



**AMBIENTEROSA**  
consulenze ambientali

Amministratore Unico: Avv. Rosa Bertuzzi  
sede PC: Vicolo Pantalini, 7/9 29121 Piacenza  
sede MI: Via Burlamacchi 16, Porta Romana, 20135 Milano  
P. Iva 01711730331  
rosabertuzzi@ambienterosa.net  
PEC: ambienterosa@legalmail.it  
www.ambienterosa.net

di Avv. Rosa Bertuzzi

## **Consiglio di Stato Sez. II n. 5420 del 30 giugno 2022**

### **Rumore. Piano di zonizzazione acustica**

Il piano di zonizzazione acustica è un atto generale normativo di natura regolamentare, cui il legislatore ha assegnato il compito di disciplinare gli indici di tollerabilità dei rumori per ciascuna zona del territorio comunale cui ha riferimento. In ragione della sua natura di atto pianificatorio generale esso di regola è privo di attitudine offensiva nei confronti degli amministrati, i quali se ne potranno dolere eventualmente in sede di impugnativa congiunta con l'atto applicativo che rende concreta la lesione, prima solo potenziale della loro sfera giuridica, salvo che l'atto pianificatorio di per sé non presenti profili di specificazione tali da produrre un immediato effetto lesivo. Dalla natura regolamentare del Piano acustico discende che il giudice amministrativo vanta poteri disapplicativi nell'esaminare la legittimità derivata dell'atto consequenziale

SENTENZA

sul ricorso [...]

#### **FATTO E DIRITTO**

1. Con ordinanza n. 185 in data 13 settembre 2013 il Sindaco del Comune di Martinsicuro, stante la rilevata necessità di ridurre le emissioni sonore, imponeva alla società Veco Fonderia Smalteria S.p.a. (di seguito anche la società) di predisporre un piano di bonifica e di adottare le misure all'uopo necessarie.
2. Avverso tale atto la società proponeva innanzi al T.a.r. per l'Abruzzo ricorso, integrato da motivi aggiunti nei riguardi della determinazione dirigenziale del 22 ottobre 2013 e la nota del 30 settembre

2013, chiedendone l'annullamento, previa disapplicazione del piano comunale di classificazione acustica per la dedotta insussistenza dei presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente.

3. Costituitisi il Comune di Martinsicuro, il Ministero dell'interno e la Regione Abruzzo, l'adito Tribunale con la sentenza segnata in epigrafe:

- ha accolto il ricorso;

- ha dichiarato il ricorso per motivi aggiunti inammissibile "nella parte in cui censura la nota comunale n. 26791 del 30.9.2013, trattandosi di atto privo di natura provvedimentoale e comunque di autonoma capacità lesiva" (questo capo della sentenza non è stato impugnato ed è pertanto passato in giudicato);

- ha accolto per il resto i motivi aggiunti "nella parte in cui censura la diffida ex art. 29 decies del d.lgs. n. 152 del 2006";

- ha disapplicato il piano comunale di zonizzazione acustica e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati;

- ha compensato le spese di lite.

4. In particolare il T.a.r., preso atto dell'inquadramento dell'area Veco in zona "V" invece che "IV" con la delibera consiliare n. 5/2007, ha ritenuto che:

- "a prescindere dalla tempestività dell'impugnazione del piano comunale di zonizzazione acustica di Martinsicuro da parte della società ricorrente, avvenuta solo congiuntamente all'ordinanza sindacale adottata ai sensi dell'art. 9 della legge n. 447 del 1995 - la sua natura di atto generale a contenuto normativo e, quindi, di regolamento impone comunque la sua disapplicazione, in caso di riscontrata illegittimità";

- il Comune di Martinsicuro, nell'approvare il piano di zonizzazione acustica, aveva violato il criterio che impone di individuare (ancorché nei limiti del possibile) aree con caratteristiche omogenee "inquadrando le aree adiacenti e confinanti con un'area industriale, quella ove è sita la Veco che è inquadrata in classe V, in classe II e III";

- inoltre "l'Amministrazione resistente ha altresì violato il principio del preuso del territorio", in quanto "la società Veco esercita la propria attività industriale fin dal 1961 nel sito in questione, conformemente alla sua destinazione urbanistica, mentre l'area ad essa adiacente, su cui insiste l'unità abitativa da cui sono state effettuate le rilevazioni sonore, ha destinazione urbanistica "espansione turistica di tipo B" solamente a seguito di una variante al PRG del 2001, in quanto precedentemente aveva destinazione "agricola";

- il previo corretto inquadramento acustico dell'area si rendeva necessario cosicché non poteva condividersi la tesi dell'Amministrazione secondo cui "l'erroneo e illegittimo inquadramento acustico dell'area da cui è stata effettuata la rilevazione da parte dell'Arta sarebbe irrilevante, in quanto i valori limite di immissione sarebbero stati superati anche nel caso di inquadramento in classe IV".

