

TAR Veneto Sez. III sent.187 del 24 gennaio 2007 - Piani risanamento acustico

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO,

terza Sezione

Ricorso n. 2312/04

Sent. n. 187/07

con l'intervento dei magistrati

Angelo De Zotti Presidente
Rita De Piero Consigliere relatore
Angelo Gabbricci Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 2312/04, proposto da FRO s.r.l., in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Osvaldo Pettine e Wanda Falciani, con elezione di domicilio presso lo studio della seconda in Venezia, San Marco n. 3472;

contro

il Comune di Cittadella, in persona del Sindaco pro tempore, costituito in giudizio col patrocinio dell'avv. Alberto Cartia, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R., a tenore dell'art. 35 R.D. 26.6.24 n. 1054;

per l'annullamento

quanto al ricorso principale, della deliberazione del Consiglio comunale n. 11 del 7.4.2004 di adozione del Piano di Classificazione Acustica (e atti connessi); e, quanto ai motivi aggiunti, del provvedimento consiliare n. 62 del 21.6.05, di approvazione del medesimo piano;

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, notificati rispettivamente il 19.7.04 e il 24.10.05 e depositati presso la segreteria il 26.7.04 e il 4.11.05, con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione del resistente Comune di Cittadella, con i relativi allegati;

visti gli atti tutti della causa;

uditi - alla pubblica udienza del 9.11.06 (relatore il cons. De Piero) - l'avv. Pettene, per la parte ricorrente e l'avv. Zaramella, in sostituzione di Cartia, per il Comune;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1. - La ricorrente Società rappresenta di essere proprietaria di un'area - dove esercita la propria attività - "quasi tutta" ricadente in zona D1, che il Comune ha ricompreso, ai fini della qui contestata classificazione acustica, nell' "Isolato 20", cui è stato attribuito il grado III.

Essa impugna, col ricorso principale, il provvedimento di adozione del Piano di Classificazione Acustica (di seguito: "Piano"), e, coi motivi aggiunti, quello di definitiva approvazione dello stesso, lamentando, appunto, che detta area sia stata infine inserita nella classe III, anziché in V come dovevasi.

1.1. - In diritto lamenta:

1) violazione del principio di buon andamento della P.A., posto che il Comune, prima di determinarsi, avrebbe dovuto attendere l'emanazione della nuova disciplina regionale di dettaglio. Violazione di legge, in quanto il Piano è stato adottato in asserita conformità alla DGRV n. 4313 del 21.9.93, peraltro contenente disposizioni da ritenersi oramai inapplicabili.

L'art. 4 della L. 447 del 26.10.95 ha fissato alle Regioni il termine di un anno per emettere linee guida e direttive per la classificazione acustica del proprio territorio. La Regione Veneto non vi ha provveduto, ma ha - successivamente - emesso una propria legge (n. 21 del 10.5.99) che, all'art. 3, affidava alla Giunta regionale il compito di adeguare ed aggiornare le linee guida già esistenti, adottate con la deliberazione giunta n. 4313 del 21.9.93. Tale adeguamento non è tuttavia ancora intervenuto.

In tale situazione, essendo mutato il quadro normativo di riferimento, non è possibile (né legittimo) che i Comuni facciano riferimento alla DGR 4313/93.

2) Travisamento di fatto, insufficienza di istruttoria e violazione dell'art. 4, comma 1, lett. a), della L. 447/95 e della stessa DGRV 4313/93, all. B, punto 4.

La legge stabilisce che la suddivisione del territorio comunale in classi acustiche deve "tener conto delle preesistenti destinazioni d'uso del territorio", con ciò imponendo l'armonizzazione delle due strumentazioni (urbanistica ed acustica) al fine di non vanificare (come è nella specie avvenuto) il legittimo affidamento dei cittadini. Infatti, nel caso all'esame, la ricorrente, i cui fondi ricadono - quasi per intero - in zona D1 (industriale di completamento) di è vista inserire in classe acustica II, nella quale vanno invece incluse le "aree a destinazione prevalentemente residenziale", ove siano presenti - oltre a case di abitazione - solo attività commerciali e artigianate di servizio.

3) Travisamento di fatto, per essere stata artificiosamente ampliato il perimetro dell'area acustica n. 20 al fine, ricomprendendovi anche aree D, di "diluire" la presenza delle attività della ricorrente inserendovi aree a prevalente destinazione residenziale.

