

Avv. Rosa Bertuzzi

Piano di zonizzazione acustica ha natura generale che introduce una classificazione per zone

TAR Lombardia (BS) Sez.I n. 516 del 13 giugno 2023

Rumore.Piano di zonizzazione acustica

Non vi sono cointeressati nel ricorso avverso un piano di zonizzazione acustica, trattandosi di un atto di rilievo regolamentare o comunque aventi natura generale e come tale inidoneo a ledere in via diretta interessi di soggetti contrapposti. Un atto di pianificazione acustica che introduce una classificazione per zone, senza riconoscere un'immediata posizione differenziata di vantaggio in capo ad alcuno: non interferisce con detta impostazione il fatto che l'azione di annullamento sia circoscritta ad una ben definita porzione di territorio comunale, coincidente con una frazione, posto che anche in questo caso non sono immediatamente individuabili i soggetti potenzialmente incisi dall'accoglimento del gravame, tenuto conto degli abitanti realmente insediati e dell'esatta collocazione dei fabbricati di loro proprietà (o nella loro disponibilità) rispetto all'insediamento industriale

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 349 del 2021, proposto da Acciaieria Arvedi s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Guido Barzazi e Giovanni Borgna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'avvocato Guido Barzazi, con studio in Venezia-Mestre, via Torino, 186;

contro

Comune di Spinadesco, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Sara Gandolfi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Il Nibbio ODV, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Ivo Formigaro, Federica Villa e Antonio Alessandro Nolli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'avvocato Antonio Alessandro Nolli, con studio in Brescia, via Solferino, 26;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (ARPA) - Lombardia, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (ARPA) - Lombardia - Dipartimento di Cremona e Mantova, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio comunale di Spinadesco n. 2 del 26 marzo 2021 avente ad oggetto «Controdeduzioni alle osservazioni revisione del Piano di zonizzazione acustica del Comune di Spinadesco. Approvazione definitiva», pubblicata sul B.U.R. della Regione Lombardia n. 16 del 21 aprile 2021, compresi gli elaborati allegati al Piano e, per quanto occorrer possa, del parere di ARPA Lombardia del 30 dicembre 2020, nonché della deliberazione del Comune di Spinadesco n. 30 del 22 ottobre 2020 avente ad oggetto «Adozione revisione Piano di zonizzazione acustica del Comune di Spinadesco», nonché di ogni altro atto presupposto, preparatorio e/o conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Spinadesco e de "Il Nibbio" ODV;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 24 maggio 2023 il dott. Luca Pavia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il 22 ottobre 2020 il Comune di Spinadesco ha revisionato il proprio piano di classificazione acustica e, il successivo 29 dicembre 2020, la ricorrente, titolare di un impianto siderurgico nel territorio comunale, ha chiesto, in sede di osservazioni, la revisione della classificazione acustica assegnata alle aree limitrofe al proprio stabilimento, segnalando, in particolare, la mancanza di idonee fasce di decadimento, tali da non consentire un graduale abbattimento del rumore, ma, il successivo 26 marzo 2021, il Comune ha respinto le osservazioni della ricorrente e ha approvato definitivamente il piano.

2. Con ricorso, depositato il 16 giugno 2021, la ricorrente ha impugnato il provvedimento de quo, perché asseritamente illegittimo.

3. In prossimità dell'udienza di merito le parti hanno depositato documenti, memorie conclusionali e di replica nei termini di rito.

4. All'udienza pubblica del 24 maggio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

5. In via preliminare, il Collegio è tenuto a vagliare la fondatezza dell'eccezione di irricevibilità del

ricorso sollevata dalla “Il Nibbio” ONLUS, asseritamene controinteressata, perché il ricorso le sarebbe stato notificato solo in data 8 giugno 2021: a suo dire, infatti, la notifica effettuata il 25 maggio 2021 sarebbe nulla, perché indirizzata alla precedente sede dell’ente.

L’eccezione è infondata.

