



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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 412 del 2010, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da:  
Checcarini S.p.a., con sede in Marsciano, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco  
Depretis, anche domiciliatario in Perugia, via Baldeschi, 2;

***contro***

Comune di Marsciano;

***nei confronti di***

- A.R.P.A. -Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale dell'Umbria,  
rappresentata e difesa dall'avv. Nicoletta Baleani, anche domiciliataria in Perugia,  
via Baglioni, 10;
- Marcello Gelosia, rappresentato e difeso dall'avv. Gian Luca Falcinelli, anche  
domiciliatario in Perugia, via XIV Settembre, 73;

***per l'annullamento***

dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Marsciano n. 641 in data 30 agosto 2010,  
nonché di ogni altro atto presupposto e/o connesso e/o conseguente (ivi

compresa, per quanto possa occorrere, la nota prot. n. 16673 in data 4 agosto 2010 dell'A.R.P.A. Umbria);

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'A.R.P.A. Umbria e di Marcello Gelosia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2011 il dott. Pierfrancesco Ungari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente esercita attività di produzione di mangimi per animali, nello stabilimento sito in frazione San Valentino della Collina del Comune di Marsciano. Vicino allo stabilimento, che affaccia sulla strada Marscianese dal lato opposto a quello dell'abitato di San Valentino, vi è un edificio residenziale, il cui proprietario (sig. M.G.) negli ultimi anni ha ottenuto dal Comune l'adozione di provvedimenti per la riduzione delle emissioni acustiche dello stabilimento; in esecuzione di essi, la ricorrente ha realizzato interventi migliorativi (che però, a quanto sembra, non hanno risolto il problema).

Possono ricordarsi: le misurazioni effettuate dall'A.R.P.A. Umbria in data 31 maggio-1 giugno 2004; la nota A.R.P.A. prot. MVT-918 in data 29 giugno 2004, contenente proposta di adozione di provvedimenti di tutela; il piano di bonifica acustica presentato nell'ottobre 2004 dalla ricorrente; le ulteriori misurazioni effettuate dall'A.R.P.A. in data 9-10 agosto 2005; la conferenza di servizi indetta dal Comune di Marsciano in data 9 settembre 2005; l'ulteriore piano di risanamento acustico presentato dalla ricorrente nell'ottobre del 2005; le misurazioni effettuate dall'A.R.P.A. in data 4 luglio 2007; l'ordinanza del Sindaco

di Marsciano n. 24785 in data 1 ottobre 2007, che imponeva l'inibizione temporanea dell'attività nel periodo notturno e la presentazione del piano di risanamento acustico, ai sensi dell'articolo 21 del regolamento regionale n. 1/2004; la presentazione di detto piano da parte della ricorrente in data 28 dicembre 2007, con conseguente revoca, mediante provvedimento n. 13151 in data 29 aprile 2008, della predetta ordinanza (a seguito delle misurazioni effettuate dal tecnico incaricato dalla ricorrente in esito ai lavori di adeguamento previsti dal piano di risanamento).

2. Da ultimo, misurazioni effettuate dall'A.R.P.A. nel periodo giugno-luglio 2010 presso l'abitazione di M.G., hanno evidenziato (cfr. nota 16673 in data 4 agosto 2010) il superamento, da parte dello stabilimento, dei limiti di rumore consentiti dalla vigente normativa (come appresso precisato, si tratta dei valori limite differenziali di cui all'articolo 6, comma 2, del d.P.C.M. 1 marzo 1991).

3. Ne è seguita l'adozione dell'ordinanza sindacale n. 641, prot. 32252, in data 30 agosto 2010, con cui, richiamata detta nota prot. 16673/2010, nonché l'articolo 50, comma 5, del d.lgs. 267/2000, la legge 447/1995 ed il regolamento regionale 1/2004, è stato imposto alla società ricorrente *<<di adeguare, entro 20 giorni dalla notifica della presente, il ciclo di produzione con strumenti atti a ricondurre le emissioni acustiche nei limiti normativi>>*, oltre che di comunicare al Comune ed all'A.R.P.A. gli interventi adottati e la verifica strumentale del conseguito rispetto di detti limiti.

