

Pubblicato il 27/03/2018

Sent. n. 829/2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 821 del 2015, proposto da:

Carlo Cortinovis, rappresentato e difeso dagli avvocati Riccardo Villata, Carolina Romanelli e Federico Ianeselli, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Milano, Via S. Barnaba, 30;
contro

Comune di Lissone, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Colombo, con domicilio eletto presso l'ATAP Coop. a r.l. in Milano, P.zza V Giornate, 10;
per l'annullamento

A) in parte qua, della d.C.C. di Lissone 18.12.2014 n. 93, con cui è stato deliberato:

- il rigetto delle osservazioni presentate dal sig. Cortinovis;

- l'approvazione del piano di classificazione acustica, con i relativi allegati;

B) in parte qua, degli allegati 1, 2 e 3 della d.C.C. n. 93/2014, limitatamente alla parte in cui P.zza della Libertà viene inserita in classe III anziché in classe II e viene altresì ricompresa tra le aree destinate a spettacolo a carattere temporaneo, oppure mobile, oppure all'aperto;

C) di ogni altro atto presupposto, connesso, preparatorio o consequenziale, ivi compreso, per quanto occorrer possa, il parere ARPA del 12.09.2014, in cui si afferma che la documentazione tecnica relativa alla classificazione acustica del territorio del Comune di Lissone deve ritenersi completa e conforme.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 febbraio 2018 la dott.ssa Concetta Plantamura e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con deliberazione del Consiglio Comunale 19 giugno 2014 n. 40 il Comune di Lissone ha adottato la revisione e l'aggiornamento del Piano di classificazione acustica del territorio comunale, fissando al 2 settembre 2014 il termine per la presentazione di osservazioni da parte degli interessati.

2. L'esponente — in qualità di residente in Comune di Lissone, Piazza della Libertà 24 — ha presentato osservazioni per chiedere la collocazione della Piazza in classe acustica II, anziché III, eliminando altresì l'inserimento della stessa tra le aree destinate a spettacolo a carattere temporaneo, oppure mobile, oppure all'aperto.

3. Sennonché, con deliberazione del Consiglio Comunale del 18 dicembre 2014 è intervenuta l'approvazione del Piano, previo integrale rigetto delle osservazioni dell'istante, sul presupposto che: "La Piazza della Libertà situata all'interno del centro storico di Lissone è caratterizzata dal passaggio del traffico locale ed è sede di attività commerciali ed uffici con medio alta densità di popolazione".

Il Comune ha, altresì, chiarito, come la Piazza Libertà rappresenti storicamente una delle aree destinate a spettacolo a carattere temporaneo dal Comune di Lissone, ricadendo in classe III o IV, come richiesto dalla d.G.R. Lombardia VII/9776, e non essendo vicina a ricettori sensibili quali scuole, case di riposo, ospedali, come richiesto dalla Legge Regione Lombardia n. 13/2001.

4. Ritenendo tale determinazione illegittima, sotto più profili, l'istante ha interposto il ricorso in epigrafe, notificato tra il 19 e il 20 marzo 2015 e depositato il 15 aprile 2015, affidato a tre motivi.

4.1. Con il primo si deduce la violazione e falsa applicazione della legge regionale 10 agosto 2001 n. 13, e, in particolare, dell'art. 3; la violazione e falsa applicazione della d.G.R. della Lombardia 12 luglio 2002 n. VII/9776 e, in particolare, del punto n. 2.5; la violazione e falsa applicazione del d.P.C.M. 14 novembre 1997; il travisamento dei fatti e l'arbitrarietà, l'irragionevolezza, l'illogicità e la contraddittorietà.

Il Comune dimostra, ad avviso dell'istante, di ignorare il reale stato di fatto che caratterizza Piazza della Libertà, area in prevalenza pedonale, per lo più residenziale, in cui non si trovano attività artigianali e industriali, non si rintracciano uffici e vi è presenza solo limitata di attività commerciali. La Piazza vanterebbe, quindi, tutte le caratteristiche proprie della classe II anziché della III, dove vorrebbe assegnarla il Comune con gli atti qui contestati.