In primo luogo, per giurisprudenza costante, anche di questo TAR, «non vi sono cointrointeressati nel ricorso avverso un piano di zonizzazione acustica, trattandosi di un atto di rilievo regolamentare o comunque aventi natura generale e come tale inidoneo a ledere in via diretta interessi di soggetti contrapposti. Un atto di pianificazione acustica che introduce una classificazione per zone, senza riconoscere un'immediata posizione differenziata di vantaggio in capo ad alcuno: non interferisce con detta impostazione il fatto che l'azione di annullamento sia circoscritta ad una ben definita porzione di territorio comunale, coincidente con una frazione, posto che anche in questo caso non sono immediatamente individuabili i soggetti potenzialmente incisi dall'accoglimento del gravame, tenuto conto degli abitanti realmente insediati e dell'esatta collocazione dei fabbricati di loro proprietà (o nella loro disponibilità) rispetto all'insediamento industriale» (ex multis T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 18 maggio 2012, n. 837).

Inoltre, poiché ai sensi dell’art. 41, comma 2, c.p.a. per gli atti soggetti a pubblicazione obbligatoria, di cui non sia richiesta la notificazione individuale, il dies a quo per impugnare decorre «dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge», anche se la ricorrente rivestisse effettivamente la qualifica di controinteressata, l’impugnazione sarebbe del pari tempestiva, posto che la delibera impugnata è stata pubblicata il 31 marzo 2021 ed è rimasta affissa all’albo pretorio per i quindici giorni successivi e il ricorso è stato notificato in data 8 giugno 2023 e, quindi, entro il termine perentorio del 14 giugno 2021.

6. Ciò posto, prima di esaminare il merito del ricorso, il Collegio ritiene necessario ripercorrere, per sommi capi, le disposizioni vigenti in subiecta materia.

Come noto, l’inquinamento acustico rappresenta una materia a legislazione concorrente tra Stato e Regioni ed è regolato dalla legge quadro (legge n. 447 del 26 ottobre 1995) e dalle disposizioni regionali che le hanno dato attuazione.

Nello specifico, la legge 447/95 (dedicata all’individuazione dei principi fondamentali in materia di tutela dell’ambiente dall’inquinamento acustico) ha previsto, all’art. 4, che le regioni individuino, con legge, i criteri guida a cui i comuni devono attenersi nell’emanazione dei propri provvedimenti di zonizzazione acustica.

Tale disposizione è stata attuata, in Lombardia, con la l.r. 18 agosto 2001 n. 13, la quale ha individuato una serie di criteri generali demandando, poi, la predisposizione delle direttive di dettaglio per la redazione della classificazione acustica ad un apposito provvedimento della Giunta regionale, che è stato adottato l’anno successivo (d.G.R. 12 luglio 2002 n. 7/9776).

Dall’esame congiunto delle disposizioni enunciate emerge che i Comuni devono suddividere acusticamente il proprio territorio in zone acustiche omogenee, secondo i parametri individuati dalla tabella A allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 1997.

Nello specifico, l’allegato 1 della tabella de qua individua sei classi omogenee:

- Classe I, relativa alle zone particolarmente protette, che comprende «le aree nelle quali la quiete

rappresenta un elemento di base per la loro utilizzazione: aree ospedaliere, scolastiche, aree destinate al riposo ed allo svago, aree residenziali rurali, aree di particolare interesse urbanistico, parchi pubblici, ecc.»;

- Classe II, relativa alle zone destinate ad uso prevalentemente residenziale, che comprende «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»;
- Classe III, relativa alle zone tipo misto, che comprende «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»;
- Classe IV, relativa alle zone di intensa attività umana, che comprende «le aree urbane 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».
- Classe V, relativa alle zone prevalentemente industriali, che comprende «le aree interessate da insediamenti industriali e con scarsità di abitazioni».
- Classe VI, relativa alle zone esclusivamente industriali, che comprende «le aree esclusivamente interessate da attività industriali e prive di insediamenti abitativi».

L'art. 2, comma 3, della legge regionale 13/01, precisa, poi, che la classificazione deve basarsi sulle destinazioni d'uso del territorio e non è possibile:

- prevedere il contatto diretto di aree, anche appartenenti a comuni confinanti, i cui valori limite si discostino in misura superiore a 5 dB, salva la possibilità, in caso di preesistenti destinazioni d'uso, di prevedere, nelle aree urbanizzate, il contatto diretto di aree i cui valori limite si discostino sino a 10 dB, purché venga contestualmente redatto un piano di risanamento acustico, relativo alle aree classificate in deroga.
- comprendere in classe I le aree che si trovino all'interno delle fasce di pertinenza delle infrastrutture stradali e ferroviarie e delle zone di rispetto dell'intorno aeroportuale;
- comprendere in una classe inferiore alla IV le aree che si trovino all'interno delle zone di rispetto B dell'intorno aeroportuale e, per le distanze inferiori a cento metri, le aree che si trovino all'interno delle fasce di pertinenza delle infrastrutture stradali e ferroviarie di grande comunicazione;
- classificare in classe I o II le aree con presenza di attività industriali ed artigianali.

