



n. 273/07 Reg. Sent.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania

Sezione Quinta

Composto dai signori

Antonio Onorato presidente

Andrea Pannone consigliere

Paolo Carpentieri consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi

nn. 5547 del 1996 e 4019 del 1997, proposti dalla S.p.A. Molino S. Felice, in persona del suo legale rappresentante pro-tempore. rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Abbamonte e Angelo Carbone presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Napoli alla via Palepoli n. 20 ,

contro

il Comune di Cimitile, in persona del Sindaco pro tempore, costituito in giudizio rappresentato e difeso dall'avv.Daria Papa e con lo stesso elettivamente domiciliato in Napoli, via Tino di Camaino n. 6,

e

Azienda sanitaria locale NA/4, in persona del legale rappresentante pro-tempore, costituito in giudizio in relazione al solo secondo ricorso, rappresentata e difesa dagli avv.ti Rosa Anna Peluso e Chiara Di Biase e con gli stessi ex lege domiciliata in Napoli presso la Segreteria del Giudice adito,

nonché con l'intervento

limitatamente al secondo ricorso, di Giovanna Sommese, rappresentata e difesa dall'avv. Felice Barbato e con lo stesso selettivamente domiciliata in Napoli alla via Card. Guglielmo Sanfelice n. 33 presso l'avv. Gaetano Mastroposqua,

avverso e per l'annullamento

quanto al primo ricorso, del provvedimento 29 aprile 1996 col quale il Sub Commissario straordinario presso il Comune di Cimtile ha ordinato alla Società ricorrente <di adottare tutti gli accorgimenti tecnici per rientrare nei parametri previsti dal DPCM dell'1/3/1991 entro mesi sei dalla notifica>, con obbligo di <trasmettere> <a lavori ultimati NULLA-OSTA dell'ASL n. 4 di Acerra circa il rispetto dei parametri previsti dal DPCM dell'1/3/1991>,

quanto al secondo ricorso, del provvedimento del Sindaco del medesimo Comune 27 marzo 1997 n. 2324 col quale è stato ripetuto l'ordine di rientro nei parametri previsti dal DPCM 1/3/1991 entro il termine perentorio di giorni trenta;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Amministrazione comunale intimata;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'ASL NA relativa al secondo ricorso,

Visto l'atto di intervento in giudizio della Sig. Sommese,

Viste le Ordinanze 30 luglio 1996 e 27 maggio 1997,

Visti gli atti tutti della causa;

Viste le memorie prodotte dalle parti,

Relatore, alla pubblica udienza dell'11 gennaio 2007, il presidente;

Uditi i difensori presenti: come da verbale di udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

Con provvedimento 29 aprile 1996 il Sub Commissario straordinario presso il Comune di Cimatile, viste le perizie fonometriche pervenute ed in adesione alla proposta formulata dalla Azienda sanitaria locale, ha ordinato alla Società Molino S.Felice di <adottare tutti gli accorgimenti tecnici per rientrare nei parametri previsti dal DPCM dell'1/3/1991 entro mesi sei dalla notifica>, con obbligo di successivamente <trasmettere> <a lavori ultimati, NULLA-OSTA dell'ASL n. 4 di Acerra circa il rispetto dei parametri previsti dal DPCM dell'1/3/1991>.

Tale provvedimento è stato ritenuto illegittimo dalla predetta società la quale lo ha, pertanto, impugnato col primo dei ricorsi indicati in epigrafe (n.5547/1996) deducendo i seguenti motivi:

1)-Incompetenza, violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 14 L. 26 ottobre 1995 n. 447, violazione degli artt. 2 e 3 D.L. 4 dicembre 1993 n. 496 e dell'art. 14 L. 18 giugno 1990 n. 142, in quanto la competenza in materia di vigilanza e controllo sulle fonti di inquinamento acustico competerebbe esclusivamente alle Amministrazioni provinciali e regionali.

2)-Violazione del combinato disposto degli artt. 9 e 15 L. 447/1995 cit. ed eccesso di potere sotto diversi profili in quanto, in assenza del piano di cui all'art. 4 L. 447/1995, il provvedimento impugnato dovrebbe essere necessariamente qualificato come un'ordinanza contingibile ed urgente, per la quale, tuttavia, non sussisterebbero i presupposti e la motivazione.

3)-Violazione degli artt.2 e 15 L. n. 447/1995 ed eccesso di potere per violazione delle norme tecniche di cui agli artt. 8 e 3 DPCM 1/3/1991, per difetto di istruttoria ed erroneità della stessa, in quanto la ASL non avrebbe applicato l'abbattimento del valore del rumore previsto

per il caso in cui lo stesso sia <a tempo parziale> ed avrebbe effettuato le misurazioni per un tempo insufficiente.

