

AMBIENTE, BENI CULTURALI - INQUINAMENTO, IMMISSIONI - REDAZIONE P&D - 29/07/2008

Tar VENETO, Sez. III, 30 novembre 2007, n. 3807 e 22 maggio 2007, n. 1582 - RUMORE DEGLI AVVENTORI E RIDUZIONE DELL'ORARIO DI CHIUSURA - M.A. Mazzola

Ric. n. 2662/2005 Sent. n. 3807/07

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Avviso di Deposito

del

a norma dell'art. 55

della L. 27 aprile

1982 n. 186

Il Direttore di Sezione

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, terza Sezione, con l'intervento dei signori magistrati:

Angelo De Zotti Presidente

Marco Buricelli Consigliere

Angelo Gabbricci Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio, introdotto con il ricorso n. 2662/2005, proposto da Lazia Boseggia, rappresentata e difesa dall'avv. M. L. Tezza, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. F. Zambelli in Venezia Mestre, via Cavallotti 22;

contro

il Comune di San Bonifacio, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. ti Lequaglie e Acerboni, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Venezia, S. Croce 312/a; per l'annullamento dell'ordinanza 28 settembre 2005, n. 159, prot. n. 27350/28900, con cui il sindaco di San Bonifacio ha ordinato a Lazia Boseggia, quale titolare dell'omonimo esercizio pubblico, di cessare alle ore 23,30 ogni attività nei giorni di venerdì, sabato e domenica; nonché per il risarcimento del danno ingiusto sofferto.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Bonifacio;

viste le memorie prodotte dalle parti;

visti gli atti tutti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 25 ottobre 2007 - relatore il consigliere avv. Angelo Gabbricci - l'avv. Avino in sostituzione di Zambelli, per la ricorrente e l'avv. Acerboni per il Comune resistente;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1.1. L'ordinanza sindacale 28 settembre 2005, n. 159, qui impugnata, ha per oggetto la "riduzione orario di attività per situazioni di disturbo alla pubblica quiete e di pericolo per la pubblica incolumità", disposta nei confronti della "ditta Boseggia Lazia titolare di licenza di pubblico esercizio di somministrazione alimenti e bevande in via Cav. V. Veneto n. 22".

Nel preambolo del provvedimento sono intanto richiamati i rapporti di polizia, relativi a verifiche disposte

dopo le “numerose ... segnalazioni di disturbo alla quiete pubblica da parte dei residenti nel fabbricato in cui trova collocazione il pubblico esercizio di cui trattasi, unitamente alle segnalazioni dei residenti nelle immediate vicinanze”; gli stessi rapporti avevano altresì ravvisato pericoli “per l’incolumità delle persone che si trovano a transitare sul tratto di strada interessato”.

Tale situazione sarebbe da imputare ai comportamenti dei clienti del “Bar Lazio”, i quali vi affluiscono in soprannumero rispetto alla capienza del locale, in particolare nei giorni di venerdì, sabato e domenica dopo le ore 23,00.

1.2. Così, tenuto altresì conto che precedenti richiami alla titolare, affinché adottasse comportamenti appropriati, non avevano avuto esito, ed affermato che “giurisprudenza costante attribuisce al Sindaco, ai sensi dell’ art. 54 comma 3 del d. lgs. 267/00, il potere di ordinare l’anticipazione dell’orario di chiusura di un esercizio pubblico (bar) in presenza di reiterate segnalazione e lamentele”, l’ordinanza sindacale stabilisce in conclusione che l’orario di chiusura del bar Lazio nei giorni di venerdì, sabato e domenica sarebbe stato anticipato alle ore 23.30, rimanendo invariato negli altri giorni della settimana.

2.1. Avverso l’ordinanza la Boseggia ha proposto il ricorso in esame; si è costituito in giudizio il Comune di San Bonifacio, concludendo per la reiezione.

La Sezione, con ordinanza cautelare 1029/05, ha accolto l’istanza di sospensione .

2.2. Nel 2007, persistendo la situazione di disagio, il Comune ha reiterato l’ordinanza de qua: e, in questo caso, l’istanza cautelare è stata respinta con l’ordinanza 610/07.

Quasi contemporaneamente, l’Amministrazione resistente “si è fatta carico” – come essa si esprime – di un’istanza per il prelievo del ricorso 2662/2005, che è stato così assegnato a decisione.

