" rimedio di cui possono servirsi le amministrazioni comunali per contrastare fenomeni di inquinamento acustico.

In siffatto contesto, l'ordinanza *de qua* differisce dal generale rimedio dei citati articoli 50 e 54 del TUEL per i seguenti aspetti.

L'ordinanza contingibile e urgente disciplinata dal TUEL è espressione di un potere "straordinario" del sindaco esercitabile per fronteggiare situazioni non tipizzate che abbiano il carattere dell'imprevedibilità e dell'eccezionalità, in assenza di adeguati e/o sufficienti rimedi ordinari predisposti dall'ordinamento<sup>iii</sup>. Pertanto, stante il carattere di straordinarietà e atipicità, tale ordinanza dev'essere congruamente motivata.

Viceversa, l'ordinanza contingibile e urgente ex art. 9 della Legge n. 447 del 1995, degradata a rimedio "ordinario", non necessita di alcuna motivazione. Infatti, il presupposto per l'adozione dell'ordinanza *de qua* è già tipizzato dalla normativa in materia e rinvenibile nella mera presenza di un fenomeno di inquinamento acustico, accertato dalle competenti Agenzie Regionali di Protezione Ambientale ("ARPA").

Difatti, l'inquinamento acustico è definito dall'art. 2 della Legge n. 447 del 1995, come fenomeno già di per sé espressione di “*pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi*” costituendo “ontologicamente” una minaccia per la salute pubblica e per l'ambiente<sup>iv</sup>.

Pertanto, a parere del TAR, le “*eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente*” menzionate nell'art. 9 della Legge n. 447 del 1995 sono automaticamente dimostrate e concretate quando sia accertato dalle autorità competenti (*i.e.*, ARPA) il verificarsi un fenomeno di inquinamento acustico.

Un altro elemento che distingue l'ordinanza contingibile e urgente in materia di inquinamento acustico dal generale rimedio ex art. 50 e 54 TUEL è il destinatario dell'ordinanza.

Infatti, mentre le ordinanze disciplinate dal TUEL, viste le ragioni di imprevedibilità e eccezionalità che ne giustificano l'adozione, sono naturalmente rivolte alla collettività, la giurisprudenza riconosce che il rimedio ex art. 9 della Legge n. 447 del 1995 sia esperibile anche nelle ipotesi in cui l'“urgenza” – intrinseca al fenomeno di inquinamento acustico – non coinvolga l'intera collettività bensì singoli individui<sup>v</sup>.

\* \* \*

Con riferimento al secondo punto, il TAR riconferma l'attuale e prevalente orientamento giurisprudenziale circa le modalità di misurazione dell'inquinamento acustico (rumore ambientale e rumore residuo) di cui ai paragrafi 11 e 12 dell'Allegato A al D.M. del 16 marzo 1998<sup>vi</sup>.

Com'è noto, la normativa in materia di modalità di misurazione dell'inquinamento acustico richiede che il livello di rumore residuo sia misurato con le “*identiche modalità*” utilizzate per la misurazione del livello di rumore ambientale, senza tuttavia specificare quali siano effettivamente e concretamente tali modalità.

Nel solco di tale incertezza normativa, il TAR, da un lato, ribadisce la necessità che i rilievi fonometrici del livello di rumore ambientale e del livello di rumore residuo siano svolti nello stesso luogo e con la stessa strumentazione, dall'altro lato, riconferma il principio per cui l'assenza di una coincidenza “temporale” (*i.e.*, identità di data e orario) delle misurazioni non è sintomo di inattendibilità o invalidità dei rilievi fonometrici<sup>vii</sup>.

Pertanto, dal punto di vista del Giudice Amministrativo, ciò che rileva ai fini della corretta misurazione dell'inquinamento acustico è che i rilievi fonometrici del rumore ambientale e del rumore residuo siano svolti in condizioni di omogeneità e uniformità del clima acustico, circostanza che richiede la coincidenza del luogo in cui vengono svolti i rilievi fonometrici e la coincidenza della strumentazione con cui vengono effettuati, rimanendo estraneo a tale concetto il fattore temporale e, dunque, la data e l'orario in cui vengono eseguiti.

Tuttavia, non va sottaciuto che altra giurisprudenza in materia, diversamente dalle pronunce in commento, sembrerebbe ricomprendere nel concetto di “uniformità di clima acustico” anche il fattore della coincidenza temporale dei rilievi fonometrici<sup>viii</sup>.

In effetti, anche il fattore temporale può comportare delle variazioni sostanziali ai rilievi fonometrici. Basti considerare, ad esempio, un rilievo effettuato in una specifica fascia oraria, in occasione di eventi straordinari particolarmente rumorosi, rispetto a un rilievo effettuato nella stessa fascia oraria ma in assenza di detti eventi.