La ricorrente lamenta che la perimetrazione dell'isolato 20 sia irragionevole e posta in essere al solo fine di accorpate insieme - illogicamente - aree produttive e residenziali per "abbassarne" la classificazione acustica (che, infatti, è risultata di grado II).

4) Altra illogicità e travisamento; violazione dei criteri posti dalla DGRV 4313/93; inapplicabilità del criterio parametrico. La classificazione acustica va effettuata previa ricognizione delle caratteristiche territoriali esistenti e suddividendo il territorio comunale in sei ambiti sulla base del reale utilizzo del territorio medesimo, quindi seguendo, in linea di massima, la zonizzazione urbanistica prevista dal P.R.G.. Tale criterio vale, in particolare per le classi I (aree particolarmente protette), V e VI (aree prevalentemente ed esclusivamente industriali).

Solo in via subordinata, e per classificare zone non aventi destinazione univoca (e cioè quelle acusticamente rientranti nella classe II - prevalentemente residenziale - III - di tipo misto - e IV - ad intensa attività umana) si ricorgerà al criterio integrativo basato sull'analisi di parametri rilevanti ai fini della produzione di rumore e di densità abitativa, commerciale, artigianale e di livello di traffico.

Risulta quindi violato l'ordine delle priorità indicate dalle norme. Un'area ricompresa in zona D non può che essere classificata in classe V.

5) Errore nell'applicazione dei parametri

L'isolato 20 è stato classificato in classe II avendo totalizzato 5 punti. Tuttavia essendo, appunto, tale punteggio pari a 5 e non inferiore a 5, l'area doveva essere fatta rientrare - come risulta dalla tabella di cui a pg. 35 dello Studio di zonizzazione - in classe III.

1.2. - Il Comune si è costituito, chiedendo la reiezione del ricorso ed eccependone, in limine, l'inammissibilità per essere stato impugnato un atto endoprocedimentale e non definitivo.

2. - Con motivi aggiunti, notificati in data 20.10.05, la ricorrente impugna l'atto di approvazione del piano di classificazione acustica. Premesso che - nonostante le osservazioni presentate in sede di procedimento - la classificazione dell'isolato 20 non è mutata, la ricorrente ripropone tutti i motivi di ricorso già esposti.

2.2. - Il Comune si è costituito anche per contrastare i motivi aggiunti, ribadendo la legittimità del proprio operato ed eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità (sia del ricorso che dei motivi aggiunti) in quanto tendenti all'annullamento in toto dei provvedimenti opposti e non solo in parte qua, cioè all'isolato n. 20.

In fatto, precisa altresì che - in esito all'accoglimento di una delle osservazioni presentate dalla ricorrente (che ricalca il motivo n. 5 del ricorso) - la classificazione della porzione di area, pur inclusa nell'isolato 20, ove ha sede l'impresa di proprietà della stessa, è stata fatta rientrare non più in classe II, ma in III.

2.3. - Entrambe le parti presentano memorie con cui puntualizzano e ribadiscono le già rassegnate conclusioni.

In particolare, la ricorrente prende atto della scelta del Comune di procedere alla nuova classificazione dell'isolato 20 in classe III (ritenendo comunque tale conclusione errata e non soddisfattiva), laddove il Comune precisa che l'inserimento in classe III riguarda solo "la porzione dell'isolato 20 ove insistono gli stabilimenti della Società ricorrente".

3. - Dapprima vanno deliberate le eccezioni di inammissibilità formulate dal Comune resistente.

3.1. - Piuttosto che infondata, l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione dell'atto di adozione del Piano - ritenuto dal Comune infraprocedimentale e, quindi, non impugnabile autonomamente - è superata dai fatti, avendo comunque la ricorrente provveduto ad impugnare anche l'atto terminativo del procedimento e le modifiche dallo stesso apportate al regime delle aree di cui trattasi.

3.2. - Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità del ricorso e relativi motivi aggiunti per aver la ricorrente chiesto l'annullamento in toto e non solo in parte qua dei provvedimenti opposti. Le impugnazioni sono, all'evidenza, ammissibili, ma la disamina e la conseguente decisione non possono che limitarsi a prendere in considerazione (conformemente alle istanze del Comune) l'isolato 20, contro la sola classificazione del quale, peraltro, la ricorrente ha sollevato motivi di doglianza.