3.1. Il ricorso della Boseggia può essere così riassunto:

a) quanto al primo ed al terzo motivo, nella violazione dell’art. 54 d. lgs. 267/00, oltre che sull’eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto: sarebbero mancate le condizioni d’indifferibilità ed urgenza per emettere il provvedimento de quo;

b) quanto al secondo motivo, nell’eccesso di potere per sviamento: le situazioni addotte a fondamento dell’ordinanza non sono imputabili alla ricorrente, ma consisterebbero in comportamenti vietati e sanzionati dalle norme in materia di polizia urbana, igiene pubblica e traffico, che il Comune dovrebbe far rispettare direttamente, e con strumenti appropriati;

c) quanto al quarto ed al quinto motivo, ancora nella violazione del ripetuto art. 54, nonché nell’eccesso di potere sotto vari profili: la chiusura anticipata sarebbe una misura sproporzionata rispetto all’obiettivo perseguito, il quale, peraltro, consisterebbe non già in un interesse pubblico, ma in quello privato dei cittadini residenti in prossimità del locale.

3.2. Infine, il VI motivo è ancora compendiato nella violazione del ripetuto art. 54, nello sviamento di potere, nonché “nell’eccesso di potere per mancata fissazione del periodo temporale di efficacia”.

Secondo la ricorrente, invero, le ordinanze contingibili ed urgenti non possono assumere in relazione al loro scopo, carattere di continuità e stabilità di effetti: essendo un provvedimento a carattere eccezionale, deve avere un preciso termine finale di efficacia, che qui manca.

4.1. Orbene, per quanto riguarda le censure compendiate sub 3.1., la Sezione ha già affrontato buona parte delle questioni proposte nella **sentenza 1582/07, in cui ha affermato come l’interesse alla quiete pubblica, strettamente connessa alla salute individuale e collettiva, prevalga sugli interessi commerciali dei pubblici esercizi, e sulla gratificazione dei loro frequentatori: prevalenza che, una volta comunque accertata la lesione di quel bene, impone alle autorità preposte di avvalersi di ogni strumento idoneo a tutelarlo, inclusa senza dubbio la limitazione degli orari.**

4.2. La lesione del bene va naturalmente accertata in concreto: ciò che, peraltro, nella specie si presenta superfluo.

Come si vedrà più oltre, il ricorso è certamente fondato con riferimento al VI motivo (sub 3.2), né, d’altro canto, vi è un particolare interesse all’esame degli altri motivi, in rapporto ad un’ipotetica futura reiterazione del provvedimento.

Come si è detto, infatti, l’Amministrazione – pur non avvalendosi neppure questa volta dei poteri attribuiti

ai sindaci in materia, dapprima dalla l.r. 14 settembre 1994, n. 40, e, attualmente, dalla l.r. 21 settembre 2007, n. 29 – ha già emesso una nuova ordinanza nel 2007 (alla quale è stato questa volta apposto un termine finale di efficacia), che il T.A.R. non ha sospeso.

5.1. Come si è testé accennato, l'ordinanza impugnata è illegittima perché priva di una scadenza finale adeguatamente prestabilita.

La giurisprudenza è, in tal senso, univoca, ed il Collegio non vede motivo di discostarsene: come osserva da ultimo T.A.R. Lazio Roma, III, 15 settembre 2006, n. 8614, tali ordinanze, “oltre al carattere della contingibilità, intesa come urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in casi di pericolo attuale od imminente, presentano il carattere della provvisorietà, intesa nel duplice senso di imposizione di misure non definitive e di efficacia temporalmente limitata. Sicché oltre a non ammettersi che le ordinanze in questione vengano emanate per fronteggiare esigenze prevedibili e permanenti non è ammesso che le stesse vengano adottate per regolare stabilmente una situazione od assetto di interessi (Consiglio Stato, sez. VI, 9 febbraio 2001, n. 580).”

5.2. È poi vero, va soggiunto, che la misura urgente può, in relazione al suo contenuto concreto, avere l'attitudine a produrre conseguenze non provvisorie, e non per questo diviene illegittima.

