



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 l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 252 del 2023, proposto da
Claudia Aloisio, Maria Teresa Alvino, Carla Inverardi, Paola Inverardi, Roberto
Aloisio, Tina Ratini, Luca Grimaldi, Pierluigi Castellani, Paola Di Salvatore,
Daniele Di Salvatore, Marisa Margiotti, Stefania Chiarinelli, Michele Niro La
Torretta, Federica Di Giustino, Luca Mattioli, Edoardo Carrozzi, Elisa Marinacci,
Alice Bettini, Giorgio Coccia, Giovanni Parmisano, Cesare Cavallo, Sabrina
Giuliani, Massimo Alfonsetti, Maria Franca Bonanni, Luca Cordovana, Antonella
Baldoni, Maria Rita Massacesi, Franco Rossi, Simona Jemmallo, Pierluigi Massari,
Francesco Ciaglia, Patrizia Vitaliani, Mariano Massari, Franco Massari, Emanuele
Capogna, Matteo Nicolai, Rosa Emilia Passacantando, Anna Cristina Massari,
Emiliano Tosone, Donatella D'Urbano, Silvana Lepore, Valter De Santis, Maurizio
Di Bitonto, Rosalba Alba Maria Sterpeta Fucci, Cristiana Graziani, Barbara
Graziani, Sabrina Cicogna, Pietro Antonio Mancini, Carmine Di Maulo, Davide De
Paulis, Rosa Taddei, Gianluca Rossi, Claudia Laglia, rappresentati e difesi
dall'avvocato Fausto Corti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

contro

Comune dell'Aquila, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Domenico De Nardis e Cinzia Angelini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 80 del 17 agosto 2023, con la quale il Sindaco del Comune dell'Aquila, per lo svolgimento degli eventi musicali organizzati nell'ambito delle manifestazioni "Perdonanza Village", "Perdonanza Celestiniana", "Sulle tracce del drago" e "il Jazz italiano per le terre del sisma", ha autorizzato, per il periodo compreso tra il 17 agosto e il 3 settembre 2023:

- a) la deroga ai limiti fissati dalla normativa vigente in materia di emissioni sonore, le quali dovranno essere comunque contenute entro determinati limiti in facciata agli edifici abitati più prossimi e per il pubblico;
- b) la deroga al rispetto del livello differenziale di rumore di cui alla legge 26 ottobre 1995, n. 447;
- c) la deroga al limite orario della mezzanotte per l'uso di amplificatori per la diffusione della musica, stabilito dall'articolo 22, comma 2, del Regolamento di Polizia Urbana, consentendolo fino alla conclusione degli eventi inseriti nel programma delle predette manifestazioni;
- d) la deroga all'orario di chiusura serale degli esercizi di pubblica somministrazione, prolungandone l'apertura fino alle ore 3:00 per tutte le serate dal 23 agosto al 3 settembre 2023;
- e) la deroga ai limiti orari delle emissioni sonore anche per l'attività di intrattenimento musicale organizzate su tutto il territorio comunale dai pubblici esercizi, consentendo fino alle ore 2:00 l'uso di amplificatori per la diffusione di musica e le esibizioni dal vivo percettibili all'esterno dei locali e delle abitazioni circostanti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune dell'Aquila;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 aprile 2024 la dott.ssa Rosanna Perilli;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, tutti residenti o domiciliati nel centro storico della Città dell'Aquila ovvero nelle immediate vicinanze, hanno domandato l'annullamento, previa sospensione della sua efficacia *inaudita altera parte*, dell'ordinanza n. 80 del 17 agosto 2023, con la quale il Sindaco del Comune dell'Aquila, in occasione degli eventi musicali programmati nell'ambito della manifestazione "Perdonanza Celestiniana 2023", ha autorizzato, per il periodo ricompreso tra il 17 agosto e il 3 settembre 2023:

a) la deroga al divieto, posto dall'articolo 22 del Regolamento comunale di Polizia Urbana, di tenere esibizioni da vivo e di utilizzare amplificatori dopo la mezzanotte;

b) la deroga ai limiti delle emissioni ed immissioni sonore dopo la mezzanotte.

I ricorrenti deducono l'illegittimità dell'ordinanza sindacale, in via principale poiché le deroghe con essa disposte non sarebbero contemplate né dal Regolamento comunale di Polizia Urbana (primo motivo) né dalla disciplina di settore (secondo motivo), in via subordinata poiché dette deroghe contrasterebbero "con le prescrizioni dettate dalla DGR 770/2011 ai fini del rilascio delle autorizzazioni in deroga" (terzo motivo).

