

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 6451 del 3 luglio 2023 (ud. del 18 maggio 2023)

Pres. Mastrandrea, Est. Carpino

Rumore. Piano di classificazione acustica e sindacato giurisdizionale.

L'onere della classificazione acustica del territorio spetta ex lege ai Comuni, che esprimono una funzione *lato sensu* pianificatoria, inserita in un nucleo particolarmente ampio di discrezionalità amministrativa, sicché l'ambito del sindacato giurisdizionale del Giudice amministrativo si presenta ristretto e sostanzialmente limitato ad un riscontro *ab externo* del rispetto dei canoni di logicità formale. Peraltro il sindacato giurisdizionale sul piano di classificazione acustica, come per gli altri atti di pianificazione del territorio, incontra necessariamente precisi limiti al fine di non impingere nel merito delle scelte discrezionali adottate dalla Amministrazione; tale sindacato è ammesso, infatti, nei soli casi di gravi illogicità, irrazionalità ovvero travisamenti sintomatici della sussistenza del vizio di eccesso di potere. Non si tratta, quindi, di sindacare il merito di scelte opinabili, ma di verificare se queste scelte siano assistite da una credibilità razionale supportata da valide leggi scientifiche e correttamente applicate al caso di specie.

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 6451 del 3 luglio 2023 (ud. del 18 maggio 2023)

N. 06451/2023REG.PROV.COLL.

N. 03973/2018 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3973 del 2018, proposto da Carlo Cortinovis, rappresentato e difeso in proprio, nonché dagli avvocati Filippo Nicolò Boscarini e Daniela De Angelis, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio della seconda in Roma, via Augusto Dulceri n. 135;

contro

Comune di Lissone, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Valeria Raimondi e dall'avvocato Stefania Contaldi, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia, e domicilio eletto presso lo studio della seconda in Roma, v. G.P. da Palestrina n. 63;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Milano (Sezione Terza), n. 00829/2018, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Lissone;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 maggio 2023 il Cons. Riccardo Carpino e uditi per le parti gli avvocati delle parti come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. La questione controversa riguarda la deliberazione del Consiglio Comunale 18 dicembre 2014 del Comune di Lissone, di revisione e aggiornamento del Piano di classificazione acustica del territorio comunale, con cui la Piazza della Libertà, dove risiede l'appellante, è stata classificata in classe III. In particolare, il Comune di Lissone, con deliberazione del Consiglio Comunale 19 giugno 2014 n. 40, adottava la revisione e l'aggiornamento del Piano di classificazione acustica del territorio comunale; l'appellante presentava osservazioni per chiedere la collocazione della Piazza in classe acustica II (consona a destinazione residenziale), anziché III (destinazione mista), richiedendo altresì l'eliminazione dell'inserimento della stessa tra le aree destinate a spettacolo a carattere temporaneo. Le osservazioni dell'appellante venivano però respinte con l'impugnata deliberazione del Consiglio Comunale del 18 dicembre 2014, che ha approvato definitivamente il Piano, in considerazione del fatto che Piazza della Libertà, situata all'interno del centro storico di Lissone, è caratterizzata dal passaggio del traffico locale ed è sede di attività commerciali ed uffici con medio-alta densità di popolazione; mentre per quanto attiene la previsione della citata Piazza come area destinata a spettacolo a carattere temporaneo, il Comune di Lissone ha risposto negativamente in quanto detta collocazione rappresenta storicamente la sede degli spettacoli a carattere temporaneo, ricadendo in classe III o IV (come richiesto dalla d.g.r. Lombardia 7/9776) e non essendo vicina a ricettori sensibili quali scuole, case di riposo, ospedali, come richiesto dalla legge Regione Lombardia n. 13/2001.

2. Avverso il citato Piano definitivamente approvato, l'appellante ha proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, che lo ha rigettato con la sentenza oggetto del presente ricorso.

3. Propone il sig. Cortinovis, in questa sede di appello, i seguenti motivi di censura:

I. Con riferimento al primo motivo di ricorso: violazione art. 32 Cost., l. 447/1995, l.r. 13/2001, d.P.C.M. 14.11.1997, d.G.R. 7/9776/2002 – violazione artt. 116 c.p.c. e 64 c.p.a. – difetto d'istruttoria – travisamento dei fatti – omesso esame risultanze probatorie – violazione art. 88 c.p.a. – motivazione carente e illogica.