3.3. - Il Comune ribadisce, in più punti delle proprie difese, come la classificazione acustica costituisca scelta di merito dell'Amministrazione, insindacabile quindi, a suo dire, in questa ordinaria sede di legittimità.

Tale prospettazione non può essere accolta. Come correttamente osserva la ricorrente, infatti, le scelte inerenti la classificazione acustica non afferiscono al merito dell'attività pianificatoria/programmatoria del Comune, ma sono espressione di discrezionalità tecnica, ancorata all'accertamento di specifici presupposti di fatto. Il primo dei quali è il preuso del territorio, proprio per non sacrificare oltremodo le consolidate aspettative di coloro che si sono legittimamente insediati - per quanto qui rileva - in zone qualificate industriali e, quindi, funzionalmente deputate all'espletamento di attività produttive, che non debbono subire limitazioni, a causa della classificazione acustica, non adeguatamente giustificate (diversamente da ciò che potrebbe avvenire, ad esempio, per le attività industriali localizzate in zona impropria).

Le doglianze sollevate dalla ricorrente potrebbero quindi ben essere infondate, ma non sono certamente inammissibili.

6. - Nel merito, il ricorso e i relativi motivi aggiunti sono fondati, nei termini di cui appresso.

Va precisato, in fatto, che l'area ove opera la ricorrente, classificata urbanisticamente (in gran parte) D1, è stata inclusa in sede di adozione del Piano di classificazione acustica, unitamente ad una serie di aree residenziali (C2) e aree a parco adiacenti, nell'Isolato 20, classificato acusticamente in classe II. In sede di approvazione del Piano stesso, in accoglimento di un'osservazione presentata dall'istante (relativa all'errata valutazione dei punteggi conseguiti attraverso il criterio parametrico), la classificazione della sola area ove insiste l'azienda Fro s.r.l. (come precisa il Comune nella propria ultima memoria) è passata dalla classe II alla III, laddove alla rimanente parte dell'Isolato 20 è stata evidentemente confermata la classe II.

6.1. - L'istante, in sostanza, lamenta due ordini di illegittimità: irragionevole perimetrazione dell'Isolato 20 (che accorpa zone industriali e residenziali, all'asseritamente sviato fine di consentire l'abbassamento del grado acustico) e erronea (conseguente) classificazione ai fini acustici.

6.2. - In merito alla perimetrazione dell'Isolato 20 si osserva che lo stesso comprende, come esposto, sia un'area industriale - classificata urbanisticamente D1 - che aree squisitamente residenziali (C2) e aree verdi.

Orbene, se la creazione di siffatta macroarea può dirsi - in astratto - corrispondente ad uno dei principi generali indicati dalla DGRV 4313/93, e cioè di "non creare micro suddivisioni di aree al fine di evitare una zonizzazione troppo frammentata" individuando, invece, macroaree di significativa ampiezza, siffatto modo di operare contrasta, viceversa, con altro importante criterio e cioè quello di individuare (ancorché "nei limiti del possibile") "aree con caratteristiche omogenee".

Come ha precisato anche la giurisprudenza (in un caso molto simile, ove aree urbanisticamente produttive sono state accorpate ad aree residenziali, peraltro classificando l'intero comparto parte in classe IV, parte in V): "non risulta.. ragionevole, perché non fondato su una realistica rappresentazione della situazione considerata, un azionamento che preveda l'inserimento nella stessa classe di aree aventi valenza e destinazione diversa, atteso che, in questo modo, si assoggettano tali aree agli stessi limiti di emissione acustica, pregiudicando le esigenze dei soggetti che operano nel settore industriale, ove lo stesso legislatore ha consentito più elevati livelli di rumorosità in considerazione delle esigenze scaturenti dalla natura dell'attività svolta. Nella fattispecie in questione, l'amministrazione comunale, inserendo il territorio sul quale insistono gli stabilimenti industriali di proprietà delle ricorrenti nella classe V, nella quale, ai sensi della tabella 1 del D.P.C.M. 1.3.1991, sono ricomprese le aree interessate sia da insediamenti industriali che da abitazioni, ha indubbiamente travisato i presupposti fattuali. Il comune ha indubbiamente agito illegittimamente, estendendo l'ambito territoriale dell'area da inserire nella classe V in modo da ricomprendere all'interno del medesimo, oltre agli stabilimenti industriali, anche altre aree agli stessi adiacenti ma aventi diversa destinazione. E l'inserimento in classe IV di una fascia dell'area medesima è da ritenersi a maggior ragione erroneo. In considerazione dell'esclusiva valenza industriale del territorio, sarebbe risultata corretta la collocazione del sito nella classe VI (area esclusivamente industriale)" (cfr. Tar Milano n. 1231/04).