Tuttavia, una cosa è che un ordine non abbia scadenza; altra che, nel periodo prestabilito in cui l'ordine è vigente, esso produca effetti destinati a persistere oltre la scadenza dell'ordine stesso, ciò che è ben possibile, ma non si realizza nella fattispecie, dove la mancanza di un termine non può dunque venire così giustificata.

La funzione che un'ordinanza contingibile ed urgente è destinata a svolgere nella materia su cui si controverte, è invero pienamente compatibile con la fissazione nella stessa di un limite temporale finale, pur non potendosi escludere una successiva reiterazione dell'ordinanza stessa per un ulteriore periodo di tempo.

6. In conclusione il ricorso va accolto, e l'ordinanza impugnata va annullata.

La sospensione a suo tempo disposta consente di escludere la sussistenza di un danno risarcibile e quindi di respingere la relativa istanza.

Le spese, compensate per un terzo seguono per il residuo la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, terza Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

- a) accoglie la domanda di annullamento e, per l'effetto, annulla il provvedimento in epigrafe impugnato;
- b) respinge la domanda di risarcimento del danno.

Compensa le spese di lite tra le parti per un terzo e condanna il Comune resistente alla rifusione del residuo, liquidandole in € 300,00 quanto alle spese anticipate, nonché in € 2.500,00, per diritti, onorari e spese generali, oltre ad i.v.a. e c.p.a..

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio addì 25 ottobre 2007.

Il Presidente l'Estensore

Il Segretario

SENTENZA DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....n.....

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Direttore della Terza Sezione

Ric. n. 2662/2005 Sent. n. 3807/07

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Avviso di Deposito

del

a norma dell'art. 55

della L. 27 aprile

1982 n. 186

Il Direttore di Sezione

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, terza Sezione, con l'intervento dei signori magistrati:

Angelo De Zotti Presidente

Marco Buricelli Consigliere

Angelo Gabbricci Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio, introdotto con il ricorso n. 2662/2005, proposto da Lazia Boseggia, rappresentata e difesa dall'avv. M. L. Tezza, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. F. Zambelli in Venezia Mestre, via Cavallotti 22;

contro

il Comune di San Bonifacio, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. ti Lequaglie e Acerboni, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Venezia, S. Croce 312/a; per l'annullamento dell'ordinanza 28 settembre 2005, n. 159, prot. n. 27350/28900, con cui il sindaco di San Bonifacio ha ordinato a Lazia Boseggia, quale titolare dell'omonimo esercizio pubblico, di cessare alle ore 23,30 ogni attività nei giorni di venerdì, sabato e domenica; nonché per il risarcimento del danno ingiusto sofferto.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Bonifacio;

viste le memorie prodotte dalle parti;

visti gli atti tutti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 25 ottobre 2007 - relatore il consigliere avv. Angelo Gabbricci - l'avv. Avino in sostituzione di Zambelli, per la ricorrente e l'avv. Acerboni per il Comune resistente;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1.1. L'ordinanza sindacale 28 settembre 2005, n. 159, qui impugnata, ha per oggetto la "riduzione orario di attività per situazioni di disturbo alla pubblica quiete e di pericolo per la pubblica incolumità", disposta nei confronti della "ditta Boseggia Lazia titolare di licenza di pubblico esercizio di somministrazione alimenti e bevande in via Cav. V. Veneto n. 22".

Nel preambolo del provvedimento sono intanto richiamati i rapporti di polizia, relativi a verifiche disposte dopo le "numerose ... segnalazioni di disturbo alla quiete pubblica da parte dei residenti nel fabbricato in cui trova collocazione il pubblico esercizio di cui trattasi, unitamente alle segnalazioni dei residenti nelle immediate vicinanze"; gli stessi rapporti avevano altresì ravvisato pericoli "per l'incolumità delle persone che si trovano a transitare sul tratto di strada interessato".

Tale situazione sarebbe da imputare ai comportamenti dei clienti del "Bar Lazia", i quali vi affluiscono in soprannumero rispetto alla capienza del locale, in particolare nei giorni di venerdì, sabato e domenica dopo le ore 23,00.

1.2. Così, tenuto altresì conto che precedenti richiami alla titolare, affinché adottasse comportamenti appropriati, non avevano avuto esito, ed affermato che "giurisprudenza costante attribuisce al Sindaco, ai sensi dell'art. 54 comma 3 del d. lgs. 267/00, il potere di ordinare l'anticipazione dell'orario di chiusura di un esercizio pubblico (bar) in presenza di reiterate segnalazione e lamentele", l'ordinanza sindacale

stabilisce in conclusione che l'orario di chiusura del bar Lazia nei giorni di venerdì, sabato e domenica sarebbe stato anticipato alle ore 23.30, rimanendo invariato negli altri giorni della settimana.