5. Avverso tale sentenza il Comune di Martinsicuro ha interposto appello, notificato il 3 dicembre 2014 e depositato il 12 dicembre 2014, lamentando, attraverso quattro motivi di censura (pagine 5-14):

I) Violazione dell'art. 29 del d.Lgs. n. 104 del 2010. Contraddittorietà, in quanto il Piano acustico sarebbe sottoposto ad onere di impugnazione immediata siccome lesivo;

II) Errata disapplicazione del Piano. Violazione dell'art. 5 della legge n. 2248 del 1865 All. E, in quanto il T.a.r. avrebbe errato nel disapplicare il Piano;

III) Carenza d'interesse all'impugnativa dell'ordinanza sindacale, così deducendo che il gravame avverso il Piano acustico, adottato con delibera n. 5 del 2007, andava dichiarato tardivo e, di conseguenza, il ricorso avverso l'ordinanza n. 185/2013 inammissibile per carenza d'interesse;

IV) In relazione alla disapplicazione del Piano. Erroneità e contraddittorietà della sentenza, non avendo il T.a.r. considerato che: - i valori di emissione previsti per la zona "V", come il T.a.r. ritiene sia stata correttamente classificata l'area Veco, risultavano comunque violati; - il divieto di contatto tra aree disomogenee poteva essere derogato in caso di preuso; - l'immissione di rumore nell'area contigua, che secondo la Veco doveva essere classificata in zona "IV", superava comunque i valori previsti per tale zona dalla Tabella C.

6. L'appellante ha concluso chiedendo l'annullamento dell'impugnata sentenza.

7. In data 30 gennaio 2015, la società si è costituita in giudizio con memoria di controdeduzioni concludendo per il rigetto dell'opposto gravame.

8. In data 13 maggio 2021 la società ha depositato la sentenza dichiarativa di fallimento n. 1/20 del Tribunale di Teramo emessa nei suoi riguardi.

9. Successivamente in data 5 luglio 2021 la società ha depositato note d'udienza, evidenziando l'intervenuto fallimento.

10. Con ordinanza n. 6147 del 1° settembre 2021 è stato dato atto dell'interruzione del processo, ai sensi degli artt. 79, comma 2, c.p.a. e 299 e ss. c.p.c.

11. In data 29 novembre 2021 il Comune di Martinsicuro ha depositato atto di riassunzione del giudizio.

12. In data 26 gennaio 2022 il Fallimento della società si è costituito in giudizio chiedendo la reiezione dell'avverso gravame.

13. In vista dell'udienza di trattazione del ricorso entrambe le parti hanno depositato memorie insistendo per le rispettive conclusioni. In particolare il Fallimento ha eccepito l'inammissibilità del gravame per difetto di interesse, stante la definitiva interruzione dell'attività produttiva della società ed essendo all'Amministrazione ben nota da tempo la prospettata violazione del divieto di salto di classi acustiche tanto da avvertire l'esigenza di apportare modifiche alla zonizzazione delle aree limitrofe; l'Amministrazione ha opposto che residua il profilo d'interesse in un'ottica risarcitoria ed ha argomentato nel senso dell'insussistenza del potere disapplicativo del giudice amministrativo.

14. Con ordinanza n. 2381 del 31 marzo 2022 è stato disposto il rinvio della trattazione dell'appello all'udienza pubblica del 7 giugno 2022.

15. La causa, chiamata per la discussione all'udienza pubblica del 7 giugno 2022, è stata trattenuta in decisione.

16. L'appello è infondato.

17. Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del gravame sollevata dal Fallimento, in quanto la cessazione dell'attività produttiva, sin dal dicembre 2019, non esclude la astratta possibilità che la società avanzi domanda risarcitoria in caso di conferma dell'illegittimità degli atti impugnati.

18. Con i primi tre motivi di gravame, suscettibili per il loro tenore di trattazione congiunta, l'Amministrazione lamenta che il Piano acustico, ripartendo il territorio in zone con la fissazione di rispettivi valori di emissione ed immissione, sarebbe sottoposto ad onere d'impugnativa immediata nel termine di sessanta giorni dalla sua adozione, essendo la sua lesività immediatamente percepibile. Avendo la società lasciato decorrere abbondantemente detto termine, il ricorso di primo grado andava dichiarato inammissibile, non potendo residuare alcun interesse ad impugnare la susseguente ordinanza, né potendo ammettersi un potere disapplicativo del piano per la sua pretesa natura regolamentare invece insussistente.