Va sottolineato che il Sindaco non ha dato seguito alla proposta dell'A.R.P.A. di inibire alla ricorrente l'attività nel periodo notturno, nelle more dell'attuazione degli interventi ordinati.

4. Con il ricorso introduttivo, la ricorrente impugna l'ordinanza n. 641/2010.

Lamenta che il provvedimento non sia motivato, non essendo stata resa tempestivamente disponibile la relazione sulle misurazioni effettuate dall'A.R.P.A.

Lamenta inoltre che non sussistano i presupposti della eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, che in ogni caso il provvedimento non contenga alcuna motivazione al riguardo, e che le misure imposte (comportando interventi strutturali sul ciclo produttivo) non abbiano carattere temporaneo – come invece richiesto dall'articolo 9 della legge 447/1995. Il provvedimento, a dire della ricorrente, sarebbe viziato da sviamento, in quanto il Comune è intervenuto per risolvere problemi di immissioni acustiche moleste per un (unico) soggetto privato, che avrebbero dovuto essere affrontati mediante gli strumenti di tutela offerti dal codice civile (peraltro, già esperite nel 2008 dai vicini succitati, con giudizio civile pendente).

Vi sarebbe infine travisamento dei fatti, in quanto le immissioni sonore provenienti dallo stabilimento, a seguito degli interventi effettuati negli anni 2005/2007 e, da ultimo in base ad un piano di interventi presentato dalla ricorrente nell'ambito del giudizio civile predetto (cfr. CTU Mugianesi, depositata in data 1 giugno 2009 e 5 marzo 2010, nella quale si afferma, a seguito di misurazioni effettuate in contraddittorio con i consulenti delle parti, che *<<il livello del rumore ambientale misurato a finestre aperte si è mantenuto inferiore al limite di 40 dB(A) e che pertanto, ai sensi dell'art. 4 del D.P.C.M. 14.11.1997, il criterio del valore limite differenziale e rumore ambientale e rumore residuo risulta inapplicabile, dovendosi ritenere trascurabile ogni effetto dello stesso rumore ambientale>>*), non eccedono i limiti previsti dalla vigente normativa.

La ricorrente chiede anche la condanna al risarcimento dei danni derivanti dall'adozione del provvedimento impugnato.

5. A seguito del deposito in giudizio della scheda rilevamento rumore dell'A.R.P.A., la ricorrente ha proposto motivi aggiunti.

Sostiene che il valore che l'A.R.P.A. assume superato – il valore limite differenziale, definito dall'articolo 2, comma 3, lettera b), della legge 447/1995, come la differenza tra il livello equivalente di rumore ambientale ed il rumore

residuo – non può avere rilevanza, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del d.P.C.M.; detta disposizione prevede infatti che <<I valori limite differenziali di immissione, definiti all'art. 2, comma 3, lettera b) , della legge 26 ottobre 1995, n. 447, sono: 5 dB per il periodo diurno e 3 dB per il periodo notturno, all'interno degli ambienti abitativi. Tali valori non si applicano nelle aree classificate nella classe VI della tabella A allegata al presente decreto>> (comma 1); <<Le disposizioni di cui al comma precedente non si applicano nei seguenti casi, in quanto ogni effetto del rumore è da ritenersi trascurabile: a) se il rumore misurato a finestre aperte sia inferiore a 50 dB(A) durante il periodo diurno e 40 dB(A) durante il periodo notturno; b) se il livello del rumore ambientale misurato a finestre chiuse sia inferiore a 35 dB(A) durante il periodo diurno e 25 dB(A) durante il periodo notturno>> (comma 2).

Aggiunge la ricorrente che, poiché l'A.R.P.A. ha rilevato un rumore ambientale a finestre aperte nell'abitazione del sig. M.G. di 42,6 dB(A), cioè di poco superiore alla soglia limite (40), mentre il CTU del giudizio civile ha riscontrato valori al di sotto di detto limite, in presenza di una divergenza meramente "border line" dei dati tecnici, si sarebbe dovuto dare prevalenza alla misurazione del CTU, in quanto effettuata in contraddittorio, anziché a quella effettuata unilateralmente dall'A.R.P.A., senza alcuna verifica e controllo delle modalità di esecuzione e dello stato dei luoghi da parte del destinatario del provvedimento da adottare.