Inoltre, per costante giurisprudenza, anche di questo TAR «l'attività demandata all'amministrazione comunale per la classificazione acustica del proprio territorio si connota in termini ampiamente discrezionali, sia quanto alla delimitazione delle singole zone, sia quanto alla loro classificazione, specialmente in relazione all'individuazione delle classi intermedie; la zonizzazione acustica costituisce, infatti, esercizio di un vero e proprio potere pianificatorio discrezionale, avente lo scopo di migliorare, ove possibile, l'esistente, ma tenendo conto della pianificazione urbanistica (ex multis T.A.R. Brescia, sez. I, 24 febbraio 2020 n. 155).

7. Ciò posto, con il primo motivo di ricorso la ricorrente censura la violazione dell'art. 4 della l. n. 447 del 1995, dell'art. 4 della l.r. n. 13 del 2001 e della D.G.R. 12 luglio 2002, n. 7/9776 nonché l'illogicità, il difetto di istruttoria e la violazione del proprio legittimo affidamento.

Nello specifico, la ricorrente asserisce che l'obbligo di prevedere una o più zone intermedie, di ampiezza tale da consentire una diminuzione progressiva delle emissioni rumorose, avrebbe dovuto imporre la sussunzione dell'abitato di Spinadesco nelle classi IV e III; al contrario, il Comune, mantenendo il centro abitato in classe II, avrebbe creato delle fasce "cuscinetto" di ampiezza inadeguata ad assicurare la fisiologica attenuazione delle emissioni dello stabilimento.

La ricorrente censura, inoltre, che l'amministrazione comunale si sarebbe limitata a riproporre la previgente pianificazione acustica, nonostante le modificazioni urbanistiche intervenute; senza contare che le precedenti autorizzazioni all'ampliamento dell'impianto, le avrebbero ingenerato un legittimo affidamento circa l'approvazione di una classificazione di favore.

Il motivo è infondato.

In primo luogo, dall'esame degli atti di causa emerge che l'amministrazione procedente ha congruamente analizzato la situazione edilizia e urbanistica esistente al momento dell'elaborazione del piano, dando atto, in particolare, che «le maggiori criticità acustiche del territorio sono da ricondurre all'attività della grande acciaieria e dal traffico veicolare indotto dalla stessa», che «gran parte del territorio, comprese le aree golenali e del Parco fluviale "Golena del Po", è adibito ad uso prevalentemente agricolo» e che «la popolazione residente si concentra prevalentemente nel centro abitato, così come gli insediamenti artigianali e commerciali presenti» (cfr. pagg. 8 e 9 della relazione al Piano di zonizzazione acustica).

L'analisi è stata ulteriormente approfondita nel paragrafo 8 della relazione de qua, espressamente dedicata all'esame delle caratteristiche generali del territorio comunale, le cui conclusioni sono confermate dall'esame del Piano di governo del territorio (PGT), delle relative norme tecniche di attuazione e delle tavole allegate.

Dagli atti de quibus si evince, infatti, che la quasi totalità degli insediamenti abitativi è situata nell'ambito del centro urbano (A1) e in quello "residenziale di recente impianto" (B) dove la destinazione principale è quella residenziale e le «destinazioni compatibili sono gli studi professionali, le attività artigianali di servizio alla residenza non moleste e non inquinanti, le attività commerciali di vendita al dettaglio, limitatamente alla tipologia degli Esercizi di Vicinato, i servizi pubblici, gli alberghi, le autorimesse pubbliche e private, i magazzini e i depositi di materiali non pericolosi, né disturbanti, nonché le attività culturali e di interesse pubblico. Le destinazioni non ammissibili sono le destinazioni industriali, le attività artigianali potenzialmente fonte di disturbo per le contigue residenze, le attività commerciali di vendita all'ingrosso e quelle di vendita al dettaglio eccedenti l'Esercizio di Vicinato, le attività di gioco, di spettacolo e di culto, i magazzini e i depositi non compatibili con la residenza, le stalle per il ricovero e l'allevamento di animali, le Stazioni Radio Base per la telefonia mobile» (cfr. pag. 33 e 38 delle norme tecniche di attuazione del PGT).