Pertanto, l’elemento della temporalità non rileva tanto o necessariamente nella contestualità dei rilievi quanto, comunque, nella omogeneità dei momenti temporali considerati, ossia caratterizzati da analoghe e, quindi, comparabili situazioni di rumore.

---

<sup>i</sup> *Ex multis*: Consiglio di Stato, Sez. V, 13 ottobre 2021, n. 6875; Consiglio di Stato, Sez. V, 6 marzo 2013, n. 1372; TAR Brescia, Sez. I, 30 agosto 2011, n. 1276. Sul punto vedasi anche il commento C. Galdenzi e F. Boezio “*I presupposti delle ordinanze contro il rumore emesse ai sensi dell’art. 9, l. n. 447/1995*”, 2 novembre 2023, RGA.

<sup>ii</sup> In particolare, l’art. 9, comma 1, della Legge n. 447 del 1995 prevede che: “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. [...]”.

<sup>iii</sup> *Ex plurimis*: TAR Campania Salerno, Sez. III, 15 giugno 2023, n. 1393; TAR Campania Napoli, Sez. VI, 30 agosto 2023, n. 4920.

<sup>iv</sup> L’art. 2, comma 1, lettera a) della Legge n. 447 del 1995 così definisce l’“inquinamento acustico” come “*l’introduzione di rumore nell’ambiente abitativo o nell’ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell’ambiente abitativo o dell’ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi*”.

<sup>v</sup> *Ex plurimis*, TAR Piemonte Torino, Sez. I, 6 ottobre 2020, n. 589 che stabilisce che: “*L’accertata presenza di un fenomeno di inquinamento acustico, pur se non coinvolgente l’intera collettività, appare sufficiente a concretare l’eccezionale e urgente necessità di intervenire a tutela della salute pubblica, con l’efficace strumento previsto dall’art. 9 primo comma della L. n. 447/1995, azionabile dal Sindaco*”; In tal senso, vedasi anche il TAR Piemonte Torino, Sez. I, 12 giugno 2013, n. 708.

<sup>vi</sup> A tal proposito, i paragrafi 11, 12 e 13 dell’Allegato A al DM del 16 marzo 1998 definiscono, rispettivamente (i) il livello di rumore ambientale (LA) come “*il livello continuo equivalente di pressione sonora ponderato «A», prodotto da tutte le sorgenti di rumore esistenti in un dato luogo e durante un determinato tempo. Il rumore ambientale è costituito dall’insieme del rumore residuo e da quello prodotto dalle specifiche sorgenti disturbanti, con l’esclusione degli eventi sonori singolarmente identificabili di natura eccezionale rispetto al valore ambientale della zona*”; (ii) il livello di rumore residuo (LR) come “*il livello continuo equivalente di pressione sonora ponderato «A», che si rileva quando si esclude la specifica sorgente disturbante. Deve essere misurato con le identiche modalità impiegate per la misura del rumore ambientale e non deve contenere eventi sonori atipici*”.

<sup>vii</sup> *Ex multis*, TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 12 novembre 2020, n. 2150 che stabilisce che: “*La circostanza che i rilievi fonometrici siano stati effettuati in due giornate differenti non è, di per sé, sintomo di inattendibilità dell’accertamento eseguito. Invero il punto 12, allegato A, D.M. 16 marzo 1998 prevede che il 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 che la misurazione debba avvenire nella medesima giornata, richiedendosi piuttosto una identica strumentazione, ovvero una stessa impostazione dei parametri e del punto di misurazione*”; Inoltre, il TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 24 novembre 2021, n. 2602 che afferma che “*Né la circostanza che i rilievi fonometrici siano stati effettuati in due giornate differenti risulta, di per sé, sintomo di inattendibilità dell’accertamento eseguito. 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 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 che la misurazione debba avvenire nella medesima giornata, richiedendosi piuttosto una identica strumentazione, ovvero una stessa impostazione dei parametri e del punto di misurazione. 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 (cfr. T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, Sent., 12-11-2020, n. 2150)*”. Si veda, inoltre, Consiglio di Stato, Sez. V, 13 ottobre 2021, n. 6875; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 17 aprile 2023, n. 961.

<sup>viii</sup> Vedasi in tal senso il T.A.R. Lombardia, Sez. I, 2 gennaio 2023, n. 8 che prevede che: “*Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, pienamente condiviso dal Collegio, la misurazione dei livelli di rumore residuo deve essere effettuata con modalità omogenee rispetto alla misurazione del rumore ambientale (Consiglio di Stato, Sezione II, 28 dicembre 2021, n. 8649). La sostanziale uniformità delle modalità di misurazione si riferisce anche all’elemento temporale, il quale, insieme all’elemento spaziale, è stato espressamente considerato dalla fonte secondaria per la misurazione del LA, come “livello continuo equivalente di pressione sonora ponderato “A”, prodotto da tutte le sorgenti di rumore esistenti in un dato luogo e durante un determinato tempo*”.