



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1545 del 2008, proposto da:
BUSI DI NERI ANGELO S.A.S., rappresentata e difesa dagli avv. Clementina Cillo, Alessandro Dimauro, con domicilio eletto presso Clementina Cillo in Torino, via Nizza, 181;

contro

COMUNE DI VEROLENGO, rappresentato e difeso dagli avv. Claudio Dal Piaz, Cristina Roggia, con domicilio eletto presso Claudio Dal Piaz in Torino, via S. Agostino, 12;
MINISTERO DELL'INTERNO, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata per legge in Torino, corso Stati Uniti, 45;

per l'annullamento

- dell'ordinanza n. 1691 del 01 ottobre 2008 notificata alla ricorrente in pari data;
- del verbale di Polizia Municipale dell'11 ottobre 2008 di contestazione di violazione della predetta ordinanza;

nonchè di ogni atto presupposto, consequenziale e comunque connesso a quello impugnato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Verolengo e di Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 marzo 2012 il dott. Antonino Masaracchia 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 ordinanza n. 1691, del 1° ottobre 2008, il Vicesindaco di Verolengo (TO), in qualità di “*Responsabile del Servizio*”, ha imposto al sig. Angelo Neri, quale legale rappresentante dell'esercizio commerciale denominato “Busi Pub s.a.s.”, di “*anticipare temporaneamente l'orario di chiusura*” del locale alle ore 2:00 della notte, in luogo della chiusura alle ore 4:00. Nella motivazione dell'atto si legge che “*sono pervenute numerose e ripetute segnalazioni da parte di cittadini infastiditi dai continui schiamazzi nelle ore notturne*” provenienti dal suddetto locale.

Avverso tale ordinanza la Busi s.a.s. di Neri Angelo ha proposto impugnazione dinnanzi a questo TAR, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare. Oggetto di impugnazione è, altresì, il verbale della Polizia Municipale dell'11 ottobre 2008, con il quale è stata contestata la violazione della suddetta ordinanza con irrogazione della sanzione amministrativa di euro 308,00.

Questi, in sintesi, i motivi di gravame sollevati dalla società ricorrente:

- incompetenza: l'art. 9 della legge n. 447 del 1995 (Legge quadro sull'inquinamento acustico) riserva al Sindaco – e non anche al Vicesindaco – la

competenza ad adottare le sanzioni contingibili ed urgenti ivi contemplate. Non sarebbero del resto desumibili, nella fattispecie, le situazioni straordinarie di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 267 del 2000 (assenza o impedimento del Sindaco o avvenuta sospensione dall'esercizio delle sue funzioni) che consentono, a norma del comma 2 della citata disposizione, la sostituzione da parte del Vicesindaco; né sarebbe dato capire di quale “*Servizio*” quest'ultimo fosse “*Responsabile*” in base all'intestazione dell'atto;

- eccesso di potere per carenza dei motivi di necessità ed urgenza e travisamento dei fatti: secondo la ricorrente sarebbe accaduto solo un “episodico avvenimento” (“presunti schiamazzi provenienti nella sera del 03.07.08 dai locali occupati dalla Busi S.a.s.”) dal quale non sarebbe possibile desumere una situazione “patologica” o “permanente” di disturbo; i cittadini eventualmente disturbati, nella ricostruzione della ricorrente, “avrebbero piuttosto dovuto adire a loro tutela l'Autorità giudiziaria ordinaria”;

- eccesso di potere per illogicità manifesta: la motivazione del provvedimento sarebbe in aperto contrasto rispetto a quanto verbalizzato dai Carabinieri;

- difetto di istruttoria: l'amministrazione comunale non avrebbe compiuto alcuna verifica *in loco* prima di adottare l'impugnata ordinanza;

- difetto di motivazione: la motivazione espressa sarebbe “assolutamente incongrua” rispetto all'effettiva sussistenza di una situazione straordinaria di emergenza, così come richiesto dall'art. 9 della legge n. 447 del 1995;

- violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, per mancata comunicazione di avvio del procedimento.

La società ricorrente chiede, altresì, il risarcimento del danno subito.

2. Si è costituito in giudizio il Comune di Verolengo, in persona del Sindaco *pro tempore*, depositando documenti e chiedendo, con successiva memoria, il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 6 del 2009 questo TAR ha accolto la domanda cautelare ritenendo fondati, ad un primo sommario esame, i motivi incentrati sul dedotto profilo di incompetenza del Vicesindaco, sull'omissione di accertamenti istruttori idonei a comprovare la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 9 della legge n. 447 del 1995 e sull'incongruità del supporto motivazionale dell'atto.

In prossimità della pubblica udienza di discussione, con memoria depositata il 14 febbraio 2012, l'Avvocatura dello Stato ha chiesto l'estromissione dal processo del Ministero dell'Interno, posto che il provvedimento impugnato non apparirebbe riconducibile al paradigma della misura contingibile ed urgente di cui all'art. 54 d.lgs. n. 267 del 2000 e sarebbe stato adottato, pertanto, dal Vicesindaco quale esponente dell'amministrazione comunale e non anche di quella statale (ossia, quale ufficiale di Governo).

Alla pubblica udienza del 21 marzo 2012, quindi, la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Deve preliminarmente essere accolta l'eccezione di inammissibilità, per difetto di legittimazione passiva in capo al Ministero dell'Interno (con conseguente sua estromissione dal giudizio), formulata dall'Avvocatura dello Stato nella memoria depositata il 14 febbraio 2012.