II. Con riferimento al secondo motivo di ricorso: violazione artt. 4 l. 447/1995 e 2 l.r. 13/2001 e par. 2.5 d.G.R. 7/9776/2002 – violazione art. 88 c.p.a. – motivazione carente e illogica.

III. Con riferimento al terzo motivo di ricorso: violazione art. 112 c.p.c. – omessa pronuncia – omesso o insufficiente esame degli atti processuali – violazione art. 14 preleggi - violazione art. 8 l.r. 13/2001.

4. Con il primo motivo (rubricato: I. Con riferimento al primo motivo di ricorso: violazione art. 32 cost., l. 447/1995, l.r. 13/2001, d.P.C.M. 14.11.1997, d.G.R. 7/9776/2002 – violazione artt. 116 c.p.c. e 64 c.p.a. – difetto d'istruttoria – travisamento dei fatti – omesso esame risultanze probatorie – violazione art. 88 c.p.a. – motivazione carente e illogica.) l'appellante ritiene che la Piazza presenti caratteristiche tali da renderla meritevole di inserimento in Classe II - aree destinate ad uso prevalentemente residenziale – (ossia “le aree urbane interessate prevalentemente da traffico veicolare locale, con bassa densità di popolazione, con limitata presenza di attività commerciali ed assenza di attività industriali e artigianali”, cfr. d.P.C.M. 14 novembre 1997, Tabella A).

A tal fine - rileva l'appellante - la zonizzazione acustica del territorio deve innanzitutto rispondere a sopravvenute esigenze di tutela ambientale e poter influire sulla realtà esistente, diversamente riducendosi ad un inutile doppione dello strumento urbanistico; in particolare ritiene che la decisione del giudice di primo grado sia erronea relativamente alla verifica dei presupposti circa l'utilizzazione della piazza come sede di esercizi commerciali.

Inoltre - rileva l'appellante - la circolazione di veicoli nelle vie circostanti risulta fortemente limitata a seguito della Z.T.L. istituita con ordinanza n. 131/2016 del Comando di Polizia Locale in relazione alla quale produce il relativo provvedimento, chiedendone l'acquisizione in quanto ritenuto indispensabile, ai sensi dell'art. 104, comma 2, c.p.a.

Rileva ancora che presso il Palazzo Terragni si svolgono anche proiezioni o spettacoli, donde la designazione quale “sede del teatro comunale” da parte del Piano dei Servizi, ferma comunque la destinazione “a servizio degli insediamenti residenziali”; secondo l'appellante la presenza di un edificio come Palazzo Terragni - bene protetto ai sensi del d.lgs. 42/2004 - non altera dunque la natura prevalentemente residenziale del contesto di Piazza Libert .

4.1. Il motivo   complessivamente infondato.

Va preliminarmente ammessa nel presente giudizio la produzione dell'ordinanza istitutiva della ZTL, n. 131/2016, atteso che il suo contenuto era stato gi  riportato in sede di giudizio di primo grado, espressamente richiamandone gli estremi di adozione; conseguentemente si ritiene indispensabile al fine del decidere ex art 104 c.p.a.

In particolare, quanto all'ambito della cognizione di questo Giudice, va brevemente ricostruito il quadro giurisprudenziale, cui il Collegio ritiene di potersi riferire.

In primo luogo va tenuto in conto che l'onere della classificazione acustica del territorio spetta ex lege ai Comuni, che esprimono una funzione *lato sensu* pianificatoria, inserita in un nucleo particolarmente ampio di discrezionalità amministrativa, sicché l'ambito del sindacato giurisdizionale del Giudice amministrativo si presenta ristretto e sostanzialmente limitato ad un riscontro *ab externo* del rispetto dei canoni di logicità formale (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 gennaio 2018, n. 135). Peraltro il sindacato giurisdizionale sul piano di classificazione acustica, come per gli altri atti di pianificazione del territorio, incontra necessariamente precisi limiti al fine di non impingere nel merito delle scelte discrezionali adottate dalla Amministrazione; tale sindacato è ammesso, infatti, nei soli casi di gravi illogicità, irrazionalità ovvero travisamenti sintomatici della sussistenza del vizio di eccesso di potere (cfr., tra le tante, Consiglio di Stato, sez. IV, 31 dicembre 2009, n.9301).

Non si tratta, quindi, di sindacare il merito di scelte opinabili, ma di verificare se queste scelte siano assistite da una credibilità razionale supportata da valide leggi scientifiche e correttamente applicate al caso di specie (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 11 dicembre 2020, n. 7097).