4.2. Con il secondo motivo si deducono, sotto altro profilo, le stesse censure del primo motivo, cui si aggiungono la violazione della l. 7 agosto 1990 n. 241 e, in particolare, dell'art. 1; la violazione del principio comunitario di precauzione e l'erroneità dei presupposti.

L'esponente contesta, qui, in particolare, l'inserimento della ridetta Piazza tra le aree destinate a spettacoli temporanei, assegnazione che non avrebbe tenuto conto dei criteri regionali portati dalla su richiamata delibera.

4.3. Con il terzo motivo, infine, si deducono, sotto altro profilo, censure già dedotte coi precedenti motivi, cui si aggiungono la violazione e falsa applicazione della l. 26 ottobre 1995, n. 447 e, in particolare, dell'art. 6, comma 1, lett. h); la violazione e falsa applicazione della l. r. 10 agosto 2001, n. 13 e, in particolare, dell'art. 8; la violazione e falsa applicazione della circolare 6 settembre 2004; la violazione e falsa applicazione della d.G.R. Lombardia 12 luglio 2002 n. VII/9776 e, in particolare, del punto n. 2.5; la violazione e falsa applicazione del d.P.C.M. 14 novembre 1997; la violazione della l. 7 agosto 1990 n. 241 e, in particolare, dell'art. 1; la violazione del principio comunitario di precauzione.

La nuova strumentazione acustica, ad avviso del ricorrente, illegittimamente omette di prescrivere che, in sede di autorizzazione in deroga, saranno definiti i limiti ai valori di emissione acustica delle manifestazioni temporanee.

5. Si è costituito il Comune di Lissone, controdeducendo con separata memoria alle censure avversarie.

6. All'udienza pubblica del 20 febbraio 2018 la causa, presenti gli avvocati N. F. Boscarini in sostituzione di Villata per la parte ricorrente e A. Vimercati in sostituzione di Colombo per il Comune, è stata trattenuta in decisione.

7. Il primo motivo è infondato.

7.1. La legge 26-10-1995 n. 447, recante la "Legge quadro sull'inquinamento acustico", rappresenta la prima fonte normativa organica in materia di tutela dell'ambiente esterno e abitativo dall'inquinamento acustico (art. 1, comma 1).

Nel ripartire le competenze in detta materia fra Stato, Regioni, Provincie e Comuni, la legge quadro ha previsto (all'art. 3) che: "Sono di competenza dello Stato:

a) la determinazione, ai sensi della L. 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il

Ministro della sanità e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dei valori di cui all'articolo 2; ...”.

In attuazione di tale previsione è stato adottato il d.P.C.M. 14.11.1997, recante la determinazione dei “valori limite di emissione, i valori limite di immissione, i valori di attenzione ed i valori di qualità...”, i quali, specifica ancora il decreto, “sono riferiti alle classi di destinazione d'uso del territorio riportate nella tabella A allegata al presente decreto e adottate dai comuni ai sensi e per gli effetti dell'art. 4, comma 1, lettera a) e dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge 26 ottobre 1995, n. 447” (cfr. art. 1, co. 2 d.P.C.M. 14.11.1997).

La Tabella A, dal canto proprio, prevede la classificazione del territorio comunale in sei classi, che vanno dalla “I”, che definisce le caratteristiche delle “aree particolarmente protette”, connotate come quelle “nelle quali la quiete rappresenta un elemento di base per la loro utilizzazione”, come ad esempio le aree ospedaliere, scolastiche o di particolare interesse urbanistico; all'ultima, la “VI”, concernente le “aree esclusivamente industriali” e relativa alle aree interessate soltanto da attività industriali e prive di insediamenti abitativi.

Nel mezzo sono, quindi, collocate:

- in classe “II”: le “aree destinate ad uso prevalentemente residenziale” (quali quelle interessate prevalentemente da traffico veicolare locale, con bassa densità di popolazione e con limitata presenza di attività commerciali e assenza di attività industriali e artigianali);
- in classe “III”: le “aree tipo misto” (quali quelle interessate da traffico veicolare locale o di attraversamento, con media densità di popolazione, con presenza di attività commerciali e uffici, con limitata presenza di attività artigianali e con assenza di attività industriali);
- in classe “IV”: 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”: le “aree prevalentemente industriali” (ove rientrano quelle interessate da insediamenti industriali e con scarsità di abitazioni).