1.1. Con decreto cautelare n. 155 del 26 agosto 2023 il Presidente del Tribunale ha respinto la domanda cautelare *inaudita altera parte* per insussistenza delle ragioni di estrema gravità ed urgenza richieste dall'articolo 56 del codice del processo amministrativo.

1.2. In data 19 settembre 2023 si è costituito in giudizio il Comune dell'Aquila, il quale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse alla sua proposizione e ne ha chiesto il rigetto, siccome infondato.

1.3. Con ordinanza n. 181 del 20 settembre 2023, il Tribunale ha fissato l'udienza di trattazione del merito del ricorso e, al contempo, ha ordinato alle parti di depositare una relazione nella quale siano specificati "l'esatto indirizzo di residenza o dimora abituale di tutti i ricorrenti, nonché l'individuazione delle singole fonti di rumore asseritamente limitrofe a tali abitazioni".

1.4. In data 20 novembre 2023 la parte ricorrente ha adempiuto parzialmente all'incombente istruttorio, specificando solo per 41 dei 53 ricorrenti l'indirizzo di residenza o di domicilio, raggruppando i predetti indirizzi in quattro zone (viale Duca degli Abruzzi - piazza Battaglione Alpini; parco del Castello - piazza Regina Margherita; piazza Chiarino - piazza Santa Maria Paganica; via Sassa) e indicando quali fonti del rumore gli eventi musicali svolti in ciascuna delle predette zone del centro storico nonché l'insegna e la localizzazione degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande ivi operanti.

1.5. Con memoria depositata in data 22 marzo 2024 i ricorrenti hanno dichiarato di avere ancora interesse alla decisione del ricorso, al fine di proporre la domanda risarcitoria, nonostante la sopravvenuta cessazione dell'efficacia dell'ordinanza sindacale impugnata.

1.6. Alla pubblica udienza del 24 aprile 2024 il Comune dell'Aquila ha eccepito un ulteriore profilo di inammissibilità del ricorso per mancata notificazione ai controinteressati, individuati nei titolari soggetti degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande indicati dalla parte ricorrente nella memoria depositata in data 20 novembre 2023; indi la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

2. Il Collegio deve affrontare con priorità le eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso, sollevate dal Comune dell'Aquila nella memoria di costituzione in giudizio e in sede di discussione orale del ricorso.

2.1. Il presente ricorso è riconducibile alla fattispecie del ricorso collettivo, in cui

più soggetti, che non si trovano tra di loro in una situazione di conflitto di interessi, propongono la medesima domanda giudiziale, connotata da identità di *petitum* e di *causa petendi*.

Il ricorso collettivo è caratterizzato dalla concentrazione in un unico rapporto processuale di una pluralità di azioni proposte da soggetti distinti, le quali rivendicano ciascuna la loro autonoma posizione processuale, anche per quanto riguarda la sussistenza delle condizioni dell'azione.

2.2. L'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse alla sua proposizione, formulata dal Comune dell'Aquila nella memoria di costituzione depositata il 19 settembre 2023, deve essere pertanto esaminata alla luce di quanto affermato nella memoria depositata in data 20 novembre 2023, con cui la parte ricorrente ha adempiuto all'incombente istruttorio disposto dal Tribunale con l'ordinanza cautelare n. 181 del 20 settembre 2023, ai fini della valutazione dell'ammissibilità delle plurime azioni di annullamento proposte mediante lo strumento del ricorso collettivo.

2.3. Alla luce della documentazione versata in atti e delle dichiarazioni rese nella memoria del 20 novembre 2023, non tutti i ricorrenti hanno specificato il proprio interesse a ricorrere o, più correttamente, la propria legittimazione alla proposizione dell'azione di annullamento spiegata con il ricorso collettivo.

Per radicare la legittimazione e l'interesse a ricorrere avverso l'atto di deroga ai limiti e alle modalità delle emissioni ed immissioni sonore, è sufficiente dimostrare, con qualsiasi mezzo, che l'immobile nel quale si risiede o si dimora abitualmente ricada nella classe territoriale di destinazione degli effetti dell'atto impugnato.