4)-Violazione e falsa applicazione del DCPM 1/3/1991 come recepito dalla L. 447/1995 ed erroneità dell'istruttoria.

In relazione a tale ricorso si è costituito il solo Comune intimato la cui difesa ha controdedotto alle argomentazioni avversarie.

Con successivo provvedimento 27 marzo 1997 il Sindaco di Comitile, constatato che la precedente ordinanza era rimasta ineseguita, ha ripetuto l'ordine di rientro nei parametri previsti dal DPCM 1/3/1991 entro il termine perentorio di giorni trenta.

Tale atto è stato impugnato dalla Società interessata col secondo ricorso in esame (n. 4019/1997), deducendo motivi sostanzialmente analoghi a quelli formulati col precedente gravame.

In relazione a tale ricorso, si sono costituiti in giudizio sia il Comune che l'ASL n. 4 i cui difensori hanno replicato alle censure formulate dalla parte ricorrente.

Sempre con riferimento al secondo ricorso, ha proposto atto di intervento la sig.ra Giovanna Sommese, proprietaria di un fabbricato contiguo con l'opificio della Società ricorrente chiedendo anch'essa la reiezione del gravame in quanto l'adozione dell'atto impugnato rientrerebbe nelle competenze del Sindaco e risulterebbe pienamente giustificata dalla situazione dei luoghi e dalla rumorosità dell'attività industriale.

Alla pubblica udienza dell'11 gennaio 2007 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1-L'evidente connessione soggettiva ed oggettiva consiglia la riunione dei due ricorsi ai fini di un'unica decisione.

2-Entrambi i provvedimenti impugnati - il secondo dei quali in altro non consiste se non nella reiterazione del primo con assegnazione di un nuovo termine per provvedere - non contengono l'indicazione della norma in base alla quale l'Amministrazione comunale ha ordinato alla Società ricorrente di adottare, non meglio descritti, <accorgimenti tecnici per rientrare nei parametri previsti dal DPCM dell'1/3/1991> e, pertanto, per ridurre il rumore prodotto dal suo opificio.

La circostanza che, al momento dell'adozione di tali atti, il Comune di Cimatile non era ancora dotato del piano di zonizzazione acustica di cui all' art. 4 comma 1 lett. a) L. 26 ottobre 1995 n. 447, induce a condividere la tesi della parte ricorrente secondo cui nella fattispecie è stato esercitato il potere di cui all'art. 9 della medesima legge.

Tale ultima norma, infatti, attribuisce al Sindaco, al Presidente della provincia, al Presidente della giunta regionale, al Prefetto ed al Ministro dell'ambiente, secondo quanto previsto dall'articolo 8 della L. 3 marzo 1987 n. 59 e secondo le rispettive competenze, il potere di ordinare con provvedimento motivato, qualora ciò sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività.

L'articolo 8 della L. 3 marzo 1987 n. 59, a sua volta, consente l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti in situazioni di grave pericolo di danno, quando non si possa provvedere altrimenti, con la precisazione che l'efficacia di tali ordinanze non può essere superiore a sei mesi (Cfr, in argomento Cons. Stato IV sez. 3 settembre 2001 n. 4627).

Il convincimento che i provvedimenti impugnati appartengano al genus delle ordinanze contingibili ed urgenti trova, pertanto,

conferma proprio nella circostanza che con gli stessi è stato anche assegnato alla Società destinataria un termine contenuto entro il limite massimo dei sei mesi indicato dall'art. 8 L. marzo 1987 n. 59.

3-Passando all'esame del secondo motivo di gravame, da esaminare per primo a causa della sua evidente fondatezza e per il suo valore assorbente, il Collegio ricorda che i provvedimenti contingibili ed urgenti sono emanati per provvedere in una situazione di urgenza e necessità e non hanno un contenuto predeterminato dalla legge in quanto debbono adeguarsi in concreto ai tratti dell'emergenza sulla quale si vuole intervenire.

Per effetto di essi, il principio di legalità è compreso nei limiti massimi concessi dall'ordinamento e la deroga effettiva al principio di tipicità del provvedimento si traduce nell'indicazione legislativa dei soli caratteri della situazione presupposta: deve trattarsi, per l'appunto, di una situazione di necessità ed urgenza (Cfr. Cons. Stato V Sez. 9 febbraio 2001 n. 580)

Nel caso di specie, i provvedimenti impugnati dovrebbero, pertanto, trarre la loro giustificazione da un'urgenza collegata alla tutela della salute pubblica.