A completamento del quadro normativo è, poi, intervenuto il legislatore regionale della Lombardia che, con la legge n. 13 del 10 agosto 2001, ha stabilito tempi e modi della classificazione acustica territoriale da parte comunale, siccome preordinata “a suddividere il territorio in zone acustiche omogenee così come individuate dalla tabella A allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 1997” (cfr. art. 2, co. 1 L.r. cit.).

In via attuativa, infine, la Giunta regionale Lombarda, dando seguito all'art. 2, comma 3, della L.R. n. 13 cit., ha provveduto a definire i criteri tecnici di dettaglio per la redazione della classificazione acustica del territorio comunale. Con deliberazione del 12 luglio 2002 n. VII/9776, in particolare, la Giunta ha, fra l'altro, stabilito, coerentemente ai criteri dettati dal legislatore regionale, che lo “scopo fondamentale della classificazione deve essere quello di rendere coerenti la destinazione urbanistica e la qualità acustica dell'ambiente”. Chiarendo, poi, ulteriormente che: “per definire la classe acustica di una determinata area e quindi i livelli del rumore presenti o previsti per quell'area ci si deve in primo luogo basare sulla destinazione urbanistica. La classificazione viene attuata avendo come riferimento la prevalenza delle attività insediate”.

Quanto al procedimento per l'individuazione delle zone acustiche, si legge, nella richiamata d.G.R., che: “Si intende per area una qualsiasi porzione di territorio che possa essere individuata tramite una linea poligonale chiusa. Si intende per classe una delle sei categorie tipologiche di carattere acustico individuate nella tabella A del D.P.C.M. 14 novembre 1997. Si intende per zona acustica la porzione di territorio comprendente una o più aree, delimitata da una poligonale chiusa e caratterizzata da un identico valore della classe acustica. La zona, dal punto di vista acustico, può comprendere più aree (unità territoriali identificabili) contigue anche a destinazione urbanistica diversa, ma che siano compatibili dal punto di vista acustico e possono essere conglobate nella stessa classe”.

Proseguendo sul punto, la Giunta - pur precisando come non esistano dimensioni definibili a priori per l'estensione delle singole zone - ha puntualizzato come si debba, da un lato, evitare un eccessivo

spezzettamento del territorio urbanizzato con zone a differente valore limite, anche al fine di rendere possibile un controllo della rumorosità ambientale e di rendere stabili le destinazioni d'uso, acusticamente compatibili, di parti sempre più vaste del territorio comunale; e, dall'altro, ha esortato ad evitare di introdurre un'eccessiva semplificazione, che porterebbe ad un appiattimento della classificazione sulle classi intermedie III o IV.

7.2 Dal quadro sin qui tratteggiato, si ricava come l'attività demandata all'Amministrazione, per la classificazione acustica in parola, si connota in termini ampiamente discrezionali, sia quanto alla delimitazione delle singole zone, che quanto alla loro classificazione, specialmente in relazione all'individuazione delle classi intermedie (II, III e IV).

La zonizzazione acustica costituisce, infatti, esercizio di un vero e proprio potere pianificatorio discrezionale, avente lo scopo di migliorare, ove possibile, l'esistente (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7.5.2015, n. 2316, conferma T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 11.1.2013, n. 87; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 2.4.2015, n. 477; id. Sez. I, 2.4.2015, n. 478) ma tenendo conto della pianificazione urbanistica, al fine di non sacrificare le consolidate aspettative di coloro che sono legittimamente insediati nel territorio (T.A.R. Toscana, sez. II, 4 novembre 2011, n. 1650, id., sez. II, 11 dicembre 2010 n. 6724).

Le scelte effettuate dal Comune in subiecta materia, quindi, sono espressione di discrezionalità tecnica, ancorata all'accertamento di specifici presupposti di fatto, il primo dei quali è proprio il preuso del territorio (cfr. T.A.R. Veneto, sez. III, 24 gennaio 2007, n. 187; T.A.R. Liguria, sez. I, 21 febbraio 2007 n. 354). Di guisa che, anche l'eventuale esercizio del potere discrezionale non può che essere esercitato secondo i principi di proporzionalità e ragionevolezza, i quali impongono alla Pubblica Amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato tenendo conto delle posizioni di interesse dei privati coinvolti (T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 16 settembre 2015, n. 616; T.A.R. Veneto, sez. I, 30 maggio 2016, n. 568; T.A.R. Toscana, I, 12.12.2016 n. 1771).

