

Consiglio di Stato sez. IV, 15/12/2023, n.10884

Fatto

FATTO e DIRITTO

1. Il locale gestito dalla ricorrente appellante, che si chiama *â??(omissis)-â??*, *Ã* un ristorante *â?? lounge bar* che si trova a Milano, al numero 34 della via *â??(omissis)-*, ovvero al termine della via stessa, che *Ã* a fondo cieco, e consiste di una sala a livello della strada, di un plateatico con tavolini e di una sala ristorante al primo piano dell'*â??edificio* (v. fotografia e descrizione dei luoghi, da considerare comunque localmente notori, nel doc. 2 appellante, verbale di sopralluogo ARPA).

2. Con un esposto ricevuto dal Comune il 9 novembre 2021 al prot. n.*-(omissis)-*, una certa *â?? (omissis)-*, proprietaria di un appartamento con terrazzino, nel quale risiede, situato nello stabile ad angolo retto rispetto al fondo cieco della via, ha lamentato rumori molesti dal locale in questione (doc. 1 appellante, provvedimento impugnato, ove gli estremi dell'*â??esposto*; doc. 2 appellante, ove la citata fotografia, che evidenzia l'*â??appartamento dellâ??esponente*).

3. A seguito di quest'*â??esposto*, *Ã* intervenuto sul posto, su impulso del Comune, il personale specializzato dell'*â??ARPA*, che ha eseguito i rilievi fonometrici di cui al verbale 6 giugno 2022, condotti posizionandosi nell'*â??appartamento dellâ??esponente* stessa (doc. 2 appellante, cit.).

4. Per migliore comprensione, va richiamata per quanto necessario la normativa vigente in materia di inquinamento acustico, alla quale il personale dell'*â??ARPA* ha inteso in modo espresso conformarsi (doc. 2 appellante, cit. p. 4).

4.1 Come *Ã* noto, la l. 26 ottobre 1995 n. 447 *Ã* la legge quadro generale in materia di inquinamento acustico, inteso ai sensi dell'*â??art. 2 comma 1 lettera a)* di essa come *â?? lâ??introduzione di rumore nellâ??ambiente abitativo o nellâ??ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attivitÃ* umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'*â??ambiente abitativo o dellâ??ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi**â??*.

4.2 In materia, rilevano alcune definizioni tecniche contenute nella legge stessa, ovvero i *â?? valori limite di emissione**â??*, intesi come *â??il valore massimo di rumore che puÃ² essere emesso da una sorgente sonora, misurato in prossimitÃ* della sorgente stessa*â??*• (art. 2 comma 1 lettera e) e i *â??valori limite di immissione**â??*, intesi come *â??il valore massimo di rumore che puÃ² essere immesso da una o piÃ¹ sorgenti sonore nellâ??ambiente abitativo o nellâ??ambiente esterno, misurato in prossimitÃ* dei ricettori*â??*• (art. 2 comma 1 lettera f). A sua volta, il valore limite di immissione *Ã* distinto in *â??valori limite assoluti, determinati con riferimento al livello equivalente di rumore ambientale**â??*• (art. 2 comma 3 lettera a) e in *â??valori limite differenziali, determinati con riferimento alla differenza tra il livello equivalente di rumore ambientale ed il*

rumore residuo (art. 2 comma 3 lettera b).

4.3 I valori limite di cui si è detto sono quelli previsti da un regolamento attuativo della legge, il D.P.C.M. 14 novembre 1997, che per quanto qui in particolare interessa, ovvero per gli ambienti abitativi e l'ambiente esterno, contiene all'art. 8 una norma transitoria, secondo la quale, fin quando il singolo Comune non si è dotato del piano di risanamento acustico previsto dall'art. 6 comma 1 lettera a) della legge stessa si applicano i limiti di cui all'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991, precedente alla legge quadro.

4.4 Il D.P.C.M. 1° marzo 1991 alla norma dell'art. 6, comma 1, citata prevede quindi i limiti massimi; i limiti differenziali sono invece per quanto interessa quelli dell'art. 4 del D.P.C.M. 14 novembre 1997 appena citato che ai commi 1 e 2 dispone, in modo del resto sostanzialmente conforme al previgente comma 2 dell'art. 6 D.P.C.M. 1° marzo 1991: «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 (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).