2.4. Alcuni ricorrenti non hanno evaso l'onere di allegare la sussistenza delle condizioni dell'azione di annullamento proposta con il ricorso cumulativo, in quanto:

a) si sono limitati a produrre la patente di guida o il tesserino sanitario, documenti che non riportano l'indirizzo di residenza (Paola Di Salvatore, Daniele Di

Salvatore, Giovanni Parmisano, Antonella Baldoni, Maria Rita Massacesi, Emanuele Capogna e Barbara Graziani);

b) non hanno prodotto alcun documento dal quale evincere l'indirizzo di residenza o di abituale dimora (Michele Niro La Torretta ed Emiliano Tosone);

c) hanno prodotto una carta di identità dalla quale risultano residenti in un altro Comune del circondario (Alice Bettini) ovvero in una zona Comune dell'Aquila non ricompresa nel centro storico (Matteo Nicolai) ovvero non risulta l'indirizzo di residenza (Patrizia Vitaliani).

2.5. I 12 ricorrenti nominati al paragrafo che precede non hanno, in ogni caso, provveduto a individuare, come espressamente richiesto dal Tribunale, le fonti di rumore potenzialmente lesive del loro diritto alla quiete e al riposo, per cui il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, limitatamente alle loro posizioni processuali, per carenza di interesse alla sua decisione.

2.6. L'eccezione di inammissibilità del ricorso deve essere invece disattesa per quanto riguarda gli altri 41 ricorrenti, atteso che per ciascuno di essi è stato sufficientemente documentato, mediante la produzione delle certificazioni di residenza o di richiesta di mutamento di residenza, delle carte di identità o delle bollette per i consumi delle utenze ad uso domestico della luce o del gas, l'indirizzo di residenza o di abituale dimora, oltre che il requisito della *vicinitas* di tali luoghi alle fonti di rumore individuate nella memoria del 20 novembre 2023.

2.7. Deve essere altresì disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notificazione ai controinteressati, individuati, solo a seguito del deposito della predetta memoria, nei soggetti titolari degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande ivi indicati.

Posto che tali soggetti non sono individuati né agevolmente individuabili dal tenore dell'atto impugnato, il Collegio ritiene comunque di non dover disporre nei loro confronti l'integrazione del contraddittorio ai sensi dell'articolo 27 del codice del processo amministrativo.

Dall'eventuale accertamento dell'illegittimità dell'ordinanza impugnata -

espressamente richiesto dalla parte ricorrente al mero fine della proposizione di un'eventuale azione risarcitoria - non potrebbe infatti discendere una responsabilità dei titolari degli esercizi autorizzati dal Sindaco a derogare ai limiti e agli orari delle emissioni e delle immissioni sonore.

3. Passando alla trattazione del merito del ricorso, devono essere escussi con priorità i primi due motivi, con i quali la parte ricorrente ha dedotto l'illegittimità delle deroghe autorizzate dall'ordinanza sindacale impugnata, in quanto non previste né dal Regolamento comunale né

3.1. Entrambi i motivi sono infondati.

3.2. L'articolo 22, comma 2, del Regolamento di Polizia Urbana, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 132 del 29 marzo 2021, vieta l'uso di amplificatori e le esibizioni dal vivo, percettibili all'esterno dei locali e dalle abitazioni circostanti, nella fascia compresa tra le ore 00.00 e le ore 7.00 e non contempla la facoltà di derogarvi, sicché, in assenza di un'espressa previsione della derogabilità del divieto da parte della medesima fonte regolamentare, esso dovrebbe qualificarsi come divieto assoluto.

A sostegno di tale argomentazione la parte ricorrente richiama gli articoli 42, 50 e 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dai quali si evince l'obbligo per gli altri organi comunali di conformarsi a quanto stabilito nei regolamenti.

L'articolo 6, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, *Legge quadro sull'inquinamento acustico*, riserva ai Comuni "l'adozione di regolamenti per l'attuazione della disciplina statale e regionale per la tutela dall'inquinamento acustico" e, alla lettera h), consente "l'autorizzazione, anche in deroga ai valori limite di cui all'articolo 2, comma 3, per lo svolgimento di attività temporanee e di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e per spettacoli a carattere temporaneo ovvero mobile, nel rispetto delle prescrizioni indicate dal comune stesso".

3.3. Il Collegio non condivide la tesi della parte ricorrente, per cui il potere che la

norma statale attribuisce al Comune di rilasciare autorizzazioni in deroga opererebbe con esclusivo riferimento ai limiti di emissione e di immissione sonora e non già ai limiti orari fissati con il regolamento.