Vista in questa prospettiva occorre considerare che la tesi dell'appellante, per come esposta nel motivo in esame, è fondamentalmente quella di ritenere che l'area di Piazza Libertà vada qualificata in classe II e non in III.

Sulla scorta della classificazione operata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14/11/1997, recante Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore (e poi riportata nella delibera di Giunta regionale n. 7/9776 del 12/7/2002 di cui in appresso), si rammenta che vanno classificate in classe II le aree destinate ad uso prevalentemente residenziale: rientrano in questa classe le aree urbane interessate prevalentemente da traffico veicolare locale, con bassa densità di popolazione, con limitata presenza di attività commerciali ed assenza di attività industriali e artigianali.

Rientrano in classe III, invece, le c.d. aree di tipo misto, ossia le aree urbane interessate da traffico veicolare locale o di attraversamento, con media densità di popolazione, con presenza di attività commerciali, uffici, con limitata presenza di attività artigianali e con assenza di attività industriali; aree rurali interessate da attività che impiegano macchine operatrici. Va ancora considerato che sulla base della delibera della Giunta regionale n. 7/9776 del 12/7/2002 della Regione Lombardia recante "Criteri tecnici di dettaglio per la redazione della classificazione acustica del territorio comunale" si deve evitare un eccessivo "spezzettamento del territorio con zone a differente valore limite"; territorio che quindi va valutato unitariamente anche per le parti non immediatamente prospicienti la Piazza della Libertà; peraltro detta deliberazione prevede espressamente che i centri storici – ad eccezione di quelli di particolare interesse storico (che a quanto consta dagli atti di causa non comprende quello

in esame) – di norma non possono essere collocati in classe II dovendo piuttosto essere collocati in classe III o IV.

4.2. Nello specifico, nella zona di interesse esistono, anche se non direttamente aggettante sulla piazza un ufficio postale, e comunque diversi esercizi commerciali con potenzialità di aggregazione, il Palazzo Terragni, edificio storico assicurato alla pubblica fruizione, con annessa sala teatrale.

Ciò già integra quella presenza di attività commerciali, uffici, con limitata presenza di attività artigianali che comporta la normale classificazione in classe III; in disparte dunque il criterio direttivo generale - applicabile nella fattispecie - che vorrebbe di norma la collocazione del centro storico quanto meno in classe terza, e di cui si è detto dianzi.

Quanto all'istituzione della zona a traffico limitato (ZTL), si può rilevare che anche la sua adozione sembra rispondere a connessi criteri di razionalità, atteso che ove si trattasse di classe II (come riterrebbe l'appellante) una limitazione del traffico non avrebbe motivo di essere prevista, proprio in considerazione delle caratteristiche intrinseche della zona; in classe II sono infatti inserite le aree urbane con prevalente "traffico veicolare locale" e quindi non sussisterebbe l'esigenza di una riduzione del traffico mentre nel caso che ci occupa si tratta della parte centrale della città, secondo quanto rileva la medesima ordinanza istitutiva della ZTL.

Né tantomeno l'appellante offre, in definitiva, elementi di carattere tecnico-scientifico in grado di dimostrare, in qualche modo, che l'impatto del rumore sia riconducibile alla classe II piuttosto alla III.

Se poi si considera che il criterio generale suppletivo di cui alla richiamata delibera della Giunta regionale è quello di evitare parcellizzazioni del territorio, appare ancor più razionale il criterio di considerare unitariamente la zona di interesse in presenza di una serie di elementi che dimostrano l'idoneità della classificazione in classe III piuttosto che classe II, riferita ad un circoscritto utilizzo residenziale.

Le scelte operate dall'amministrazione comunale, come si evince dagli atti di causa, non appaiono in conclusione affette da irrazionalità.

5. Con il secondo motivo (rubricato: II. Con riferimento al secondo motivo di ricorso: violazione artt. 4 l. 447/1995 e 2 l.r. 13/2001 e par. 2.5 d.g.r. VII/9776/2002 – violazione art. 88 c.p.a. – motivazione carente e illogica) l'appellante contesta, invece, la scelta del Comune appellato di adibire una piazza del centro cittadino, circondata da abitazioni, a zona adibita a spettacoli temporanei; rileva inoltre che, sulla scorta della richiamata delibera di Giunta regionale, nel caso in cui nell'area interessata e presso i ricettori confinanti si dovessero rilevare immissioni sonore significative in periodo notturno, anche se in modo occasionale, la classe acustica ove realizzare detti spettacoli non dovrebbe essere inferiore alla IV.