4.5 Le norme tecniche per misurare in concreto il rumore prodotto da una data sorgente sono poi contenute in un regolamento attuativo ulteriore, il D.M. Ambiente 16 marzo 1998. Di questo regolamento, rilevano in particolare ai fini di causa anzitutto le definizioni contenute nell'allegato A al punto 11 «Livello di rumore ambientale (LA): il livello continuo equivalente di pressione sonora ponderato A, prodotto da tutte le sorgenti di rumore esistenti in un dato luogo e durante un determinato tempo. Il rumore ambientale è costituito dall'insieme del rumore residuo e da quello prodotto dalle specifiche sorgenti disturbanti, con esclusione degli eventi sonori singolarmente identificabili di natura eccezionale rispetto al valore ambientale della zona»; al punto 12 «Livello di rumore residuo (LR): il livello continuo equivalente di pressione sonora ponderato A, che si rileva quando si esclude la specifica sorgente disturbante. Deve essere misurato con le identiche modalità impiegate per la misura del rumore ambientale e non deve contenere eventi sonori atipici» e al punto 13 «Livello differenziale di rumore (LD): differenza tra il livello di rumore ambientale (LA) e quello di rumore residuo (LR)». Rileva poi l'allegato B, che spiega come eseguire in concreto le misurazioni.

4.6 Nella Regione Lombardia, sono state emanate, altresì, norme di dettaglio, relative principalmente ai piani di risanamento acustico, con la l.r. 10 agosto 2001 n. 13, citata a sua volta dal personale operante.

4.7 Rileva, infine, l'art. 8 della l. 445/1997, che consente in particolare al Sindaco di ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività • qualora ci sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente.

5. All'esito dei rilievi di cui si è detto, il personale dell'ARPA ha accertato un superamento di 3 dB del valore limite differenziale di immissione del rumore consentito, ovvero del valore previsto dall'art. 4 del D.P.C.M. 14 novembre 1997, sopra citato, ritenuto rilevante perché in concreto erano superati i valori assoluti di cui al comma 2 dello stesso articolo.

6. In dettaglio, il superamento è stato determinato con le modalità ora descritte (doc. 2 appellante, cit. pp. 7, 4 e 5)

6.1 Il personale dell'ARPA ha operato tre misurazioni, tutte a finestre aperte, la prima il giorno 11 maggio 2022 alle ore 23.14, evidenziando il Pubblico esercizio aperto, musica e contributo antropico (festa di compleanno); la seconda lo stesso 11 maggio 2022 alle ore 23.54, evidenziando il Pubblico esercizio aperto, musica e contributo antropico; la terza il giorno 15 maggio alle 23.05, evidenziando il Pubblico esercizio chiuso, e- con plateatici occupati, ove il e lo- sono gli altri due locali presenti nella via (fatto storico non contestato).

6.2 Quanto alle specifiche circostanze della misurazione, il verbale riferisce: Le misurazioni di rumore ambientale sono state condotte nella serata tra il 11 e il 12 maggio 2022 (mercoledì sera), mentre le misure di rumore residuo sono state condotte nella serata del 15 maggio (domenica sera) con il chiuso. Per quanto riguarda gli altri locali la sera del 11-12 maggio i locali e- erano aperti, ma in corrispondenza con l'ultima misura delle ore 23.54 il plateatico del- era stato già smontato e nessuno risultava seduto sui tavolini dell'-(omissis)-. Nella serata dell'11 maggio presso il -(omissis)-, al 1° piano, era in corso una festa di compleanno, di cui era possibile udire chiaramente le voci dei commensali e la musica diffusa dall'impianto elettroacustico. La sera in cui è stato acquisito il rilievo di rumore residuo, il- era chiuso mentre sia il -(omissis)- che -(omissis)-, erano aperti con persone sedute ai tavolini dei plateatici.

6.3 Il verbale precisa ancora che il livello di rumore residuo è stato acquisito nella serata del 15 maggio (domenica sera) con il chiuso per turno settimanale mentre gli altri locali della porzione cieca della Via -(omissis)- erano aperti con plateatici occupati da persone.