L'adozione dell'atto impugnato è giustificata, nella motivazione, dal richiamo all'art. 9 della legge n. 447 del 1995 (norma che consente al Sindaco, in quanto rappresentante della comunità locale, di adottare speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore) senza, invece, alcun richiamo all'art. 54 del

d.lgs. n. 267 del 2000 (norma che invece prevede il generale potere di ordinanza *extra ordinem* e lo attribuisce al Sindaco nella veste di ufficiale del Governo).

Non vi è dubbio, pertanto, che nel caso di specie l'ordinanza impugnata sia stata adottata dal Sindaco quale rappresentante della collettività locale e non anche nella veste di ufficiale del Governo: di conseguenza, non può assumere alcun ruolo processuale il Ministero dell'Interno nei confronti del quale va, pertanto, disposta l'estromissione dal giudizio.

4. Nel merito, il ricorso è fondato, alla luce del primo motivo di gravame (e con assorbimento degli altri).

L'atto è stato adottato dal Vicesindaco "Responsabile del Servizio": dunque sembrerebbe essere richiamato un doppio titolo di legittimazione del suo autore, ossia in quanto "Vicesindaco" nonché in quanto "Responsabile del Servizio". Sennonché il complessivo tenore dell'atto non è tale da giustificare il presunto titolo di legittimazione né per l'una né per l'altra ipotesi. Ed infatti, per un verso, l'adozione dell'atto da parte del sostituto del Sindaco avrebbe richiesto l'indicazione del titolo legittimante la sostituzione, a norma dell'art. 53, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 (avrebbe dovuto essere indicato, cioè, che il Sindaco era assente, o temporaneamente impedito, o sospeso dall'esercizio delle sue funzioni: situazioni senza le quali non può configurarsi una sostituzione secondo la legge); per altro verso, la dicitura "Responsabile del Servizio" rimane del tutto priva di contenuto, atteso che non è indicato di quale "servizio" si trattasse. Elementari regole di trasparenza amministrativa imponevano, al contrario, di indicare con precisione quale servizio comunale si trovasse, in quel momento, ad agire, al fine di conferire certezza ai destinatari dell'atto circa un elemento fondamentale (quello soggettivo) del provvedimento. Non può assumere rilevanza quanto in proposito viene riferito dalla difesa dell'amministrazione, ossia che si trattava del

Responsabile del Settore Commercio, Vigilanza e Lavori Pubblici (setteore cui il Vicesindaco era stato preposto in forza di precedente delega del Sindaco): si tratta, infatti, di un tentativo di integrazione postuma degli elementi fondamentali dell'atto, in quanto tale inammissibile, posto che tali elementi devono sussistere al momento dell'adozione dell'atto e non possono certo essere desunti, a posteriori, da notizie riferite in giudizio dall'amministrazione.

5. Deve, ora, scrutinarsi la domanda di risarcimento del danno avanzata da parte ricorrente.

La domanda non può essere accolta per mancanza della necessaria prova del danno sofferto. Deve, anzitutto, rilevarsi che i registri dei corrispettivi e gli scontrini (recanti il "rapporto chiusura giornaliero") depositati in giudizio dalla ricorrente – e volti, nel suo intendimento, a dimostrare i "minori guadagni" che la società avrebbe ottenuto nel mese di ottobre 2008 rispetto al mese precedente – possono, al più, attestare i ricavi ottenuti nel corso dell'intera giornata di riferimento, senza distinguere tra fasce orarie della medesima giornata: in tal modo però, all'evidenza, non si ottiene la dimostrazione dei "minori guadagni" rapportati alla chiusura anticipata dell'esercizio, non essendo dato conoscere l'effettiva incidenza che ha determinato, per ogni giornata, l'anticipazione della chiusura alle ore 2:00. Per altro verso, come ha riferito l'amministrazione in giudizio (e come risulta dal verbale di contestazione dell'11 ottobre 2008), la titolare del locale si è inizialmente sottratta all'osservazione dell'ordinanza impugnata, perseverando dunque nella chiusura dell'esercizio alle ore 4:00 della notte. A ciò aggiungasi che l'impugnazione è stata presentata – mediante notificazione presso l'amministrazione comunale – solo in data 29 novembre 2008, senza che la ricorrente (per sua libera scelta) si sia avvalsa dello strumento della sospensione cautelare monocratica (di cui all'art. 21, comma 9, della legge n. 1034 del 1971,

allora vigente) che le avrebbe consentito, qualora accolta, di azzerare i danni sofferti nell'immediato. In definitiva, quindi, non solo non si ha la prova del danno effettivamente patito ma si è anche in presenza di un colpevole aggravamento del danno stesso da parte della società ricorrente, la quale non si è avvalsa dell'apposito strumento predisposto dall'ordinamento per sospendere tempestivamente l'efficacia dell'atto impugnato.

6. Con riferimento alle spese di giudizio, il Collegio rinviene giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione seconda, definitivamente pronunciando,

- a)* estromette dal giudizio il Ministero dell'Interno;
- b)* accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'ordinanza n. 1691, del 1° ottobre 2008, del Comune di Verolengo;
- c)* respinge la domanda risarcitoria;
- d)* compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2012 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Ofelia Fratamico, Referendario

Antonino Masaracchia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/04/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)