18.1 I motivi sono infondati non potendosi configurare un preciso onere d'impugnativa del Piano acustico, approvato con delibera consiliare n. 5 del 23 gennaio 2007 allorché, come nel caso di specie, l'interesse a contestarlo insorga solo a seguito dell'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente, nel caso di specie intervenuta il 13 settembre 2013 sulla base del superamento dei limiti previsti dallo strumento pianificatorio. Non merita al riguardo censura la sentenza impugnata, avendo il T.a.r. ricondotto la previa pianificazione nel fuoco dello scrutinio giurisdizionale in virtù dei poteri disapplicativi che ad esso competono per la indiscutibile natura regolamentare dell'atto di pianificazione acustica. Si registra infatti un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il piano di zonizzazione acustica è un atto generale normativo di natura regolamentare, cui il legislatore ha assegnato il compito di disciplinare gli indici di tollerabilità dei rumori per ciascuna zona del territorio comunale cui ha riferimento. In ragione della sua natura di atto pianificatorio generale esso di regola è privo di attitudine offensiva nei confronti degli amministrati, i quali se ne potranno dolere eventualmente in sede di impugnativa congiunta con l'atto applicativo che rende concreta la lesione, prima solo potenziale della loro sfera giuridica, salvo che l'atto pianificatorio di per sé non presenti profili di specificazione tali da produrre un immediato effetto lesivo (in tema, Cons. Stato, sez. IV, 31 dicembre 2009, n.9301). Dalla natura regolamentare del Piano acustico discende che il giudice amministrativo vanta poteri disapplicativi nell'esaminare la legittimità derivata dell'atto consequenziale. Ciò che rileva nel caso di specie è che la stessa Amministrazione comunale aveva evidenziato, a seguito della Conferenza di servizi AIA tenutasi in data 13 ottobre 2009, con nota prot. 15577 del 5 giugno 2009, la necessità di provvedere alla revisione del piano per adeguarlo alla normativa di settore rimanendo inadempiente e deliberatamente applicando quindi detto regolamento nel 2013 nonostante fosse pacificamente da ritenere illegittimo. La necessità di apportare i necessari adeguamenti al Piano acustico traspare dagli ulteriori atti evidenziati in seno all'impugnata pronuncia quali il verbale di riunione tenutasi presso la Provincia di Teramo l'11 gennaio 2011, la nota n. 6583 dell'8 marzo 2011 e la delibera consiliare n. 41 del 24 ottobre 2013. Non va infine sottaciuto, ad ulteriore comprova di tale ferma volontà dell'Amministrazione che, con deliberazione del Consiglio comunale n. 8 del 22 marzo 2016, il Comune di Martinsicuro approvava la variante al proprio Piano di classificazione acustica del territorio comunale nella zona di via Po e nella zona Veco. Ne consegue che, anche in disparte ogni considerazione circa la natura del Piano acustico e la sua potenziale lesività, è stato lo stesso Comune ad ingenerare il convincimento circa l'inattitudine applicativa del Piano già approvato (ed emendato con la delibera n. 5/2007), stante la dichiarata necessità di sottoporlo a revisione (come di poi avvenuto), cosicché non può configurarsi alcun onere di impugnazione tempestiva di un atto da emendare stante la conseguente sterilizzazione di ogni sua potenziale efficacia lesiva.

Del resto non si configura un regime di stretta consequenzialità tra il Piano acustico e la successiva ordinanza contingibile ed urgente, in quanto quest'ultima si fonda non semplicemente sui valori di emissione ed immissione stabiliti dallo strumento pianificatorio, ma sul superamento dei valori stessi e di cui la società non poteva avere contezza ancor prima del loro formale accertamento da parte degli organi preposti.

19. Infondato è anche il quarto motivo, col quale, evadendo dall'ambito squisitamente processuale per accedere al merito della controversia, l'Amministrazione formula una serie di deduzioni, come sopra riportate in sintesi, che attengono alla stessa conformità del Piano al quadro normativo e che è stata esclusa dal T.a.r. per la violazione del "divieto di contatto diretto tra zone contigue" ex art. 2 della legge regionale Abruzzo n. 23 del 2007 ed il principio del preuso del territorio.