7. Di conseguenza, con il provvedimento 18 luglio 2022 di cui in epigrafe, il Comune, nella persona del Dirigente di settore, ha inibito al gestore dalle ore 22 alle ore 6 del giorno successivo l'utilizzo di impianti di diffusione sonora e lo svolgimento di manifestazioni ed eventi con diffusione di musica o utilizzo di strumenti musicali e le ha imposto entro un termine di

predisporre e attuare un piano di bonifica acustica (doc. 1 appellante, cit.).

8. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto il ricorso proposto, ritenendo in sintesi che l'inquinamento acustico fosse effettivamente sussistente, perché rilevato con modalità corrette e che il provvedimento inibitorio adottato fosse adeguato e proporzionato.

9. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene due motivi, di riproposizione dei motivi dedotti in I grado e respinti dalla sentenza stessa, nei termini ora riassunti.

9.1 Con il primo di essi, deduce difetto di motivazione da parte della sentenza impugnata, che non avrebbe espresso valutazioni circa le presunte criticità evidenziate della relazione ARPA, nonché su quanto dedotto sulla erronea lettura degli stessi rilevamenti effettuati da quest'ultima (p. 10 Â§ A1 dell'atto), smentita da essere nulla. La parte si riferisce alle tre misurazioni di cui si è detto, e in particolare alle due della sera dell'11 maggio, e sostiene che avere rilevato lo stesso livello di rumore nei due casi, ovvero in un momento in cui era in corso la festa di compleanno di cui si è detto e in un momento successivo in cui essa non vi era dimostrerebbe che evidentemente in zona vi era altro (p. 13 quarto rigo dell'atto). Sostiene poi che le rilevazioni sarebbero state condizionate anche da rumori provenienti dalla strada esterna (ivi compreso il ben più sostenuto traffico veicolare) e non solo da quella dove è ubicato il locale (p. 13 ottavo rigo dal basso dell'atto). Sempre a suo dire, ci sarebbe dimostrato da due circostanze, ovvero dal fatto che i tecnici avrebbero dovuto arrestare la misurazione per 20 secondi, dato il passaggio di un'ambulanza e dal fatto che il proprio esercizio si trova in fondo alla via (omissis)-, che a fondo chiuso, mentre l'appartamento nel quale si sono fatte le misurazioni si trova all'inizio della via (omissis)-, e risentirebbe del rumore della via (omissis)-, che la strada di passaggio sulla quale la prima via si apre.

9.2 Con il secondo motivo, deduce violazione della l. 447/1995, del D.P.C.M 14 novembre 1997 e del D.M. 16 marzo 1998, sotto due profili.

9.2.1 Sotto il primo profilo, sostiene che l'inciso dell'allegato A del D.M. 16 marzo 1998 per cui il livello di rumore ambientale comprende tutte le sorgenti di rumore esistenti in un dato luogo e durante un determinato tempo starebbe a significare che le misurazioni, a differenza di quanto avvenuto nel caso di specie, si potrebbero eseguire solo tutte nel medesimo giorno. In altre parole, i tecnici operanti avrebbero potuto soltanto o misurare il rumore ambientale, anche a sorpresa, e poi far disattivare la sorgente oggetto d'indagine ed eseguire la misura del rumore residuo oppure eseguire la misura del rumore ambientale poco prima della chiusura del locale e il rumore residuo subito dopo (p. 17 Â§ B2 in fine dell'atto).

9.2.2 Sotto il secondo profilo, sostiene che il provvedimento, che come si è detto allo stesso tempo inibisce con le modalità illustrate l'attività musicale e impone una serie di interventi, sarebbe sproporzionato. La parte poi critica il richiamo all'art. 9 della l. 447/1995 fatto dal

Giudice di I grado e testualmente scrive: «Il Giudice di primo grado non considera, per l'art. 9 della legge 447/1995 disciplina le c.d. ordinanze contingibili e urgenti e che, se vero che prevede la possibilità di adottare misure di contenimento, impone, per le stesse siano adottate con un provvedimento motivato da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente». Ci posto, deduce che il provvedimento impugnato non indicherebbe queste ragioni di eccezionalità e urgenza, nel senso che «La normativa richiamata dall'Ente comunale nel provvedimento impugnato prevede, invece, esclusivamente che in caso di superamento dei limiti di inquinamento acustico, l'Amministrazione competente può irrogare la relativa sanzione e diffidare il ricorrente al rispetto dei limiti di legge. Da qui l'eccezione difetto di motivazione, carenza di potere e incompetenza che il T.a.r. ha ommesso di valutare».