2.1. Avverso l'ordinanza la Boseggia ha proposto il ricorso in esame; si è costituito in giudizio il Comune di San Bonifacio, concludendo per la reiezione.

La Sezione, con ordinanza cautelare 1029/05, ha accolto l'istanza di sospensione .

2.2. Nel 2007, persistendo la situazione di disagio, il Comune ha reiterato l'ordinanza de qua: e, in questo caso, l'istanza cautelare è stata respinta con l'ordinanza 610/07.

Quasi contemporaneamente, l'Amministrazione resistente "si è fatta carico" – come essa si esprime – di un'istanza per il prelievo del ricorso 2662/2005, che è stato così assegnato a decisione.

3.1. Il ricorso della Boseggia può essere così riassunto:

a) quanto al primo ed al terzo motivo, nella violazione dell'art. 54 d. lgs. 267/00, oltre che sull'eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto: sarebbero mancate le condizioni d'indifferibilità ed urgenza per emettere il provvedimento de quo;

b) quanto al secondo motivo, nell'eccesso di potere per sviamento: le situazioni addotte a fondamento dell'ordinanza non sono imputabili alla ricorrente, ma consisterebbero in comportamenti vietati e sanzionati dalle norme in materia di polizia urbana, igiene pubblica e traffico, che il Comune dovrebbe far rispettare direttamente, e con strumenti appropriati;

c) quanto al quarto ed al quinto motivo, ancora nella violazione del ripetuto art. 54, nonché nell'eccesso di potere sotto vari profili: la chiusura anticipata sarebbe una misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, il quale, peraltro, consisterebbe non già in un interesse pubblico, ma in quello privato dei cittadini residenti in prossimità del locale.

3.2. Infine, il VI motivo è ancora compendiato nella violazione del ripetuto art. 54, nello sviamento di potere, nonché "nell'eccesso di potere per mancata fissazione del periodo temporale di efficacia".

Secondo la ricorrente, invero, le ordinanze contingibili ed urgenti non possono assumere in relazione al loro scopo, carattere di continuità e stabilità di effetti: essendo un provvedimento a carattere eccezionale, deve avere un preciso termine finale di efficacia, che qui manca.

4.1. Orbene, per quanto riguarda le censure compendiate sub 3.1., la Sezione ha già affrontato buona parte delle questioni proposte nella sentenza 1582/07, in cui ha affermato come l'interesse alla quiete pubblica, strettamente connessa alla salute individuale e collettiva, prevalga sugli interessi commerciali dei pubblici esercizi, e sulla gratificazione dei loro frequentatori: prevalenza che, una volta comunque accertata la lesione di quel bene, impone alle autorità preposte di avvalersi di ogni strumento idoneo a tutelarlo, inclusa senza dubbio la limitazione degli orari.

4.2. La lesione del bene va naturalmente accertata in concreto: ciò che, peraltro, nella specie si presenta superfluo.

Come si vedrà più oltre, il ricorso è certamente fondato con riferimento al VI motivo (sub 3.2), né, d'altro canto, vi è un particolare interesse all'esame degli altri motivi, in rapporto ad un'ipotetica futura reiterazione del provvedimento.

Come si è detto, infatti, l'Amministrazione – pur non avvalendosi neppure questa volta dei poteri attribuiti ai sindaci in materia, dapprima dalla l.r. 14 settembre 1994, n. 40, e, attualmente, dalla l.r. 21 settembre 2007, n. 29 – ha già emesso una nuova ordinanza nel 2007 (alla quale è stato questa volta apposto un termine finale di efficacia), che il T.A.R. non ha sospeso.

5.1. Come si è testé accennato, l'ordinanza impugnata è illegittima perché priva di una scadenza finale adeguatamente prestabilita.