7.3. Ebbene, con specifico riguardo al caso di specie, il Collegio ritiene che la scelta dell'Amministrazione, concretizzatasi nella classificazione di tutto il centro storico, inclusa Piazza della Libertà, in classe III, sia esente dai vizi denunciati col ricorso.

Dalla documentazione prodotta in atti, infatti, la Piazza in questione risulta coerentemente classificata in modo omogeneo rispetto al contesto urbano circostante, senza che si appalesino nella Piazza stessa elementi di tale pregnanza da giustificare una classificazione differenziata rispetto al contesto medesimo. Al riguardo, non va sottaciuta l'esigenza – chiaramente avvertita in materia di pianificazione acustica – di evitare la suddivisione del territorio a “macchia di leopardo”, trattandosi di esigenza supportata anche da ragioni tecnico-scientifiche, atteso che il rumore, per sua natura, si diffonde da un luogo all'altro (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, IV sezione, 2015 n. 133, per cui “la classificazione acustica deve tener conto degli effetti prodotti dalla rumorosità delle attività antropiche non solo con riguardo alla zona in cui le stesse sono inserite, ma anche delle aree limitrofe, stante il carattere pervasivo e diffusivo del rumore”- v. anche T.A.R. Lombardia, sez. IV, 11 ottobre 2017, n. 1954).

Detta Piazza rappresenta, infatti, una delle principali di Lissone, secondo Comune della Brianza, con circa 45.000 abitanti. La zona risulta, poi, caratterizzata dalla presenza di funzioni terziarie e commerciali, atteso che, sempre come documentato in atti, direttamente sulla piazza affacciano le filiali di due istituti bancari mentre un terzo si trova nelle immediate vicinanze e alla stessa distanza è collocato l'ufficio postale (cfr. All. 13 di parte resistente). Sulla Piazza si affacciano ancora un supermercato OVS (cfr. All. 1 di parte resistente), la Farmacia Centrale (cfr. All. 6 di parte resistente) e vari pubblici esercizi (bar, ristoranti, caffetterie, gelaterie, pizzerie – v. All. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11 di parte resistente). A circa 150 mt si trova la biblioteca comunale e a circa 250 mt il Municipio (vd. si All. 14 e 15 di parte resistente). Nel raggio di 180 mt, infine, si trovano studi professionali di diversa natura, artigiani e attività terziarie (cfr. All. 16, 17 e 18 di parte resistente). La Piazza stessa risulta anche attraversata, sul lato nord, dal traffico veicolare locale (nel punto tra via Sant'Antonio e Via Palazzine) mentre l'intero centro storico risulta caratterizzato da notevole afflusso di veicoli vista

anche la rilevanza delle funzioni e delle attività che vi sono ospitate. L'edificazione dell'area poi non è certo a bassa densità come dimostrano le immagini prodotte in giudizio, dove risultano anche edifici da 4 a 6 piani (v. foto All. 16 di parte resistente).

La zona comprensiva della Piazza si presenta, dunque, pienamente in linea con le caratteristiche della classe III, come sopra riportate e come declinate nella Tabella A, annessa al d.P.C.M. 14/11/1997, oltretutto nella d.G.R. citata.

Si tratta, in definitiva, di un'area che presenta caratteristiche non dissimili dal restante centro storico e che risulta pertanto riconducibile fra le aree di tipo misto, così come sopra connotate, in modo del tutto coerente con la classificazione urbanistica del centro storico, dove è ammessa una pluralità di funzioni.

7.4. L'esponente richiama l'attenzione sul Palazzo Terragni che, tutelato come bene storico-artistico, consentirebbe di catalogare l'area fra quelle "di particolare interesse storico artistico e architettonico" che, in base alla d.G.R. citata, sarebbero suscettibili di essere inserite in Classe II.

Senonché, va rammentato come la citata delibera regionale per i centri storici prescrive che: "... salvo quanto sopra detto per le aree di particolare interesse storico-artistico-architettonico, di norma non vanno inseriti in Classe II, vista la densità di popolazione nonché la presenza di attività commerciali e uffici, e ad esse dovrebbe essere attribuita la classe III o IV".

