



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 578 del 2012, proposto da:  
JAG S.N.C. DI LEMBO GIANLUCA & C., rappresentata e difesa dagli avv.  
Ettore Capuzzo, Bartolomeo Daniele, con domicilio eletto presso Bartolomeo  
Daniele in Torino, corso Vinzaglio, 12 Bis;

***contro***

COMUNE DI VERBANIA, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandra Simone,  
con domicilio eletto presso Alberto Savatteri in Torino, via Pietro Micca, 3;

***per l'annullamento***

dell'ordinanza del Sindaco di Verbania n. SIN/PM/11/2012, prot. gen. 0012836  
del 29/3/2012, titolata "determinazione orario massimo di apertura "CAFE'  
DELLE ROSE", con la quale è stato coattivamente fissato l'orario massimo di  
apertura del bar-bistrot "CAFE' DELLE ROSE", corrente in Via Ruga n. 36,  
anticipando la chiusura entro le ore 00.30, dalla domenica al giovedì ed entro le ore  
01.30, nei giorni del venerdì, del sabato, nonché festivi e prefestivi infrasettimanali,  
notificata in data 3 aprile 2012;

- di ogni altro atto ad esso presupposto, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Verbania;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2013 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. 12836 del 29 marzo 2012, il Sindaco del Comune di Verbania ha stabilito che l'esercizio pubblico denominato "Cafè delle Rose", corrente in Verbania, via Ruga n. 36, avrebbe dovuto adeguarsi al seguente orario massimo di apertura: *"domenica, lunedì, martedì, mercoledì e giovedì chiusura entro le h. 00.30; venerdì, sabato, festivi infrasettimanali e prefestivi infrasettimanali chiusura entro le h. 01.30"*. Nella motivazione dell'atto si è dato conto dei numerosi esposti pervenuti da parte di cittadini residenti nelle abitazioni circostanti, *"in relazione al volume della musica all'interno del locale, nonché alla presenza di un elevato numero di avventori che staziona all'esterno del locale medesimo fino a tarda notte, arrecando inevitabilmente disturbo al riposo delle persone"*, nonché degli accertamenti effettuati *in loco* sia dalla Polizia Municipale (nel luglio e nel settembre 2011) sia da personale della Questura e del Comando provinciale dei Carabinieri (tra il febbraio e l'agosto 2011), accertamenti dai quali sono emerse *"effettive problematiche di disturbo alla quiete"*, con la conseguente necessità di intervenire *"a salvaguardia del diritto alla salute e al riposo dei cittadini residenti nella zona, ma tenendo presente le esigenze imprenditoriali dei gestori dell'esercizio"*.

Avverso tale atto la società Jag s.n.c. di Lembo Gianluca & c., che gestisce il locale *de quo*, ha presentato ricorso a questo TAR, chiedendone l'annullamento previa

sospensione cautelare. Sulla premessa che il precedente orario di apertura del locale “era compreso fra le ore 18 e le ore 02.00, dalla domenica al giovedì e fino alle ore 03.00 il venerdì e il sabato”, la ricorrente ricostruisce in fatto quella che definisce “un’azione di sabotaggio del locale ad opera di una coppia di coniugi residenti al secondo piano dell’immobile, sig.ri Butti Claudio e Lisi Rita”, autori di quasi tutti gli esposti presentati al Comune, con conseguenti innumerevoli episodi di ispezioni, di accertamenti e di provvedimenti restrittivi da parte delle competenti Autorità. L’ordinanza impugnata, in tale prospettiva, si collocherebbe quale ultimo episodio di tale serie. In diritto l’impugnazione è affidata ai seguenti motivi di gravame:

- violazione e falsa applicazione dell’art. 54, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000 ed eccesso di potere per difetto di presupposti, carenza di istruttoria, erronea valutazione dei fatti, illogicità manifesta, nonché violazione del principio di imparzialità della p.a. Nell’ambito di questo motivo, in particolare, si contesta l’assenza di riscontri oggettivi sui livelli di rumorosità, a fronte dei numerosi esposti provenienti dai privati, nonché l’assenza dei requisiti di contingibilità ed urgenza di cui all’art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, la durata non temporanea del rimedio, ed infine la discriminazione rispetto ad altri locali della zona;
- eccesso di potere per sviamento, derivante dal fatto che il legale dei sig.ri Lisi e Butti, avv. Massimo Manzini, è anche assessore del Comune di Verbania;
- mancato contemperamento degli opposti interessi in gioco;
- violazione del diritto di difesa della società ricorrente per l’illegittimo diniego opposto dall’amministrazione alla domanda di accesso agli atti.

2. Si è costituito in giudizio il Comune di Verbania, in persona del Sindaco *pro tempore*, depositando documenti e concludendo per il rigetto del gravame. Preliminarmente, peraltro, l’amministrazione resistente ha eccepito

l'inammissibilità del ricorso per mancata preventiva notifica ad almeno un controinteressato, ossia almeno uno dei cittadini residenti nelle vicinanze del locale.

3. Con ordinanza n. 384 del 2012 questo TAR ha accolto la domanda cautelare ritenendo sussistente, ad un primo sommario esame, la dedotta violazione dell'art. 54 d.lgs. n. 267 del 2000. Al contempo, è stato ordinato all'amministrazione di procedere, ove ritenuto opportuno, "ad una nuova e più approfondita disamina della questione".

Con istanza *ex art. 54* cod. proc. amm., depositata in giudizio il 20 giugno 2013, la ricorrente ha chiesto al Collegio, in vista della pubblica udienza di discussione, l'autorizzazione al tardivo deposito delle sentenze nn. 199 e 200 del 2013 emesse dal Tribunale penale di Verbania.

Alla pubblica udienza del 3 luglio 2013 (in assenza della difesa comunale) il difensore della società ricorrente ha precisato, su domanda del Collegio, che nessun successivo atto l'amministrazione ha più adottato a seguito dell'ordinanza cautelare di questo TAR. La causa, quindi, è stata trattenuta per la decisione.

4. Non è, anzitutto, fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Comune di Verbania. A norma dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm., la notifica ad almeno uno dei controinteressati costituisce specifico onere per il ricorrente, a pena di decadenza, solo allorché si tratti di controinteressato "*che sia individuato nell'atto*". Nel caso di specie, i signori Lisi e Butti, pur autori di numerosi esposti presentati al Comune contro il rumore proveniente dal locale della società ricorrente, non sono affatto individuati nell'ordinanza impugnata, né mediante l'indicazione del loro nome né mediante un qualsiasi altro riferimento che potesse rendere evidente un loro possibile coinvolgimento nell'affare.

In ogni caso, è da escludere che i medesimi soggetti possano integrare, nella presente fattispecie, la nozione di controinteressati in senso sostanziale. Come già

statuito da questo TAR in un analogo precedente (sez. II, sent. n. 606 del 2012), nel processo amministrativo la qualità di controinteressato in senso tecnico va riconosciuta a coloro che, da un lato, siano portatori di un interesse qualificato alla conservazione del provvedimento impugnato, di natura eguale e contraria a quella del ricorrente (cd. elemento sostanziale) e, dall'altro, siano nominativamente indicati nel provvedimento stesso o comunque siano agevolmente individuabili in base ad esso (cd. elemento formale); tuttavia, nel caso dei provvedimenti in materia di prevenzione ed eliminazione degli inconvenienti derivanti dall'inquinamento sonoro si è in presenza di atti da ricondurre alla tutela del generale interesse della salute pubblica, concretamente riferito – dalle norme pubblicistiche che li prevedono – a più o meno ampie collettività, onde non è dato individuare qualificati interessi di privati, collegati a quelli pubblici tutelati (in termini TAR Friuli Venezia Giulia, n. 1069 del 2002 e n. 334 del 1990), derivandone che chi ricorra contro qualcuno dei provvedimenti in parola non è tenuto a notificare il gravame a soggetti diversi all'Amministrazione interessata, ancorché per avventura menzionati in atti del procedimento presupposti a quelli oggetto della vicenda contenziosa. Può aggiungersi che, in tal caso, gli autori degli esposti (o i vicini del locale rumoroso) possono assumere solo la veste succedanea del titolare di un interesse di mero fatto, la quale legittima il loro eventuale intervento *ad opponendum* (cfr., analogamente, Cons. Giust. Amm. per la Regione Siciliana, sent. n. 750 del 2012).