Inoltre, la modestissima entità dello scostamento rispetto al valore limite, dimostra come – contrariamente a quanto affermato nell'ordinanza - non sussistessero le esigenze di celerità del procedimento tali da giustificare l'omissione della comunicazione di avvio prevista dall'articolo 7 della legge 241/1990.

In conclusione, la scheda di rilevamento conferma i vizi di eccesso di potere per violazione dei principi del giusto procedimento, del contraddittorio, di imparzialità e buona amministrazione, di cui all'articolo 97 Cost.

6. Si è costituita in giudizio e controdeduce puntualmente l'A.R.P.A. Umbria.

Si è altresì costituito il sig. M.G.

Non si è costituito il Comune di Marsciano.

7. Il ricorso non può essere accolto.

7.1. Il deposito della documentazione sulle misurazioni effettuate dall'A.R.P.A., che ha peraltro dato origine alla proposizione di motivi aggiunti, consente di superare le censure introduttive sulla non esaustività e non comprensibilità della motivazione del provvedimento impugnato.

7.2. Un profilo di censura riguarda la natura del potere esercitato e la sussistenza dei relativi presupposti.

Il Collegio (peraltro, ribadendo quanto recentemente affermato da questo Tribunale con la sentenza 22 ottobre 2010, n. 492) osserva che, al fine di fronteggiare l'inquinamento acustico, il sindaco è titolare:

a) di un potere generale di ordinanza da esercitare, quale ufficiale del governo, qualora sorga la necessità di provvedimenti contingibili e urgenti, anche, tra l'altro, in materia di «*sanità ed igiene*», «*al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini*» (articolo 54, comma, 2, d.lgs. 267/2000 n. 267; in precedenza, articolo 38, comma 2, della legge 142/1990);

b) di poteri di ordinanza con contenuti e finalità specifiche. Si tratta del potere, attribuito dal comma 3, del citato articolo 54 (in precedenza, comma 2-bis, del citato articolo 38), di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio «in casi di emergenza, connessi con il traffico e/o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza». E soprattutto, per quanto qui interessa, di quello previsto dall'articolo 9 della legge quadro sull'inquinamento acustico 447/1995, secondo il quale il sindaco (così come il presidente della provincia, il presidente della giunta regionale, il prefetto, il

ministro dell'ambiente e il presidente del consiglio dei ministri, nell'ambito delle rispettive competenze), qualora sia richiesto da <<eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente>>, può, con provvedimento motivato, «ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività».

Per le caratteristiche dei presupposti di fatto e delle misure imposte, il provvedimento impugnato sembra riconducibile alla fattispecie dell'articolo 9 della legge 447/1995.

Ciò, in quanto (cfr. sent. cit.), l'articolo 9 della legge 447/1995 non deve essere interpretato in senso restrittivo (meramente letterale). Infatti (come rilevato da TAR Puglia, Lecce, I, 24 gennaio 2006, n. 488): da un lato, la legge quadro ha ridefinito (articolo 2, comma 1, lettera a) il concetto di inquinamento acustico, qualificandolo come <<l'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane>>, sancendo espressamente che esso concreta (in ogni caso) <<un pericolo per la salute umana>>, cosicché deve ritenersi che un fenomeno di inquinamento acustico rappresenti ontologicamente una minaccia per la salute pubblica; dall'altro, la legge stessa non configura alcun potere di intervento amministrativo "ordinario" che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti, e pertanto l'utilizzo del particolare potere di ordinanza contingibile ed urgente delineato dall'articolo 9 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, anche se non coinvolge direttamente la salute dell'intera collettività bensì di un numero limitato di cittadini (e, al limite, di una sola persona). Altrimenti, la fattispecie dell'articolo 9 costituirebbe una pleonastica riproduzione, nell'ambito della normativa di settore, del generale potere di ordinanza contingibile ed urgente

riconosciuto al sindaco quale ufficiale di governo (nello stesso senso, vedi anche TAR Toscana, II, 16 giugno 2010, n. 1930; TAR Lombardia, Brescia, 2 novembre 2009, n. 1814; Milano, IV, 2 aprile 2008, n. 715; TAR Piemonte, I, 2 marzo 2009, n. 199; TAR Lazio, II, 26 giugno 2002, n. 5904; da ultimo, TAR Lombardia, Milano, IV, 31 gennaio 2011, n. 288)).