Dopo aver esaminato l'assetto, di fatto e di diritto, del territorio comunale l'amministrazione procedente ha dato atto delle indagini effettuate dalla locale ARPA (che ha eseguito, tra l'altro, una campagna di misure in tredici punti per verificare la compatibilità della zonizzazione con la realtà del territorio), e ha concluso la propria attività includendo nella:

- classe I, l'area della scuola materna di via Lazzari e il vicino edificio adibito a sede di ambulatori medici;
- classe II, la maggioranza delle zone residenziali del centro abitato;
- classe III, le aree da destinarsi agli spettacoli a carattere temporaneo all'aperto, eccezion fatta per la zona della palestra comunale;
- classe IV, la fascia di pertinenza (mt. 100) della SP 234 "Codognese", principale infrastruttura stradale del territorio, le aree artigianali situate ad est e a ovest del centro abitato, nonché l'area a nord su cui sorge un impianto a biogas;
- classe V, le aree produttive di via delle Industrie a ovest e a nord dell'acciaieria Arvedi, nonché l'insediamento industriale sovracomunale sito a nord-ovest del territorio comunale (Loc. Baracchino);
- classe VI, le aree occupate dagli stabilimenti dell'odierna ricorrente.

Alla luce dell'analisi effettuata, appare evidente che l'amministrazione procedente abbia classificato il proprio territorio in modo non illogico: per quanto qui di interesse si rileva, infatti, che, poiché il centro urbano è prevalentemente residenziale e vi sono poche attività commerciali e di servizi, la sussunzione dello stesso nella classe II non appare irragionevole ma del tutto conforme agli esiti dell'istruttoria.

Per quanto concerne, poi, le c.d. fasce cuscinetto, l'amministrazione le ha create proprio per evitare un critico, e vietato, accostamento tra la zona in cui è sito lo stabilimento della ricorrente (inserito nella classe VI) e il centro abitato (sito in classe II), con la precisazione secondo cui esse devono avere un'ampiezza «tale da consentire una diminuzione progressiva dei valori limite a partire da quella zona di classe superiore fino a quella inferiore, di norma delimitate da confini paralleli e distanti almeno 50 metri», nonché rispettare quanto prescritto dall'articolo 16 delle Norme tecniche attuative del Piano di zonizzazione.

A ciò si aggiunga che non solo la normativa vigente non prevede limiti dimensionali alle fasce di decadimento ma anche che le affermazioni della ricorrente (secondo cui esse avrebbero dimensioni eccessivamente ristrette e non assicurerebbero un'adeguata attenuazione delle emissioni acustiche dello stabilimento), sono del tutto inidonee a inficiare le conclusioni dell'amministrazioni precedente, in quanto generiche e sprovviste di un adeguato substrato probatorio.

Sul punto, si evidenzia, infine, che alle argomentazioni di parte ricorrente, si contrappone il giudizio dell'amministrazione procedente espresso nel provvedimento impugnato, e compendiato dagli atti dell'istruttoria, nonché le argomentazioni difensive della resistente e della controinteressata, a dimostrazione che la censura di qua si riduce, nella sostanza, alla proposta di una diversa valutazione tecnica rispetto a quella operata dal Comune, su cui però il sindacato del giudice non può spingersi.

Del pari priva di pregio è la considerazione secondo cui le precedenti autorizzazioni all'ampliamento dello stabilimento avrebbero ingenerato nella ricorrente un legittimo affidamento ad una zonizzazione acustica di maggior favore.

Per giurisprudenza costante, anche di questo TAR, in subiecta materia la tutela dell'affidamento del privato è necessariamente ridotta e non può impedire modifiche più restrittive alla zonizzazione

acustica (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 18 maggio 2012, n. 837), con la conseguenza che essa è del tutto irrilevante in un'ipotesi, come quella in esame, in cui la determinazione non è affatto più restrittiva e la ricorrente sostiene di aver maturato un legittimo affidamento ad una pianificazione di maggior favore.

8. Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente censura il fatto che l'amministrazione procedente avrebbe disatteso le disposizioni della D.G.R. 12 luglio 2002, n. 7/9776 anche nella parte in cui imporrebbe di analizzare dettagliatamente la situazione di fatto del territorio comunale.

La ricorrente sostiene, inoltre, che la disposizione censurata sarebbe illogica nella parte in cui confermerebbe la decisione di mantenere in classe II la maggioranza del centro abitato, nonostante essa preveda limiti notturni difficilmente rispettati in presenza di determinate condizioni meteorologiche.

Il motivo è infondato.

Nel precedente paragrafo è, infatti, già stato evidenziato che la pianificazione acustica è conforme all'assetto, di fatto e di diritto, del territorio comunale.

Per quanto concerne, invece, l'asserita contraddittorietà del provvedimento, si evidenzia che, per giurisprudenza costante, tra gli scopi della zonizzazione acustica vi è anche quello di migliorare, ove possibile, la situazione esistente (ex multis T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 27 marzo 2018, n. 829) e, proprio in un'ottica di miglioramento del benessere acustico della comunità, il piano ha ragionevolmente previsto che «la classe II, indicata dalla zonizzazione vigente e cautelativamente mantenuta nell'attuale aggiornamento, per i quartieri residenziali ad est del centro abitato, prevede limiti notturni difficilmente rispettati in caso di maltempo e/o di venti spiranti in direzione ovest (cioè dalle zone industriali, verso il nucleo abitato)» (cfr. pag. 32 della relazione al piano acustico).

Alla luce di quanto esposto, anche il secondo motivo del ricorso è infondato e deve essere respinto.

9. Con il terzo motivo di ricorso la ricorrente censura nuovamente l'inadeguatezza dimensionale delle fasce di decadimento acustico confrontandole con quelle previste nel piano del limitrofo Comune di Cremona.

La ricorrente evidenzia, inoltre, che la loro inadeguatezza renderebbe meramente formale il rispetto del divieto di "salto di classe" e che, pertanto, il Comune avrebbe dovuto prevedere un adeguato piano di risanamento, ex art. 4, comma 1, lett. a) della legge 445/1997.

Il motivo è infondato.

In primo luogo, il piano non prevede alcun "salto di classe" che richiederebbe l'elaborazione di un piano di risanamento acustico: come precedentemente esaminato lo stabilimento della ricorrente è stato collocato in classe VI, il centro abitato in classe II e, tra le due zone, sono state inserite, sulla base delle emissioni acustiche accertate dalla locale ARPA, delle zone di decadimento acustico volte ad assicurare il naturale decadimento del rumore.

A ciò si aggiunga che, come precedentemente evidenziato, non solo non esiste alcuna disposizione normativa che imponga un'ampiezza minima delle fasce di quibus ma la stessa ricorrente non ha indicato alcun elemento in grado di dimostrare l'inadeguatezza di quelle previste dal piano.

La ragionevolezza della decisione comunale emerge, inoltre, dal parere tecnico redatto da ARPA

(tra l'altro, successivo alla relazione menzionata dal ricorrente per cercare di inficiare la legittimità del provvedimento impugnato), nel quale l'Agenzia ha dato espressamente atto, per quanto qui di interesse, che non «sussistono di salti di classe non consentiti» e che «la zonizzazione è compatibile con quelle dei Comuni limitrofi», tant'è che lo stesso Comune di Cremona ha espresso parere favorevole all'approvazione del Piano de quo.

Si evidenzia, infine, che non è possibile far discendere l'irragionevolezza della zonizzazione impugnata mediante il raffronto con l'omologo atto del Comune di Cremona in quanto i due territori non sono affatto sovrapponibili, con la conseguenza che, mancando l'assoluta identità fra la situazione oggetto del giudizio e quella individuata come metro di paragone, la decisione dell'amministrazione procedente non può essere ritenuta illegittima, neppure sotto tale aspetto.

10. In conclusione, poiché la pianificazione impugnata è ragionevole ed è stata redatta nel pieno rispetto della normativa vigente, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

11. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite, che quantifica in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, a favore del Comune di Spinadesco e in altrettanti euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, a favore della "Il Nibbio" ODV.

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