Soccorrono alla derogabilità dei limiti orari alle emissioni ed immissioni sonore:

- a) la formulazione letterale dell'articolo 6, comma 1, lettera h), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, il quale, utilizzando l'avverbio "anche" autorizza la deroga di tutti gli elementi (modali, spaziali e temporali);
- b) la sua *ratio*, atteso che la qualificazione del divieto in esso contenuto come divieto assoluto si porrebbe in contrasto con il *favor* legislativo per lo svolgimento degli spettacoli a carattere temporaneo;
- c) il rilievo procedimentale degli interessi antagonisti, tra i quali il diritto alla quiete e al riposo delle persone, la cui tutela è assicurata dall'adozione di specifiche e atipiche prescrizioni da parte del Comune che tengano conto delle peculiari caratteristiche della manifestazione sonora e dei luoghi nella quale essa si svolge;
- d) l'inclusione nella Tabella 2 alla deliberazione della Giunta Regionale 14 novembre 2011, n. 770/P, del parametro degli orari limite di durata delle manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e degli spettacoli a carattere temporaneo o mobile.

3.4. Il predetto articolo 6, comma 1, alla lettera g), riserva alle Regioni di definire con legge "le modalità di rilascio delle autorizzazioni comunali per lo svolgimento di attività temporanee e di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico qualora esso comporti l'impiego di macchinari o di impianti rumorosi".

Tale disposizione di principio è stata attuata dall'articolo 7 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2007, n. 23, il quale, al comma 1, riserva alla Giunta Regionale la fissazione dei "criteri per le modalità di rilascio delle autorizzazioni comunali per lo svolgimento di attività temporanee e di manifestazioni in luogo pubblico o aperte al pubblico, che comportino l'impiego di macchinari o di impianti rumorosi ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. g), L. 26 ottobre 1995, n. 447", mentre, al comma 5, dispone che "Nell'ambito dei regolamenti previsti all'art. 2, comma 6,

i Comuni possono prevedere norme che disciplinano lo svolgimento di attività temporanee sul proprio territorio”, tenendo conto dei criteri indicati ai commi 1, 2, 3 e 4 del medesimo articolo.

Con deliberazione della Giunta Regionale 14 novembre 2011, n. 770/P, sono stati fissati, all’Allegato 2, i “Criteri per il rilascio delle autorizzazioni comunali per lo svolgimento di attività temporanee e di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico qualora esso comporti l’impiego di macchinari o di impianti rumorosi”.

Tale atto di natura regolamentare, in virtù dell’articolo 7, comma 1, della legge regionale 17 luglio 2007, n. 23, costituisce una fonte sovraordinata rispetto ai regolamenti attuativi comunali, i quali potranno fissare dei parametri specifici, in relazione alla peculiare situazione locale, ma sempre nel rispetto dei limiti di cui alla fonte regolamentare regionale.

3.5. Il Collegio non condivide neppure la tesi della parte ricorrente, per cui la Tabella 2 della deliberazione della Giunta Regionale 14 novembre 2011, n. 770/P, escluderebbe la facoltà di derogare ai limiti orari delle emissioni ed immissioni sonore dopo la mezzanotte, atteso che l’unica deroga autorizzata dalla normativa nazionale e regionale riguarderebbe esclusivamente i limiti sonori massimi e differenziali.

La Tabella 2 indica infatti gli orari limite di durata delle manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e degli spettacoli a carattere temporaneo o mobile, quale parametro riportato a titolo meramente indicativo e, dunque, non inderogabile, fissando, quali limiti inderogabili, anche “al di fuori degli orari indicati”, quelli di cui al d.P.C.M. del 14 novembre 1997.

4. Con il terzo motivo la parte ricorrente ha dedotto l’illegittimità delle deroghe disposte con l’ordinanza impugnata, per violazione delle prescrizioni contenute nella deliberazione della Giunta Regionale 14 novembre 2011, n. 770/P, e per il conseguente difetto di istruttoria.

4.1. Il motivo è fondato, nei sensi di cui appresso.

4.2. La deliberazione della Giunta Regionale 14 novembre 2011, n. 770/P, attuativa dell'articolo 6, comma 1, della legge regionale 17 luglio 2007, n. 23, ha fissato, all'Allegato 2, i criteri per le deroghe alle attività temporanee, tra le quali sono ricompresi gli spettacoli, i concerti, le serate danzanti, i piano bar, e le proiezioni cinematografiche, svolte con l'impiego di macchinari e di impianti rumorosi.