7.3. L'altro profilo di censura dedotto con il ricorso introduttivo, ed approfondito con i motivi aggiunti, concerne l'applicabilità, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 4, comma 2, del D.P.C.M. 14 novembre 1997, del valore limite differenziale.

Come esposto, detta disposizione prevede che i valori limite differenziali stabiliti dal comma 1, non si applichino qualora il rumore ambientale debba ritenersi <<trascurabile>>, in quanto non superiore alle soglie da essa stabilite (50/40 dB(A) a seconda se si tratti del periodo diurno/notturno, se misurato a finestre aperte; 35/25 dB(A), se a finestre chiuse).

Ora, dalla misurazione dell'A.R.P.A. risultano, nel periodo notturno, valori di 42,6 dB(A) a finestre aperte e di 29,0 dB(A) a finestre chiuse, rispetto a valori limite rispettivamente di 40 e 25 dB(A). Quindi, superiori alla soglia al di sotto della quale il rumore si intende <<trascurabile>> e non si applicano i limiti differenziali.

Il livello di rumore differenziale proveniente dall'attività industriale è poi risultato essere di 8 dB(A) a finestre aperte e di 11 dB(A) a finestre chiuse, vale a dire sensibilmente superiore ai valori limite (5 dB(A) per il periodo diurno e 3 dB(A) per il periodo notturno) stabiliti dai d.P.C.M.

7.3.1. Con riferimento ai risultati di dette misurazioni, la ricorrente sostiene anzitutto che avrebbe dovuto farsi riferimento ai risultati delle misurazioni effettuate dal CTU nell'ambito del giudizio civile pendente, in quanto più affidabili e probanti.

Il Collegio non comprende per quale motivo un consulente tecnico debba essere più affidabile di un organo tecnico della pubblica amministrazione, come



l'A.R.P.A., istituzionalmente preposto ai controlli ambientali, perciò dotato di adeguate strumentazioni e professionalità, ed indipendente, vale a dire non legato da alcun rapporto organico o funzionale con l'ente locale che gli ha richiesto l'accertamento.

7.3.2. La ricorrente sostiene anche che, data la modestia dello scostamento tra la soglia di rilevanza (<<*trascurabilità*>>) del rumore ed i valori accertati, l'accertamento non avrebbe giustificato l'adozione del provvedimento impugnato.

Il Collegio osserva che, come all'amministrazione non spetta il potere di distinguere, nell'ambito delle immissioni acustiche che superano i limiti previsti dalla normativa di riferimento, il grado di intensità delle immissioni stesse al fine di provvedere o meno all'adozione delle misure necessarie al loro abbattimento entro la soglia di tollerabilità (cfr. TAR Puglia, Bari, I, 26 settembre 2003, n. 3591), così non è consentito di non trarre le doverose conseguenze dall'accertato superamento di una soglia (quella individuata dall'articolo 4, comma 2, del d.P.C.M. 14 novembre 1997) strumentale alla verifica del rispetto delle soglie di tollerabilità.

In generale, sembra evidente che un sistema basato su limiti oggettivi di inquinamento, non tollerati – a meno che una disposizione normativa non lo preveda espressamente, integrando la misurazione del valore limite con altre valutazioni, o consentendo la deroga in presenza di altri elementi - una valutazione di accettabilità/tollerabilità del superamento di detti limiti.

7.3.3. La ricorrente lamenta poi che, in violazione del principio generale espresso dagli articoli 7 ss. della legge 241/1990, non siano state assicurate nel procedimento le garanzie procedurali, a partire dalla previa comunicazione delle misurazioni programmate dall'A.R.P.A., onde consentirle di presentare osservazioni ed effettuare le opportune verifiche sulle attività di misurazione.