10. Il Comune ha resistito, con atto 21 aprile e memorie 8 maggio e 5 giugno 2023, e chiesto che l'appello sia respinto, rilevando poi, quanto alla domanda cautelare, che fino al quel momento la società non aveva realizzato alcuno degli interventi di mitigazione previsti dall'ordinanza, ed anzi erano pervenute ulteriori segnalazioni di rumore eccessivo (memoria 8 maggio 2023, p. 12, memoria 5 giugno 2023 p. 2 e doc. ti 2- 7 Comune appellato).

11. All'esito della camera di consiglio del giorno 8 giugno 2023, la Sezione ha pronunciato l'ordinanza (omissis)-, con la quale ha accolto la domanda cautelare ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito.

12. L'appellante, con la memoria 15 settembre 2023, ed il Comune, con la memoria 18 settembre e la replica 28 settembre 2023, hanno ribadito le rispettive difese. In particolare il Comune ha evidenziato di non aver potuto verificare se nell'esercizio siano state effettivamente adottate le misure prescritte, come la parte appellante afferma, e se esse siano in concreto efficaci.

13. Alla pubblica udienza del giorno 19 ottobre 2023, fissata nei termini di cui sopra, la Sezione ha trattenuto infine il ricorso in decisione.

14. L'appello è infondato e va respinto, per le ragioni di seguito esposte.

15. La normativa rilevante è quella che è stata sopra già riportata per ragioni di maggiore chiarezza nell'esposizione delle censure.

In via preliminare, deve rilevarsi che: i) il «rumore ambientale» è costituito dal tutte le sorgenti di rumore esistenti in un determinato luogo in un dato tempo; ii) il «rumore residuo» è il rumore rilevato quando si esclude la specifica sorgente disturbante; iii) il «valore limite differenziale» è rappresentato dalla differenza tra il livello di rumore ambientale e di rumore residuo.

Sempre in via preliminare, il Collegio ritiene di precisare che questo giudizio, in quanto giudizio amministrativo di legittimità, ha per oggetto unicamente la legittimità dell'atto impugnato con riferimento alle circostanze di tempo e di luogo in cui esso fu emanato, oltre che ovviamente sulla base delle norme di diritto in quel momento vigenti, secondo la regola che si riassume nel principio *tempus regit actum*. Di conseguenza, sono estranee all'oggetto del giudizio stesso tutte le questioni ulteriori che pure sono state rappresentate in corso di causa ovvero quella concernente eventuali successivi superamenti del limite di immissione e quella concernente l'effettiva adozione da parte dell'impresa ricorrente appellante di misure di risanamento acustico.

16. Tanto premesso, l'infondato e va respinto il primo motivo di appello, che, fermo il fatto storico per cui un superamento del limite differenziale è stato rilevato, mette in discussione le modalità con cui esso è stato rilevato e, quindi, l'utilizzabilità del risultato per motivare l'ordinanza impugnata.

16.1 Il primo dei rilievi mossi dalla parte concerne le due misurazioni effettuate la sera dell'11 maggio: esso sostiene che avere rilevato lo stesso livello di rumore nei due momenti in cui la misurazione fu svolta, ovvero nel momento in cui era in corso la citata festa di compleanno e nel momento successivo in cui essa non vi era dimostrerebbe che evidentemente in zona vi era altro (p. 13 quarto rigo dell'atto). Si risponde peraltro che la conclusione non è affatto una conseguenza necessaria della premessa, sia perché come è del tutto notorio in un locale può esserci rumore disturbante anche a prescindere dal fatto che taluno vi stia festeggiando una particolare ricorrenza, sia perché, soprattutto, la parte non fornisce alcun indizio sulla presunta natura di questo altro, ovvero della fonte sonora ulteriore che a suo dire avrebbe alterato i risultati.