L'appellante al riguardo osserva innanzitutto che, per quanto attiene all'area Veco, lo stesso T.a.r. avrebbe rilevato la corretta assegnazione alla stessa della classe "V" di guisa che la società avrebbe dovuto rispettare i relativi limiti di emissione. Per quanto riguarda l'area contigua ha dedotto che il divieto di contatto tra aree disomogenee ed il principio del cd. preuso non sarebbero assoluti residuando pur sempre la possibilità di adottare piani di risanamento, e che l'immissione di rumore nell'area contigua sarebbe comunque risultata in contrasto con i limiti previsti per l'area "IV".

19.1 Giova preliminarmente precisare che:

- in classe "IV" sono ricomprese le "aree di intensa attività umana" (in cui rientrano quelle interessate da intenso traffico veicolare, con alta densità di popolazione, con elevata presenza di attività commerciali e uffici, con presenza di attività artigianali; le aree in prossimità di strade di grande comunicazione e di linee ferroviarie; le aree portuali, le aree con limitata presenza di piccole industrie);
- in classe "V" rientrano le "aree prevalentemente industriali" (ove rientrano quelle interessate da insediamenti industriali e con scarsità di abitazioni).

19.2 Le censure sono infondate, atteso che:

- l'Amministrazione evoca la possibilità di fare ricorso ai piani di risanamento, come previsto dall'art. 4, comma 1, lett. a) della legge 447/95, per sopperire alla violazione del divieto del salto di classi tra zone contigue ed al principio del cd. preuso senza tuttavia fornire alcun elemento dimostrativo circa la loro effettiva adozione;
- l'applicazione del principio del cd. preuso non può non risolversi a favore della parte appellata essendo il suo insediamento (risalente all'anno 1961) di epoca ben anteriore a quello limitrofo a destinazione abitativa;
- in ogni caso la tesi dell'Amministrazione stride con gli emendamenti apportati al piano proprio al fine di eliminare i motivi di frizione con la normativa di settore che pertanto ha formalmente riconosciuto;
- a seguito della Conferenza di servizi AIA, tenutasi in data 13 ottobre 2009, si stabiliva il rispetto del solo limite di immissione con punti di monitoraggio da concertare con l'ARTA Teramo, ribadito con successivi atti in sede di aggiornamento AIA, con la conseguenza che si escludeva l'applicabilità dei limiti di emissione ivi compresi quelli previsti per la zona "V" assegnata alla Veco con la delibera n. 5/2007;

- l'ordinanza impugnata si fonda su valori di emissione ed immissione, calcolati dai tecnici dell'ARTA attraverso complesse operazioni di misurazione acustica contestate sotto plurimi profili con il ricorso di primo grado;
- sul punto il T.a.r. ha affermato che “l’illegittima classificazione acustica operata dal Comune resistente [...] si è tradotta in un’illegittima rilevazione del superamento dei valori limite di emissione sonora da parte dell’Arta e in un’illegittima adozione dell’ordinanza sindacale ex art. 9 della legge n. 447 del 1995, che su di essi si fonda”;
- tale passaggio della motivazione della sentenza impugnata non è inficiato dalle deduzioni di parte appellante, in quanto la verifica circa la legittimità del Piano acustico non può prescindere dalla considerazione armonica e complessiva dello stesso invece che per singole zone, come si evince dallo stesso “divieto di contatto diretto tra zone contigue”;
- ad ogni modo le misurazioni effettuate risultano erranee anche per quanto riguarda i livelli di emissione per essersi fatto ricorso a parametri di riferimento non conformi all’effettivo inquadramento acustico dell’area, atteso che gli stessi organi accertatori, nella nota tecnica ARTA di controdeduzioni del 7 novembre 2013, hanno ammesso di non essere “a conoscenza dell’esistenza dell’emendamento che portava dalla IV alla V la classe del sito Veco” (cfr. punto 1);
- l’esito degli accertamenti risulta inficiato dalla non conformità alla normativa di settore dei parametri utilizzati senza che si configuri la possibilità, ipotizzata dall’appellante, di confermarne anche solo parzialmente le risultanze utilizzando, a posteriori, dei parametri diversi (nella specie, rispettivamente per l’area Veco e per quella limitrofa, quelli previsti per la zona “V” in luogo della zona “IV” e di quest’ultima in luogo della Zona “III”).

20. L’appello in definitiva va respinto.

21. Sussistono nondimeno giusti motivi, stante l’assoluta peculiarità della vicenda di causa, per compensare le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 10126/2014), lo respinge.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2022

\* Tratto da [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)