Tuttavia, l'eccezionalità ed elasticità di questi provvedimenti non solo li sottopone a limiti rigorosi, facendone una misura definitiva, vera e propria *extrema ratio* dell'agire amministrativo, ma esige che, in concreto, la loro adozione sia preceduta da tutte le garanzie richieste dall'ordinamento.

In recenti pronunzie si è affermato, in particolare, che tali ordinanze, per essere legittime, debbono possedere i caratteri non solo della <contingibilità>, intesa come urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in casi di pericolo attuale od imminente, ma

anche della <provvisorietà>, intesa nel duplice senso di imposizione di misure non definitive e di efficacia temporalmente limitata.

Ne consegue che le ordinanze in questione non possono essere emanate per fronteggiare esigenze prevedibili e permanenti ovvero per regolare stabilmente una situazione od assetto di interessi (Cons. Stato IV Sez. 13 dicembre 1999 n. 1844; V Sez. 30 novembre 1996 n. 1448).

Per la verità, in alcuni casi si è pure ammesso che le ordinanze di necessità ed urgenza possano produrre effetti non provvisori.

E' stato, infatti, ritenuto che non sia la provvisorietà a connotarle, ma la necessaria idoneità delle misure imposte ad eliminare la situazione di pericolo che ne giustifica l'adozione, e che, in definitiva, tali misure possano essere tanto definitive quanto provvisorie, a seconda del tipo di rischio da fronteggiare (Cons. Stato, V Sez. 29 luglio 1998 n. 1128).

A ben vedere, quest'ultima affermazione non è un segnale di incoerenza con i principi generali dapprima esposti, bensì la conferma della elasticità che caratterizza necessariamente questi provvedimenti, congegnati dal Legislatore in termini di atipicità proprio allo scopo di renderli adeguati a provvedere al caso di urgenza.

In conclusione, la regola è quella per cui l'ordinanza deve contenere l'apposizione di un termine, ma tale regola potrebbe anch'essa venir derogata quando, per la peculiarità del caso concreto, la misura urgente presenta l'eccezionale attitudine a produrre conseguenze non provvisorie.

Quest'ultima ipotesi eccezionale, tuttavia, non ricorre nel caso in esame.

L'emergenza denunciata, prima dal Sub Commissario e poi dal Sindaco, è quella della tutela della salute pubblica, con riferimento

alla elevata soglia di inquinamento acustico provocato dall'opificio industriale della ricorrente che, per comune ammissione delle parti, è attivo da decenni.

La misura effettivamente imposta nell'ordinanza non costituisce affatto un rimedio provvisorio e contingente, né si tratta di un rimedio che, pur urgente ed immediato, è suscettibile di produrre solo eccezionalmente effetti duraturi.

Piuttosto, si tratta del tentativo di dare soluzione definitiva del problema che implica la realizzazione di strutture ed opere sufficienti ad eliminare radicalmente la situazione di pericolo per la collettività residente in prossimità dell'opificio.

E' altresì innegabile che la protezione dall'inquinamento acustico coinvolge nel caso di specie altri rapporti ed interessi di natura pubblicistica, sia pure di grado inferiore all'interesse alla tutela della salute, come quelli collegati alla conservazione dell'attività produttiva e del posto di lavoro per gli addetti.

Del pari, non è trascurabile il fatto che l'ordinanza impugnata non identifica con la necessaria precisione le opere da attuare, affidando la valutazione di adeguatezza al soggetto che subisce l'ordine.

Questi aspetti della fattispecie confermano che l'ordinanza contingibile ed urgente, come è stato dedotto in ricorso, non era lo strumento idoneo per raggiungere l'obiettivo prefissato.

4-L'illegittimità degli atti impugnati risulta ancora più evidente alla luce della costante giurisprudenza che il Collegio condivide secondo la quale le ordinanze contingibili e urgenti devono essere specificamente motivate con riferimento non solo all'esistenza di una situazione di pericolo di danno imminente in settori di pubblico interesse ma anche all'inidoneità degli ordinari strumenti a disposizione della pubblica

autorità a fronteggiare l' emergenza.(Cfr., fra le tante, Cons. Stato V Sez., 14 aprile 1997 n. 351).

Di siffatta motivazione non vi è traccia nei provvedimenti impugnati che si limitano a richiamare la relazione redatta dagli organi tecnici della ASL ed i solleciti ricevuti dal Prefetto ma per nulla si occupano della possibilità di intervenire in via ordinaria.

5-Tanto basta per l'accoglimento del ricorso e per l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Ricorrono, tuttavia, giusti motivi per la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

PQM

Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, V Sezione, definitivamente pronunciando, previa la loro riunione, accoglie i ricorsi indicati in epigrafe e, per l'effetto, annulla i provvedimenti con gli stessi impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2007.

IL PRESIDENTE Est.

(dott. Antonio Onorato)