

Cons. di Stato, Sez. VII, sent. n. 42 del 2 gennaio 2024 (ud. del 15 dicembre 2023)

Pres. F.F. Franconiero, Est. Castorina

Rumore. Regolamentazione emissione dei rumori da parte dei Comuni. Rilevante interesse paesaggistico-ambientale e turistico. Individuazione dei limiti di esposizione. Art. 6 comma 3 L. n. 447/1995.

L'art. 6, comma 3°, della l. 27/10/1995, n. 447, prevede che: “i comuni il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico-ambientale e turistico, hanno la facoltà di individuare limiti di esposizione al rumore inferiori a quelli determinati ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), secondo gli indirizzi determinati dalla regione di appartenenza, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera f) ...”. La citata norma consente (e non obbliga) i Comuni, il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico, ambientale e turistico, di attuare una più specifica regolamentazione dell'emissione dei rumori, e, in questo ambito, di disciplinare l'esercizio di professioni, mestieri ed attività rumorose anche con l'istituzione di fasce orarie in cui soltanto possano essere espletati, e di prendere così in considerazione, oltre al dato oggettivo del superamento di una certa soglia di rumorosità, anche gli effetti negativi di quest'ultima sulle occupazioni o sul riposo delle persone, e quindi sulla tranquillità pubblica o privata. La norma in commento consente e non obbliga i Comuni ad individuare una più specifica regolazione delle immissioni, fermo restando l'impossibilità di diminuire i limiti di emissione sonora prescritti dalla citata normativa (Cons. St., Sez. V, 28 febbraio 2011, n. 1265). Quanto sopra, fermo restando i limiti all'immissioni sonore previste dalla l. n. 447 del 1995, i quali non possono comunque essere diminuiti (Cass. civile, sez. I, 1/09/2006, n. 18953).

Cons. di Stato, Sez. VII, sent. n. 42 del 2 gennaio 2024 (ud. del 15 dicembre 2023)

N. 00042/2024REG.PROV.COLL.

N. 06880/2019 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6880 del 2019, proposto da

OMISSIS, OMISSIS in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Roberto Faccini, Stefano Gregorio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Ponza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfredo Zaza D'Aulizio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Cardarelli in Roma, viale P.L. Da Palestrina, n. 47; Arpa Lazio, - Sezione Provinciale di Latina, S.E.P. - Società Elettrica Ponzese, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 432/2019

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

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 15 dicembre 2023 il Cons. Rosaria Maria Castorina e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Graziosi su delega dichiarata di Roberto Faccini e Stefano Gregorio, e Alfredo Zaza D'Aulizio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'odierno appellante, in proprio e nella qualità di rappresentante legale della società OMISSIS, titolare della concessione stagionale per attività nautica sull'arenile in Piazza Giancos e dell'adiacente bar con apertura stagionale, esponeva che, con delibera n. 14 del 15 aprile 2015 il Consiglio comunale di Ponza aveva approvato, preceduta dai verbali del 27 novembre 2014 – 5 marzo 2015, il Piano di Classificazione Acustica del Territorio Comunale con il quale era stata attribuita alla Piazza Giancos la classe acustica IV nel periodo estivo e III nei rimanenti periodi dell'anno.

Avverso i suddetti provvedimenti l'odierno appellante aveva proposto ricorso.

Il Tar adito, con la sentenza in epigrafe impugnata aveva respinto l'impugnazione rilevando, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, sul rilievo che il Piano di Classificazione Acustica del Territorio Comunale, oggetto di impugnazione, è atto regolamentare a carattere generale e che gli atti generali non immediatamente lesivi non sono direttamente impugnabili, occorrendo attendere l'emanazione dei conseguenti atti esecutivi.

Appellata ritualmente la sentenza, resiste il Comune di Ponza.

Nessuno si è costituito per Arpa Lazio e per la Società Elettrica Ponzese.

All'udienza di smaltimento del 15 dicembre 2023 la causa passava in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo di appello l'appellante deduce: Eccesso di potere e travisamento dei presupposti alla base della ritenuta inammissibilità per difetto di interesse. Violazione ed errata applicazione dell'art. 12 comma 2 e 3 della Legge Regionale Lazio n. 18/2001. Violazione ed errata applicazione artt. 7 e 9 L n. 241/90. Contraddittorietà. Omessa motivazione e omessa considerazione su un punto decisivo.

Evidenza che il Tar aveva errato nel ritenere il ricorso inammissibile in quanto l'art. 12 co. 2 e 3 della legge regionale Lazio n. 18/2001 sulla pianificazione acustica prevede che, entro 30 giorni dal deposito della proposta di zonizzazione presso il Comune, i soggetti interessati possono presentare osservazioni.

Il ricorrente aveva presentato le proprie osservazioni nel corso del procedimento che si era concluso con la delibera comunale di approvazione del piano, a sua volta impugnata, spiegando l'impatto e l'entità della lesione che gli era derivata dal provvedimento.

Egli, infatti, non solo era proprietario di un immobile insistente sull'area interessata, ma è anche titolare di una attività imprenditoriale demaniale sull'arenile di Giancos funzionalizzata all'ormeggio dei diportisti, i quali ultimi, a bordo delle imbarcazioni attraccate al pontile sull'area in concessione al OMISSIS, trascorrono lì le vacanze. Tale attività risultava compromessa dalla classificazione dell'area in zona III e IV ai fini acustici, poiché fonte di iniziative ed attività ad alto grado di rumorosità, confliggente con la vocazione di turismo e di riposo.

Il ricorrente, altresì, lamentava che le impuginate scelte dell'amministrazione sarebbero il frutto di una ritorsione del Comune, a seguito di precedenti azioni giudiziarie intercorse tra le parti per la cessazione della Centrale Elettrica gestita dalla Sep, concluse con il sequestro penale della Centrale e la sua successiva delocalizzazione.

2. Con il secondo motivo di appello l'appellante deduce difetto assoluto di motivazione. Violazione art. 88 cod. proc. amm.

Lamenta che la sentenza è illegittima laddove si limita a dichiarare l'inammissibilità del ricorso, non contenendo alcun esame del merito della questione.

3. Con il terzo motivo di appello, riproponendo le censure formulate in primo grado, ritenute assorbite l'appellante deduce la violazione ed errata applicazione della L.R. 3.8.2001 n. 18 con riguardo particolare agli artt. 7 e 9. Travisamento dei presupposti. Illogicità manifesta. Eccesso di potere. Carezza di motivazione. Contraddittorietà. Sviamento.

Lamenta che a classificazione attribuita alla piazza collideva con i criteri di identificazione stabiliti dall'art. 7 L. R. 18/01, coniugati con i parametri previsti dal successivo art. 9, co. 2, 3, 4, relativi alla densità di popolazione, alla densità di esercizi commerciali ed uffici, alla densità di attività commerciali, al volume di traffico locale, corrispondenti correlativamente alle valutazioni di densità nulla, bassa, media, alta.

4. Con il quarto motivo deduce ancora illogicità manifesta. Contraddittorietà. Sviamento. Violazione L. n. 447/95 (artt. 2, 4, 6). Violazione art. 32 Cost. Violazione art. 844 cod. civ.

Lamenta che il provvedimento impugnato era contraddittorio laddove, da un lato, affermava la bellezza paesaggistica dell'isola di Ponza e l'obiettivo di preservazione dell'ambiente e poi, in contraddizione, attribuiva alla zona la classe IV, consentendo l'inquinamento acustico. Evidenziava, inoltre, che il Comune di Ponza aveva disatteso i parametri di classificazione delle zone acustiche, consentendo un superamento dei limiti di esposizione al rumore, in spregio dei principi generali fissati dalla c.d. legge quadro 447/95, dell'art. 844 cod. civ. e dell'art. 32 Cost.

5. Con il quinto motivo deduce ulteriore difetto assoluto di motivazione. Errata applicazione art. 7, co. 6, L.R. n. 18/2001. Ulteriore eccesso di potere.

Evidenzia che la zonizzazione era stata effettuata senza fornire alcuna motivazione, risultando insufficiente il richiamo all'art. 7, co. 6, L.R. n. 18/2001.

5.1. Ritiene il Collegio di superare il profilo di inammissibilità dell'impugnazione del Piano di zonizzazione acustica per assenza di lesività.

Ed invero, la Sezione non ignora il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui, in materia di impugnazione dei piani territoriali, l'interesse a ricorrere va di regola documentato con riferimento alla titolarità di aree direttamente incise dalle scelte pianificatorie: ciò allo scopo di evitare che un eccessivo allargamento della legittimazione apra la strada a forme di azione popolare non previste dall'ordinamento.

Tuttavia, anche in materia di piani urbanistici non è affatto escluso che i cittadini residenti nel Comune interessato possano impugnare anche parti del piano non riguardanti direttamente le loro proprietà, laddove dimostrino che le scelte pianificatorie incidono sul godimento e sul valore di esse (cfr., ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 10 agosto 2004, nr. 5516).

Siffatta situazione si verifica, a fortiori, laddove siano dedotti motivi di censura tali da travolgere il piano nel suo complesso, in quanto involgenti l'impostazione di fondo dell'attività pianificatoria ovvero radicali difetti di istruttoria a monte dell'attività medesima.

La questione dell'immediata impugnabilità del Piano in discorso, quindi, non si presta ad una risposta univoca, in ragione dell'approccio casistico ricavabile dalla giurisprudenza in materia.

In particolare in una fattispecie in cui il piano era stato impugnato con riferimento alla classificazione acustica impressa ad un'area industriale di proprietà della ricorrente è stato ravvisato l'interesse ad agire, dovendo l'impresa programmare l'attività produttiva secondo parametri che, sul piano acustico, siano coerenti con la destinazione e l'utilizzo dell'area (Cons. Stato, Sez. II, 1 giugno 2022, n. 4501).

In un caso di impugnazione del piano da parte di residenti le cui aree non erano tuttavia direttamente incise da una classificazione negativa, è stato affermato che, anche in materia di piani urbanistici, non è affatto escluso che i cittadini residenti nel Comune interessato possano impugnare anche parti del piano non riguardanti direttamente le loro proprietà, quando dimostrino che le scelte pianificatorie incidono sul godimento e sul valore di esse, a fortiori laddove i motivi di censura siano tali da travolgere il piano nel suo complesso, in quanto involgenti l'impostazione di fondo dell'attività pianificatoria ovvero radicali difetti di istruttoria a monte dell'attività medesima (Cons. Stato, Sez. IV, 31 dicembre 2009, n. 9301).

5.2. L'appello deve essere, tuttavia, respinto.

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 del giudice amministrativo si presenta ristretto e sostanzialmente limitato ad un riscontro *ab externo* del rispetto dei canoni di logicità formale (Cons. Stato, Sez. IV, 11 gennaio 2018, n. 135).

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 sconfinare nel merito delle scelte discrezionali adottate dall'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, Cons. 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. Cons. Stato, Sez. IV, 3 luglio 2023, n. 6451; id. Sez. III, 11 dicembre 2020, n. 7097).

In proposito giova richiamare quanto affermato da questo Consiglio (Cons. Stato, Sez. IV, 12 dicembre 2019, n. 8443), secondo cui in materia di zonizzazione acustica del territorio, le scelte dell'amministrazione non possono sovrapporsi meccanicamente alla pianificazione urbanistica, ma devono tener conto del disegno urbanistico voluto dal pianificatore, ovvero sia delle preesistenti destinazioni d'uso del territorio.

Ciò rileva sotto un duplice aspetto.

Da un lato, rileva l'interesse pubblico generale alla conservazione del disegno di governo del territorio programmato dal pianificatore, il quale riflette un ben preciso interesse della comunità ad un certo utilizzo del proprio territorio, sul quale la medesima è stanziata.

Da un altro lato, rileva l'interesse dei privati alla conservazione delle potenzialità connesse alla titolarità dei diritti sui beni immobili e derivanti dalle pregresse e già effettuate scelte di pianificazione, le quali devono poter essere attuate *pro futuro*, avendo una natura tipicamente programmatoria.

Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, non può essere dato rilievo esclusivo agli usi effettivi "in atto" sul territorio, perché essi si limitano a rappresentare (staticamente) la realtà dell'uso del territorio, trascurando l'aspetto dinamico del suo governo.

Ed è su tale dinamicità che si regge, invece, la *ratio* della disciplina legislativa statale e di quella regionale, entrambe sostanzialmente rivolte a perseguire l'obiettivo del contemperamento tra due interessi generali: quello della pianificazione urbanistica e quello della tutela dall'inquinamento acustico.

5.3. Il Piano di cui trattasi, a pag. 22 e ss., una volta riepilogati i criteri in base ai quali si è proceduto alla zonizzazione acustica del territorio Comunale, assegna le classi acustiche alle diverse aree del territorio. Più segnatamente: - *“le aree ricadenti nelle classi II, III e IV presentano delle caratteristiche intermedie rispetto alle aree di cui sopra (n.d.r. aree ricadenti nelle classi I e V). Sono aree prevalentemente residenziali (classe II), aree di tipo misto (classe III) aree di intensa attività umana (classe IV)”*; *“per l'individuazione delle classi II, III e IV non è sufficiente la sola analisi dello strumento urbanistico, che non riesce a dare questo quadro completo del reale assetto del territorio delle classi II, III e IV, è quindi il risultato di una analisi di vari fattori (“analisi parametrica”) a cui si rimanda (da pag. 25 a pag. 35 del Piano di Classificazione Acustica), quali la densità abitativa, la presenza di attività produttive, la presenza di servizi, ovvero di parametri o indici i cui valori possono essere ricavati dai dati ISTAT”*; - *“attraverso questa analisi parametrica è possibile attribuire alla stessa classe acustica porzioni di territorio con caratteristiche di utilizzo assai differenti; l'attribuzione di aree ad una stessa classe acustica presuppone identità di requisiti acustici, non necessariamente identità di parametri urbanistici. Le classi acustiche, infatti, a differenza della zona di PRG, non presentano una correlazione univoca con le destinazioni d'uso delle relative porzioni di territorio”*.

Nel Piano di Classificazione Acustica, dunque, il Comune di Ponza ha tenuto conto delle peculiari aree di interesse naturalistico presenti sull'isola (si veda pag. n. 30 del Piano).

5.4. L'appellante afferma che alla Piazza Giancos non poteva essere attribuita la classe acustica III e IV (quest'ultima nel periodo estivo), in quanto trattasi di un'area che sarebbe circondata da villini

residenziali, confinante con il mare e attraversata da una strada a traffico locale che peraltro viene limitato (con ordinanza comunale) nel periodo estivo.

Tuttavia, come precisato dalla Commissione Acustica nei verbali di riunione del 27 novembre 2014 e del 5 marzo 2015, l'area in argomento, è attraversata dalla viabilità principale e di collegamento sia con la località Santa Maria, sia con l'abitato della località Le Forna. Inoltre, la piazza di cui trattasi si trova a meno di 1 km dal Porto di Ponza e costituisce un luogo intensamente frequentato nel periodo estivo dai numerosi turisti che affollano l'isola in quanto situata in pieno centro urbano.

Dagli stessi verbali si evince che l'attribuzione a Piazza Giancos della classe acustica III nel periodo invernale e della classe acustica IV nel periodo estivo è stata motivata in quanto *“risponde ai requisiti di equilibrio tra le esigenze di chi risiede e quelle proprie del sistema turistico locale e pertanto la classe II aree destinate ad uno prevalentemente residenziale non risulta pertinente. Inoltre l'area è attraversata dalla viabilità principale e di collegamento con la località Santa Maria, nonché con l'abitato di Le Forna. Si fa presente infine che le attività ludiche nel periodo estivo risultano regolate dalla attuale normativa su pubblici spettacoli e il rispetto della quiete pubblica”*.

5.5. L'art. 6, comma 3°, della l. 27/10/1995, n. 447, prevede che: *“i comuni il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico-ambientale e turistico, hanno la facoltà di individuare limiti di esposizione al rumore inferiori a quelli determinati ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), secondo gli indirizzi determinati dalla regione di appartenenza, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera f) ...”*. La citata norma consente (e non obbliga) i Comuni, il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico, ambientale e turistico, di attuare una più specifica regolamentazione dell'emissione dei rumori, e, in questo ambito, di disciplinare l'esercizio di professioni, mestieri ed attività rumorose anche con l'istituzione di fasce orarie in cui soltanto possano essere espletati, e di prendere così in considerazione, oltre al dato oggettivo del superamento di una certa soglia di rumorosità, anche gli effetti negativi di quest'ultima sulle occupazioni o sul riposo delle persone, e quindi sulla tranquillità pubblica o privata (Cons. St., Sez. V, 28 febbraio 2011, n. 1265). Quanto sopra, fermo restando i limiti all'immissioni sonore previste dalla l. n. 447 del 1995, i quali non possono comunque essere diminuiti (Cass. civile, sez. I, 1/09/2006, n. 18953).

Non si può, pertanto, configurare la paventata violazione di legge in quanto la norma in commento consente e non obbliga i Comuni ad individuare una più specifica regolazione delle immissioni, fermo restando l'impossibilità di diminuire i limiti di emissione sonora prescritti dalla citata normativa.

5.6. Né sono stati forniti elementi per affermare che le impugnate scelte dell'amministrazione sarebbero il frutto di una ritorsione del Comune, a seguito di precedenti azioni giudiziarie intercorse tra le parti.

L'appello deve essere, pertanto, respinto.

In considerazione della particolarità e novità della questione trattata, le spese processuali del giudizio devono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), 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 15 dicembre 2023, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Raffaello Sestini, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere, Estensore

Brunella Bruno, Consigliere