Il Collegio sottolinea al riguardo che un fenomeno come quello delle emissioni/immissioni acustiche provenienti da un'attività produttiva è suscettibile

di essere significativamente influenzato dalle modalità con cui detta attività si svolge, e che quindi deve essere riconosciuto all'organo pubblico incaricato dei controlli il c.d. diritto alla sorpresa nell'espletamento delle attività istituzionali, per evitare che il preavviso possa mettere il controllato nella condizione di "non farsi cogliere sul fatto" (cfr. Cons. Stato, V, 5 marzo 2003, n. 1224).

L'esonero dell'Amministrazione dall'obbligo di dare comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento che lo riguarda, è legato non alla astratta qualificazione del provvedimento che si intende adottare, ma alla concreta esistenza di una situazione di comprovata necessità e di urgenza qualificata, tale cioè da non consentire la detta comunicazione senza che ne risulti compromesso il soddisfacimento dell'interesse pubblico cui il provvedimento finale è rivolto (TAR Toscana, II, 16 giugno 2010, n. 1930). In questa prospettiva, va sottolineato che le misurazioni contestate col ricorso in esame non rappresentano un fatto nuovo nei rapporti tra Comune e società ricorrente, bensì rappresentano l'ennesimo episodio di una lunga vicenda – connotata dall'adozione di reiterati provvedimenti volti a ricondurre le immissioni acustiche nei limiti di legge, e dall'effettuazione di interventi da parte della ricorrente, in un arco di tempo di alcuni anni. Al riguardo, è sufficiente rinviare a quanto precisato al punto 1 (sottolineando, in particolare, l'esito finale dell'attuazione del piano di risanamento presentato alla fine del 2007). La mancanza di una previa comunicazione di avvio del procedimento, e di un contraddittorio nel momento dell'effettuazione delle misurazioni effettuate dall'A.R.P.A. appare quindi giustificata.

7.3.4. Deve dunque ritenersi che controlli, accertamenti, ispezioni possano essere svolti senza la partecipazione del diretto interessato, a condizione che costui sia successivamente in grado di verificare e, se del caso, contestare la veridicità o esattezza degli accertamenti compiuti e la stessa idoneità degli strumenti tecnici utilizzati.

Nel caso in esame, risulta che l'A.R.P.A. abbia eseguito due rilevazioni, delle quali una per sette giorni in monitoraggio continuo (dal 24 giugno al 1 luglio 2010) ed una dalle ore 22.00 alle ore 0,30 a cavallo dei giorni 30 giugno e 1 luglio 2010, con strumenti tecnici e secondo le specifiche del d.m. 16 marzo 1998.

Anche dopo la piena conoscenza della scheda di rilevamento del rumore redatta dall'A.R.P.A. - nella quale, ripercorse le vicende pregresse ed individuato il quadro normativo di riferimento, sono indicate (oltre ai risultati analitici delle misurazioni) le caratteristiche del sito, le caratteristiche delle misure eseguite e della strumentazione impiegata (compresi i tipi ed i numeri di serie degli strumenti), i nominativi e le qualifiche professionali degli esecutori - la ricorrente non ha prospettato alcuna specifica censura, utile a dimostrare, o quanto meno a mettere in dubbio che le misurazioni non siano state effettuate in maniera corretta.

8. C'è da aggiungere, che, con nota in data 14 ottobre 2010 – vale a dire, subito dopo aver ottenuto, mediante il decreto presidenziale n. 198/2010, la sospensione dell'ordinanza n. 641/2010 in sede cautelare, poi confermata dall'ordinanza n. 216/2010 – la ricorrente ha comunicato al Comune di Marsciano ed all'A.R.P.A. la disponibilità ad installare pannellature fonoassorbente.

In sede di verifica dei risultati ottenuti con gli ultimi interventi, l'A.R.P.A. Umbria potrà assicurare la partecipazione della società ricorrente, mantenendo le cautele opportune per garantire l'efficacia della verifica (ad esempio, comunicando ai rappresentanti della ricorrente le misurazioni in corso, a metà del periodo di monitoraggio).

9. Considerate le difficoltà di ricostruzione della disciplina applicabile e le incertezze giurisprudenziali, sussistono giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Lamberti, Presidente

Carlo Luigi Cardoni, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/08/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)