5. Nel merito, anche a prescindere dalla disamina dei documenti tardivamente depositati dalla società ricorrente, il ricorso è fondato.

Nel già ricordato precedente costituito dalla sentenza n. 606 del 2012, questa Sezione ha chiarito che, con riferimento al problema dell'inquinamento acustico derivante dai rumori provenienti da un locale aperto al pubblico, gli schiamazzi notturni possono senz'altro costituire un elemento fondante per le ordinanze

contingibili e urgenti adottate dal Sindaco quale ufficiale del Governo ai sensi dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, purché però il disagio della popolazione, e quindi l'interesse pubblico al riposo delle persone, vengano violati da rumori che assurgano a forma di vero e proprio inquinamento acustico con danno alla salute delle persone. Nel caso allora deciso, la situazione di inquinamento acustico tale da integrare quel "grave pericolo che minaccia l'incolumità pubblica" (ossia, il requisito prescritto dall'art. 54, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000) era stata certificata da apposita relazione di ARPA Piemonte, ossia da un'autorità preposta alla tutela ed alla salvaguardia ambientale.

Del tutto diversa si presenta la situazione oggetto del presente giudizio. La motivazione dell'impugnata ordinanza, dichiaratamente adottata ai sensi dell'art. 54 D.Lgs. 18.08.2000, n. 267, pur richiamando le problematiche di disturbo alla quiete ed al riposo delle persone, non dà atto di alcuna istruttoria in merito alla ricorrenza di un'effettiva situazione di "grave pericolo" tale da minacciare l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana, così da giustificare l'adozione di un provvedimento *extra ordinem* ai sensi dell'art. 54, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000. Né, analogamente, è stata dovutamente documentata alcuna situazione di "emergenza" connessa con l'inquinamento acustico, tale da giustificare l'attivazione del potere sindacale (pur sempre straordinario) di modifica degli orari degli esercizi commerciali, ai sensi del comma 6 del medesimo art. 54. Una simile carenza, peraltro, nel certificare la fuoriuscita dell'azione amministrativa dai rigidi confini segnati dalla legge per l'adozione dei provvedimenti contingibili ed urgenti, ha al contempo determinato un'evidente discriminazione commessa ai danni del locale oggetto dell'ordinanza impugnata, la cui situazione in punto di immissioni rumorose – in assenza di specifiche risultanze istruttorie atte a dimostrare il superamento dei valori limite delle emissioni sonore – non appare in nulla

differenziarsi, con riferimento all'interesse pubblico alla salubrità acustica, da quella di tutti gli altri locali notturni dislocati sul territorio comunale.

6. Il ricorso, pertanto, è da accogliere, con assorbimento degli ulteriori motivi.

Le spese del giudizio, in applicazione dell'ordinaria regola della soccombenza, sono da porre a carico dell'amministrazione resistente e sono da liquidarsi nella misura di euro 1.000,00 (mille/00), cui è da aggiungere la restituzione dell'importo del contributo unificato versato da parte ricorrente.

P.Q.M.

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

accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'ordinanza n. 12836 del 29 marzo 2012 del Sindaco del Comune di Verbania.

Condanna l'amministrazione resistente alla refusione delle spese di lite, liquidate in euro 1.000,00 (mille/00), oltre accessori di legge, ed oltre alla restituzione del contributo unificato versato da parte ricorrente.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Savio Picone, Presidente FF

Ofelia Fratamico, Primo Referendario

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/09/2013

IL SEGRETARIO

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