Ebbene, contrariamente all'assunto dell'esponente, l'area in questione non può dirsi rientrante fra le ipotesi fatte salve dalla disposizione in esame, in quanto, in disparte la sua effettiva riconducibilità fra le aree di particolare interesse storico-artistico-architettonico, la stessa d.G.R. esonera dette aree dal normale assoggettamento alla classe III o IV solo laddove "la quiete costituisca un requisito essenziale per la loro fruizione" (v.si All. 13 parte ricorrente, pag. 2.459). Ciò che non può certo affermarsi in relazione al caso di specie, dove Palazzo Terragni, opera dell'architettura razionalista italiana presente sul lato Est della Piazza, di proprietà comunale, costituisce tuttora un luogo di spettacolo (cfr. doc. 17 degli allegati di ricorrente, dove il Palazzo risulta sede del Teatro comunale).

8. Passando ad esaminare il secondo motivo, il Collegio osserva quanto segue.

L'inserimento della Piazza Libertà tra le aree destinate a spettacolo temporaneo non contrasta con i criteri regionali i quali, a ben vedere, introducono un'unica preclusione, in aggiunta a quella della classificazione acustica superiore alla II. Si tratta, in particolare, della previsione che preclude d'individuare dette aree nelle vicinanze di ricettori sensibili come ospedali, case di cura e scuole.

I criteri in parola non vietano, dunque, la loro localizzazione in zone prevalentemente residenziali, ma garantiscono che la loro individuazione avvenga in modo tale che vi sia, di norma, un agevole rispetto dei limiti di immissione e che, in sede di rilascio delle singole autorizzazioni, si tenga conto delle destinazioni urbanistiche e della classificazione acustica delle aree prospicienti e si gestisca l'aspetto organizzativo con modalità che comportino "un ridotto disagio alla popolazione residente nelle vicinanze, anche in relazione ad altri aspetti collegati alle manifestazioni" (cfr. sempre d.G.R., All 13 parte ricorrente, paragrafo 2.5).

Il piano di zonizzazione acustica di Lissone risulta avere perseguito le suindicate finalità individuando 13 aree ritenute adatte ad ospitare queste manifestazioni e ponendo ulteriori regole operative per il rilascio delle autorizzazioni, al fine di salvaguardare la posizione di coloro che risiedono nelle vicinanze.

Non risulta, pertanto, alcuna violazione al principio di precauzione.

Anche il secondo motivo è, dunque, infondato.

9. Sul terzo motivo, infine, il Collegio osserva quanto segue.

L'istante lamenta qui l'illegittimità del regolamento di attuazione del piano di zonizzazione acustica laddove, nel disciplinare le autorizzazioni in deroga, non menzionerebbe i valori limiti da rispettare, aprendo la via ad autorizzazioni temporanee senza limiti di emissione ed immissione acustica e, ipoteticamente, anche con valori intollerabili per la salute.

Il motivo risulta, in disparte l'inammissibilità sollevata da parte resistente, in ogni caso infondato.

L'art. 8 della L.R. 31/2001, occupandosi specificamente delle autorizzazioni per lo svolgimento delle attività temporanee, rimette al Comune competente la scelta discrezionale di fissare, fra l'altro, i

“valori limite da rispettare”. Delle ragioni di tale scelta la stessa norma impone al Comune di dare conto nella motivazione, “esplicitando nel dettaglio le comprovate esigenze di tutela della salute che impongono tali limitazioni e limiti con riferimento ai valori guida fissati dagli organismi scientifici internazionali”.

La sede deputata alla fissazione dei limiti in parola non è, pertanto, quella del piano di classificazione acustica ma quella del singolo provvedimento autorizzatorio, e ciò è sufficiente a confermare la su accennata infondatezza anche dell'ultimo motivo.

10. Conclusivamente, per le suesposte considerazioni, il ricorso in epigrafe specificato 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 Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Pone le spese di lite a carico del ricorrente e a favore del Comune di Lissone, liquidandole in complessivi euro 4.000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 20 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Concetta Plantamura, Consigliere, Estensore

Valentina Santina Mameli, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Concetta Plantamura

IL PRESIDENTE

Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO