

N. 00050/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00023/2013 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 23 del 2013, proposto da:

R.F.I. - RETE FERROVIARIA ITALIANA S.P.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Piscitelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Antonella Borsero in Torino, via Pietro Micca, 21;

contro

COMUNE di CREVOLADOSSOLA, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito;

A.S.L. V.C.O. - Azienda Sanitaria Locale del Verbano Cusio Ossola, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita;

A.R.P.A. - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale del Piemonte, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita;

per l'annullamento

- dell'ordinanza del sindaco del Comune di Crevoladossola prot. n. 29/2012 del 06.11.2012 - notificata ad R.F.I. in data 23.11.2012 - con la quale è stato ordinato di dare riscontro all'amministrazione comunale di Crevoladossola delle misure di mitigazione che R.F.I. intende attuare sul territorio comunale per evitare i rischi da rumore ferroviario e il potenziale impatto sulla salute dei residenti;

- di tutti gli atti precedenti, successivi, o comunque connessi, anche non conosciuti dalla ricorrente, ivi incluse la relazione tecnica di Arpa Piemonte - Struttura complessa epidemiologia e salute ambientale del 20 luglio 2012;

- nonchè del documento predisposto dal Dipartimento provinciale ARPA del Verbano Cusio Ossola in data 18.4.2011.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 dicembre 2013 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e udito il difensore di parte

ricorrente, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con ricorso notificato il 2-3 gennaio 2013 e depositato il 10 gennaio 2013, R.F.I. Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. ha impugnato l'ordinanza n. 29/2012 del 6 novembre 2012 notificata il 23 novembre 2012 con cui il Sindaco di Crevoladossola le ha ordinato di provvedere entro 30 giorni dalla ricezione dell'atto a *"dare riscontro all'Amministrazione Comunale di Crevoladossola delle misure di mitigazione che [R.F.I.] intende attuare sul territorio comunale per evitare i rischi da rumore ferroviario e il potenziale impatto sulla salute dei residenti, in attesa della soluzione definitiva del problema"*, indicando, in particolare, *"i tempi di messa in esecuzione"* di tali misure di mitigazione, *"che non potranno essere comunque superiori ad un mese a partire dalla data di trasmissione del documento di RFI"*.

2. Il provvedimento è stato adottato ai sensi degli artt. 50 e 54 del D. Lgs. 267/2000 e s.m.i. sulla scorta del parere reso dall'ARPA Piemonte SC Epidemiologia e Salute Ambientale del 20 luglio 2012 prot. n. 74949, nel quale – riporta il provvedimento - *"sono descritti gli effetti negativi per la salute derivanti dal disturbo del sonno fisiologico nella popolazione e le soglie di rumore correlate con la comparsa delle alterazioni biologiche e patologiche studiate e riportate nella letteratura scientifica internazionale"*, con la precisazione, in particolare, che *"i livelli di rumore notturno misurato, nei vari siti di misura, collocano la situazione dei Comuni di Domodossola e Crevoladossola nelle fasce con maggior impatto sulla salute, con percentuali di popolazione interessata dagli effetti sanitari collocabile tra il 20% e il 30%"*, e con la rilevazione di *"valori...inaccettabili"* dal punto di vista epidemiologico".

3. Attraverso quattro motivi di ricorso, la ricorrente ha lamentato:

I) la mancata comunicazione di avvio del procedimento, necessaria anche nel caso di ordinanze contingibili e urgenti in assenza di ragioni di urgenza qualificata; ragioni non solo non esternate dal sindaco nella motivazione dell'atto adottato, ma del tutto insussistenti nel caso di specie tenuto conto che la relazione tecnica dell'ARPA risale a quattro mesi prima e che i rilievi fonometri risalgono addirittura a 8 mesi prima; in tal modo RFI è stata illegittimamente estromessa dalle operazioni di rilevazione fonometrica eseguita dalla ARPA;

II) l'incompetenza del Sindaco ad adottare ordinanze contingibili e urgenti nella in materia di emissioni sonore provenienti da una infrastruttura ferroviaria, destinata al servizio pubblico essenziale di trasporto passeggeri e merci sul territorio nazionale; infatti, l'art. 9 comma 1 della L. 26 ottobre 1995, n. 447 (legge quadro sull'inquinamento acustico) stabilisce nel caso di servizi pubblici essenziali la facoltà di adottare ordinanze contingibili e urgenti *"qualora sia richiesto da eccezionali e urgenti necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente"*, è riservata *"esclusivamente al Presidente del Consiglio dei Ministri"*, anche al fine di garantire modalità di gestione delle interferenze acustiche derivanti dall'infrastruttura ferroviaria omogenee su tutto il territorio nazionale;

III) la violazione della normativa di settore in materia di inquinamento acustico e l'eccesso di potere per erroneità dei presupposti, perplessità, irragionevolezza, sviamento, difetto di istruttoria e di motivazione: la società ricorrente ha già provveduto agli adempimenti previsti dalla legislazione nazionale in materia di inquinamento acustico, la quale parla espressamente di piani *"pluriennali"*; in particolare la ricorrente ha provveduto nel 2002 alla mappatura acustica, nel 2003 alla redazione del piano di risanamento acustico (di cui il Ministero ha approvato nel 2004 uno stralcio relativo ai primi quattro anni), e all'aggiornamento del piano di risanamento nel 2009; sulla linea ferroviaria che interessa i territori di Domodossola e Crevoladossola, i primi interventi di bonifica acustica (con la realizzazione di barriere antirumore) sono stati programmati per il 10<sup>^</sup>, l'11<sup>^</sup> e il 13<sup>^</sup> anno; tutte le opere di mitigazione possono essere eseguite solo con l'avallo del Ministero, in modo tale da garantire che il contenimento delle emissioni sonore avvenga sull'intero territorio nazionale con caratteri strutturali e funzionali sostanzialmente identici.

IV) il difetto di istruttoria, dal momento che la relazione tecnica dell'ARPA si basa su dati inattendibili; le operazioni di rilevazione fonometrica si sono svolte senza la partecipazione di RFI; non vi è alcuna garanzia che sia stata eseguita una rigorosa distinzione fra le emissioni sonore derivanti dalla linea ferroviaria e quelle prodotte da altre fonti di rumore nella zona.

4. Con decreto presidenziale n. 17/13 del 15 gennaio 2013 è stata accolta la domanda di misure cautelari monocratiche sul rilievo che *"i termini assegnati alla ricorrente per l'esecuzione delle misure di mitigazione imposte con l'ordinanza impugnata non consentono di attendere la trattazione collegiale della domanda di sospensione della anzidetta ordinanza"*.

5. Il Comune di Crevoladossola, l'ASL VCO e l'ARPA Piemonte, ritualmente intimati, non si sono costituiti. Peraltro, con nota trasmessa a questo Tribunale il 14 gennaio 2013, il sindaco del Comune di Crevoladossola ha esposto di aver

ritenuto necessario ed improcrastinabile l'emissione dell'ordinanza impugnata, ai sensi degli artt. 50 e 54 D. Lgs. 267/2000, a causa degli elevati livelli di rumore notturno riscontrati; ha precisato, inoltre, *che "ciò che si ordina a RFI non è quello di realizzare gli interventi di Bonifica acustica previsti nel Piano di risanamento presentato dalla società, quanto di mettere in atto una serie di misure di mitigazione (esempi: diminuire la velocità all'entrata e all'uscita delle stazioni, ovvero in presenza di nuclei urbani, soprattutto in orario notturno, ecc.)"*.

6. Con ordinanza n. 76 dell'8 febbraio 2013, la Sezione ha accolto la domanda cautelare di parte ricorrente, ritenendo sussistenti i presupposti di *fumus boni iuris* ( "con particolare riferimento alle censure di difetto di attribuzione e di incompetenza sollevate con il secondo motivo") e di *periculum in mora* ( "attesa la possibile incidenza (anche solo indiretta) dell'atto impugnato sulla gestione del servizio pubblico di trasporto e delle relative infrastrutture").

7. In prossimità dell'udienza di merito, la difesa di parte ricorrente ha depositato una memoria conclusiva.

8. All'udienza pubblica del 12 dicembre 2013, la causa è stata trattenuta per la decisione

## DIRITTO

1. Viene all'esame del merito l'atto con cui il Sindaco del Comune di Crevoladossola ha ordinato a Rete Ferroviaria Italiana:

- di comunicare entro 30 giorni all'amministrazione comunale quali misure di mitigazione essa intenda attuare sul territorio comunale per evitare i rischi da rumore ferroviario e il potenziale impatto sulla salute dei residenti, in attesa della soluzione definitiva del problema;

- di indicare specificamente i tempi di messa in esecuzione delle predette opere di mitigazione;

- di eseguire tali opere in un termine non superiore a 30 giorni dalla trasmissione al Comune delle predetta comunicazione.

2. L'atto impugnato è stato adottato dal Sindaco nell'esercizio dei poteri contingibili e urgenti di cui agli artt. 50 e 54 del D. Lgs. 267/2000, espressamente richiamati nell'oggetto e nella motivazione dell'atto stesso, a tutela della salute dei cittadini.

3. Il ricorso è fondato. In particolare, sono fondate e assorbenti le censure dedotte dalla ricorrente con il secondo motivo.

3.1. L'art. 9, comma 1, della L. 26 ottobre 1995 n. 447 ( "Legge quadro sull'inquinamento acustico"), prevede che *"Qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della giunta regionale dall'articolo 8 della L. 3 marzo 1987, n. 59, il prefetto, il Ministro dell'ambiente, secondo quanto previsto, e il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, con provvedimento motivato, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività"*.

3.2. La stessa norma precisa, peraltro, che *"Nel caso di servizi pubblici essenziali, tale facoltà è riservata esclusivamente al Presidente del Consiglio dei ministri"*.

3.3. In forza di quest'ultima disposizione, è consolidato in giurisprudenza l'orientamento secondo cui i provvedimenti concernenti speciali forme di contenimento e di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività, in materia di servizi pubblici essenziali, sono riservati esclusivamente al Presidente del Consiglio dei Ministri, e ciò all'evidente scopo di uniformare l'azione amministrativa alle enucleate peculiari fattispecie ove incidenti su servizi pubblici essenziali (TAR L'Aquila, sez. I, 10 gennaio 2013, n. 8; TAR Perugia, sez. I, 22 dicembre 2011, n. 411 e 11 novembre 2008 n. 722; TAR Firenze sez. II, 15 marzo 2002, n. 494; Consiglio di Stato, sez. V, 9 febbraio 2001, n. 580).

3.4. In tali ipotesi, venendo in rilievo concorrenti interessi di rilievo pubblicistico inerenti a servizi pubblici essenziali, la sede di composizione del conflitto non può essere individuata nel livello territoriale comunale, neppure ai fini dell'emanazione di provvedimenti contingibili e urgenti, ma si sposta inevitabilmente ad un livello più elevato.

3.5. Il trasporto ferroviario è qualificato come *"servizio pubblico essenziale"* dall'art. 1 comma 2, lett. b), L. 12 giugno 1990 n. 146. Ne consegue che in tale specifica materia, eventuali provvedimenti contingibili e urgenti concernenti il contenimento e l'abbattimento delle emissioni sonore derivanti dal trasporto ferroviario sono di competenza del Presidente del Consiglio, e non del Sindaco. Ne consegue ulteriormente che l'atto impugnato, nell'ordinare alla società ricorrente di porre in essere misure urgenti di mitigazione del rumore ferroviario, è palesemente viziato da incompetenza

e da difetto di attribuzione, essendo stato adottato dal Sindaco invece che dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

3.6. Le stesse misure di mitigazione indicate in via esemplificativa dal Sindaco nella nota difensiva prodotta in giudizio ( *“diminuire la velocità all’entrata e all’uscita delle stazioni, ovvero in presenza di nuclei urbani, soprattutto in orario notturno..”*) rendono ancora più evidente l’incidenza di tali misure sulle modalità di gestione del servizio pubblico di trasporto, con effetti interferenziali non riducibili al solo territorio comunale ma estensibili all’intera rete di trasporto nazionale: da cui la necessità, avvertita dal legislatore, di attribuire ogni potere in merito ad una Autorità sovraordinata e centrale.

4. Alla stregua di tali considerazioni, il ricorso è fondato e va accolto, con il conseguente annullamento dell’ordinanza sindacale impugnata e l’assorbimento delle ulteriori censure dedotte.

5. Le spese di lite possono essere compensate integralmente tra le parti, ricorrendone giusti motivi per la peculiarità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo accoglie e per l’effetto annulla l’ordinanza sindacale impugnata.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2013 con l’intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Primo Referendario, Estensore

Giovanni Pescatore, Referendario

L’ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/01/2014

IL SEGRETARIO

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