5.1. Il motivo è infondato.

La scelta del Comune nel piano di classificazione acustica – nei limiti del sindacato sulla discrezionalità di cui si è detto – non è incoerente atteso che la Piazza in questione ricade in una zona centrale del territorio del Comune, zona che inevitabilmente costituisce di per sé luogo di aggregazione e quindi potenzialmente idoneo allo svolgimento di spettacoli temporanei, pur nei limiti della classe di appartenenza, e dunque salva l'adozione dei necessari accorgimenti in tema di intensità sonore consentite ed orari di effettuazione degli spettacoli.

Va in questa ottica considerato che nella zona insiste un edificio storico, che è stato oggetto di specifica ordinanza (ord. 311/2016) di tutela volta a reprimere diversi comportamenti di stazionamento, consumazione pasti, riproduzione musica etc.

Ciò a testimonianza della volontà dell'Amministrazione comunale di mantenere un particolare decoro nell'utilizzo dell'edificio storico ma anche dell'esigenza di evitare comportamenti che ne possano mettere in pericolo una ordinata pubblica fruizione nella zona descritta.

Del resto la prefissazione di limiti allo svolgimento degli spettacoli temporanei è prevista dall'art.8, comma 3, della l.r. 13/2001, il quale fa espresso riferimento tra l'altro ai valori limite da rispettare, alle limitazioni di orario e di giorni allo svolgimento dell'attività, alle prescrizioni per il contenimento delle emissioni sonore.

Nella sostanza, l'individuazione della zona come idonea a spettacoli temporanei non appare di per sé irrazionale, considerato che si tratta di piazza sita nel centro del Comune, ma resta impregiudicata la previsione di limiti al fine di diminuire l'impatto acustico, anche se questione che non forma oggetto del presente giudizio, riguardando le modalità operative con le quali agisce l'Ente al fine di autorizzare gli spettacoli temporanei.

È opportuno, infatti, ricordare che se l'Amministrazione è tenuta ad osservare le regole tecniche o i canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni e, quindi, più in generale il principio del *neminem laedere*, con ciò potendo essere condannata al risarcimento dei danni (artt. 2043 e 2059 c.c.) patiti dal privato in conseguenza delle immissioni nocive (cfr. Cass. civ., Sez. III, 23 maggio 2023, n. 14209), a maggior ragione all'Amministrazione compete l'esercizio di tutte quelle facoltà, peraltro previste dalla legge regionale citata, al fine di un pieno ed equo bilanciamento dei diversi interessi in campo: a risiedere in zone centrali, a rendere maggiormente fruibili dette zone, allo svolgimento degli spettacoli temporanei come all'incremento della attività imprenditoriali (ristoranti, bar etc.) gravanti sul centro ma, non da ultimo, anche quello al giusto riposo dei residenti.

6. Con il terzo motivo (rubricato: III. Con riferimento al terzo motivo di ricorso: violazione art. 112 c.p.c. – omessa pronuncia – omesso o insufficiente esame degli atti processuali – violazione art. 14 preleggi - violazione art. 8 l.r. 13/2001) l'appellante censura il fatto che la sede deputata alla

fissazione di valori limite, previsti dall'art 8 l.r. 13/2001, sia la singola autorizzazione acustica e che il PCCA, non disciplinando detta facoltà del Sindaco, legittimi l'omesso esercizio da parte del Sindaco stesso nel corso dei singoli procedimenti.

6.1. Il motivo è infondato.

Al riguardo è sufficiente rilevare che la mancata espressa previsione nel Piano del potere del Sindaco non elide l'esistenza del medesimo, che trova diretta fonte nella legge regionale; quanto poi alle censure sulla mancata previsione di limiti nei singoli provvedimenti essa non può che riguardare ciascun provvedimento ed in quella sede, in caso di impugnazione, potrà valutarsene la legittimità.

7. In considerazione di quanto sin qui espresso il ricorso in appello è da respingere.

Sussistono, in considerazione della complessità e della delicatezza della fattispecie giusti motivi per disporre la compensazione delle spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente

Luca Monteferrante, Consigliere

Fabrizio Di Rubbo, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere, Estensore