16.2 Il secondo dei rilievi mossi dalla parte concerne invece una presunta influenza sull'esito della misurazione del traffico sulla via, influenza che sarebbe, nella prospettiva della parte, dimostrata dal passaggio di un'ambulanza e dalla posizione dell'appartamento in cui le misure sono state eseguite, appartamento che come si è detto si trova vicino alla strada di passaggio, ovvero a via (omissis). Si tratta peraltro di un'affermazione apodittica, tenuto conto anche del fatto che la sirena di un'ambulanza, è l'esempio classico di quell'evento eccezionale che per all. A del D.M. 16 marzo 1998 non va valutato per determinare il risultato della misurazione, e non vi è prova alcuna che questa regola non sia stata rispettata.

17. È infondato e va respinto anche il primo profilo del secondo motivo di appello, centrato su un'ulteriore presunta violazione delle modalità prescritte per misurare il rumore. Nell'allegato A del D.M. 16 marzo 1998 altre norme infatti prevedono che le misurazioni siano eseguite tutte lo stesso giorno, in modo non irragionevole, dato che ciò potrebbe essere anche di fatto impossibile.

18. Va respinto infine anche il secondo profilo del secondo motivo di appello, che contesta la proporzionalità e adeguatezza del provvedimento.

Va osservato in generale che le esigenze di salute pubblica in base alle quali si possono imporre prescrizioni all'attività fonte del disturbo acustico non devono necessariamente riguardare una pluralità indeterminata di persone. Nel caso concreto, in particolare, le misure adottate appaiono non irragionevoli né vessatorie, dato che consentono al destinatario di farle cessare con opportuni interventi di risanamento di cui non è stata nemmeno allegata una possibile inesigibilità o eccessiva onerosità e nel frattempo garantiscono il diritto al riposo, e quindi la salute, della persona in via immediata raggiunta dal disturbo, contemperando quindi i due interessi in gioco.

19. La particolarità della controversia è giusto motivo per compensare per intero fra le parti le spese di questo grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 3470/2023 R.G.), lo respinge. Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

(omissis), Presidente FF

(omissis), Consigliere, Estensore

(omissis), Consigliere

(omissis), Consigliere

(omissis), Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 15 DIC. 2023.

Campi meta

Massima : *Le esigenze di salute pubblica in base alle quali si possono imporre prescrizioni all'attività fonte del disturbo acustico non devono necessariamente riguardare una pluralità indeterminata di persone.*

Supporto Alla Lettura :

INQUINAMENTO ACUSTICO

Si tratta di una forma di inquinamento causato soprattutto da un'eccezionale esposizione a suoni e rumori di elevata intensità, e questo può avvenire in grandi città o ambienti naturali. L'inquinamento acustico può causare danni psicologici, di pressione e di stress alle persone che ne sono continuamente sottoposte. Le cause dell'inquinamento acustico possono essere fabbriche, cantieri, aeroporti, autostrade. Gli effetti del rumore sull'uomo sono molteplici e possono essere distinti in:

- **effetti di danno**, ne esistono due forme:

1. **danno specifico**: causato ai soggetti che si espongono per periodi prolungati recando la perdita irreversibile dell'udito (ipoacusia), e si riscontra soprattutto in ambiente lavorativo;
2. **danno non specifico**: causato da un'esposizione sonora non sufficientemente elevata da recare danni specifici, per un periodo di tempo, apportare danni al sistema uditivo e causare malesseri di tipo psicofisico, e si riscontra in ambito urbano;

- **effetti di disturbo** (alterazione temporanea di un organo o di un sistema);
- **annoyance** (sensazione di scontento o di fastidio generico).

L'inquinamento acustico urbano, e in particolare quello dovuto a traffico di veicoli in superficie, determina in prevalenza effetti di disturbo, mentre assai raramente si può parlare di danno. La specifica sensibilità individuale può far sì che effetti di disturbo possano essere indotti dal fenomeno di "musicalizzazione" e "sonorizzazione" degli spazi condivisi, pubblici, o aperti al pubblico mondiale, come bar, ristoranti, aeroporti, centri commerciali, piscine, spiagge, ecc.