4.3. Tali deroghe possono essere disposte nelle aree precedentemente individuate nel Piano comunale di classificazione acustica o, in casi particolari, anche in aree diverse, previa verifica di conformità delle stesse alle prescrizioni contenute nella deliberazione della Giunta Regionale 14 novembre 2011, n. 770/P.

Il Comune dell'Aquila ha pubblicato il Piano di classificazione acustica in data 8 giugno 2023, mentre l'ordinanza sindacale del 17 agosto 2023 è intervenuta nelle more della sua adozione.

Per tale ragione, il Comune avrebbe dovuto procedere a verificare la conformità delle aree sulle quali si sarebbero svolte le manifestazioni correlate all'evento della Perdonanza Celestiniana 2023 alle prescrizioni contenute nella deliberazione della Giunta Regionale 14 novembre 2011, n. 770/P, quali la valutazione della durata e delle finalità degli spettacoli notturni, della popolazione esposta al rumore generato dagli impianti, dall'afflusso e dal deflusso del pubblico alle manifestazioni nonché dal traffico veicolare indotto dalle stesse e della tutela di recettori particolarmente sensibili.

4.4. Dall'ordinanza sindacale impugnata non emerge che tali valutazioni, finalizzate alla prescrizione delle misure necessarie per ridurre al minimo le molestie a terzi derivanti dalla deroga ai limiti orari delle emissioni e delle immissioni sonore, imposte dall'articolo 2, comma 4, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, e dall'articolo 7, comma 4, della legge regionale 17 luglio 2007, n. 23, siano state effettuate.

4.5. Sussiste dunque il vizio di difetto di istruttoria dedotto dalla parte ricorrente.

4.6. Per completezza espositiva, deve essere infine disattesa la censura relativa alla violazione della deliberazione della Giunta Regionale 14 novembre 2011, n. 770/P,

nella parte in cui prescrive l'acquisizione dei pareri dell'ARTA e della ASL per le deroghe ai limiti acustici posti per gli spettacoli che si svolgono all'interno delle aree particolarmente protette, di cui alla Tabella A del d.P.C.M. 14 novembre 1997, *Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore*.

La predetta Tabella A riporta le classi di destinazione d'uso del territorio comunale ed è inapplicabile alla presente fattispecie poiché l'ordinanza sindacale impugnata è stata emanata in data anteriore all'adozione del Piano di classificazione acustica comunale.

Pertanto, la circostanza che le manifestazioni temporanee per le quali è stata disposta la deroga oraria siano localizzate nel centro storico della Città e nei pressi del Parco del Castello Cinquecentesco non è da sola sufficiente, in assenza dell'inclusione di tali aree nella Classe I del Piano di classificazione acustica, quali aree di particolare interesse urbanistico o parchi pubblici, ad imporre l'acquisizione del parere dei soggetti preposti alla tutela ambientale e della salute collettiva.

5. In conclusione, il Collegio deve dichiarare l'inammissibilità del ricorso per carenza delle condizioni dell'azione di annullamento proposta dai ricorrenti Paola Di Salvatore, Daniele Di Salvatore, Giovanni Parmisano, Antonella Baldoni, Maria Rita Massacesi, Emanuele Capogna, Barbara Graziani, Michele Niro La Torretta, Emiliano Tosone, Alice Bettini, Matteo Nicolai e Patrizia Vitaliani.

Per quanto riguarda gli altri ricorrenti, il Collegio deve accogliere il ricorso e, per l'effetto, deve dichiarare l'illegittimità dell'ordinanza sindacale n. 80 del 17 agosto 2023, nei limiti dell'interesse specificato dai ricorrenti.

6. La natura degli interessi coinvolti nella presente fattispecie giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- lo dichiara inammissibile per quanto riguarda la posizione processuale dei

ricorrenti Paola Di Salvatore, Daniele Di Salvatore, Giovanni Parmisano, Antonella Baldoni, Maria Rita Massacesi, Emanuele Capogna, Barbara Graziani, Michele Niro La Torretta, Emiliano Tosone, Alice Bettini, Matteo Nicolai e Patrizia Vitaliani;

- lo accoglie per quanto riguarda le posizioni processuali degli altri ricorrenti e, per l'effetto, dichiara l'illegittimità dell'ordinanza sindacale n. 60 del 17 agosto 2023, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione;

- compensa tra le parti le spese di lite.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo a identificare i ricorrenti.

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 24 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Rosanna Perilli, Primo Referendario, Estensore

Massimo Baraldi, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Rosanna Perilli

IL PRESIDENTE
Germana Panzironi

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.