Nel caso all'esame risulta oggettivamente difficile comprendere le ragioni per cui il Comune ha creato una macrozona (Isolato 20) contenente parti del territorio comunale tanto significativamente diverse per destinazione, come zone D e C. L'irragionevolezza della scelta è confermata dalla circostanza che entro il medesimo ambito, alla fine, il Comune si è determinato (necessariamente, avendo utilizzato il metodo di valutazione parametrica - peraltro, come correttamente rileva la ricorrente - neppure applicabile alle zone D. Si veda, in tal senso, Tar Veneto n. 4298/05) ad attribuire una duplice, diversa, classificazione acustica (II e III). Viene quindi ulteriormente dimostrata, per *facta concludentia*, l'irragionevolezza della perimetrazione dell'Isolato 20.

6.3. - La creazione di un unico comparto acustico viene peraltro giustificata col richiamo al divieto, posto dalle norme, di rendere contigue zone di classificazione acustica molto diversa, come si sarebbe dovuto fare attribuendo la propria "naturale" classificazione sia alla zona industriale (V o VI) che a quella residenziale e/o mista (II, III o IV)

L'argomento non persuade.

In realtà, come stabiliscono la L. 447/95 (art. 4) e la DGRV 4313/93, se non può essere rispettato, per la concreta situazione di fatto del territorio ("preesistenti destinazioni d'uso") il divieto di contatto diretto di aree che aventi grado acustico non immediatamente consecutivo (come può avvenire quando zone urbanisticamente qualificate produttive sono collocate a ridosso di aree residenziali), il Piano dovrà prevedere la realizzazione di zone cuscinetto, ovvero, se neppure questo è praticabile, imporre piani di risanamento acustico.

Ciò che invece non è ammissibile è la creazione di macrozona che comprendano parti del territorio del tutto eterogenee.

6.4. - Oltre che la perimetrazione dell'Isolato 20, risulta errata (sia in conseguenza di ciò, sia per l'ulteriore motivo di cui appresso) anche la classificazione della zona D, ove insiste l'attività della ricorrente, nella classe III. E, invero, a tenore del DPCM 1.3.91 e della DGRV 4213/93 la III classe comprende le "aree di tipo misto", cioè le "aree rurali interessate da attività che impiegano macchine operatrici" e le "aree urbane con media densità di popolazione, con presenza di attività commerciali, uffici, con limitata presenza di attività artigianali ed assenza di attività industriali"; laddove la IV si riferisce ad "aree con limitata presenza di piccole industrie", aree portuali, ovvero poste in prossimità di strade di grande comunicazione o di vie ferroviarie, e, ancora, ad aree urbane interessate da intenso traffico veicolare, con alta densità di popolazione, elevata presenza di attività commerciali ed uffici e con presenza di attività artigianali (quali zone A e centri città); e le classi V e VI si riferiscono ad aree prevalentemente industriali (con scarsità di abitazioni) o esclusivamente industriali (prive di insediamenti abitativi, ad eccezione della casa dei custodi o dei proprietari dell'attività industriale).

Considerato che l'azienda della ricorrente è collocata in zona D (e non in zona impropria, situazione nella quale possono essere svolte considerazioni in parte diverse), quindi espressamente votata, a tenore di P.R.G., ad attività produttiva, ancorché contigua (come spesso avviene nel Veneto) a zone residenziali, alla stessa non può in alcun caso essere attribuita la classe acustica III.

In definitiva, il ricorso è fondato e va quindi accolto; conseguentemente il Piano di Zonizzazione Acustica viene annullato, in parte qua, limitatamente alla classificazione della parte dell'Isolato 20 ove ricade la proprietà della ricorrente, inserita in classe III.

7. - Spese e competenze di causa possono essere totalmente compensate tra le parti tutte, sussistendone le ragioni di legge.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, terza sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie, nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla in parte il Piano impugnato. Compensa le spese e competenze del giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio del 9.11.2006.

Il Presidente

L'Estensore

Il Segretario