La giurisprudenza è, in tal senso, univoca, ed il Collegio non vede motivo di discostarsene: come osserva da ultimo T.A.R. Lazio Roma, III, 15 settembre 2006, n. 8614, tali ordinanze, "oltre al carattere della contingibilità, intesa come urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in casi di pericolo attuale od imminente, presentano il carattere della provvisorietà, intesa nel duplice senso di imposizione di misure non definitive e di efficacia temporalmente limitata. Sicché oltre a non ammettersi che le ordinanze in questione vengano emanate per fronteggiare esigenze prevedibili e permanenti non è

ammesso che le stesse vengano adottate per regolare stabilmente una situazione od assetto di interessi (Consiglio Stato, sez. VI, 9 febbraio 2001, n. 580).”

5.2. È poi vero, va soggiunto, che la misura urgente può, in relazione al suo contenuto concreto, avere l'attitudine a produrre conseguenze non provvisorie, e non per questo diviene illegittima.

Tuttavia, una cosa è che un ordine non abbia scadenza; altra che, nel periodo prestabilito in cui l'ordine è vigente, esso produca effetti destinati a persistere oltre la scadenza dell'ordine stesso, ciò che è ben possibile, ma non si realizza nella fattispecie, dove la mancanza di un termine non può dunque venire così giustificata.

La funzione che un'ordinanza contingibile ed urgente è destinata a svolgere nella materia su cui si controverte, è invero pienamente compatibile con la fissazione nella stessa di un limite temporale finale, pur non potendosi escludere una successiva reiterazione dell'ordinanza stessa per un ulteriore periodo di tempo.

6. In conclusione il ricorso va accolto, e l'ordinanza impugnata va annullata.

La sospensione a suo tempo disposta consente di escludere la sussistenza di un danno risarcibile e quindi di respingere la relativa istanza.

Le spese, compensate per un terzo seguono per il residuo la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, terza Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

- a) accoglie la domanda di annullamento e, per l'effetto, annulla il provvedimento in epigrafe impugnato;
- b) respinge la domanda di risarcimento del danno.

Compensa le spese di lite tra le parti per un terzo e condanna il Comune resistente alla rifusione del residuo, liquidandole in € 300,00 quanto alle spese anticipate, nonché in € 2.500,00, per diritti, onorari e spese generali, oltre ad i.v.a. e c.p.a..

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio addì 25 ottobre 2007.

Il Presidente l'Estensore

Il Segretario

SENTENZA DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....n.....

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Direttore della Terza Sezione

Ric. n. 1224/2006 Sent. 1582/07

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, terza Sezione, con l'intervento dei signori magistrati:

Avviso di Deposito

del

a norma dell'art. 55

della L. 27 aprile

1982 n. 186

Il Direttore di Sezione

Angelo De Zotti Presidente

Marco Buricelli Consigliere

Angelo Gabbricci Consigliere, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio, introdotto con il ricorso n. 1224/2006, proposto da "Bar Paninoteca Dal Colle di Genovese Enrico & C." S.a.s., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. M.L. Tezza, con domicilio eletto in Venezia Mestre, via Cavallotti 22, presso lo studio dell'avv. F. Zambelli; contro

il Comune di Verona, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. F. Volpe, con domicilio eletto in Venezia, S. Marco 2959, presso lo studio dell'avv. M. De Giudici;

A. per l'annullamento dell'ordinanza 21 marzo 2006, n. 3376, notificata in data 3 aprile 2006, con la quale il dirigente del Settore commercio ed attività produttive del Comune di Verona ha disposto che la ditta Bar Paninoteca Dal Colle di Genovese Enrico & C. S.a.s., avrebbe effettuato la chiusura dell'esercizio non oltre le ore 24 nelle giornate di venerdì, sabato e domenica, a decorrere dal giorno immediatamente successivo a quello della notifica;

B. per il risarcimento del danno sofferto.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Verona;

viste le memorie prodotte dalle parti;

visti gli atti tutti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 1 febbraio 2007 - relatore il consigliere avv. A. Gabbricci - l'avv. Bertoldi in sostituzione di Tezza per la ricorrente;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Il bar - paninoteca Dal Colle svolge la sua attività di somministrazione di alimenti e bevande in una piazza di Verona.

Nel 2004 e nel 2005, dopo le lagnanze dei vicini, che lo segnalavano come fonte di disturbo nelle ore notturne, furono svolti alcuni successivi controlli dalla locale polizia municipale, la quale confermò le proteste.

Nel giugno 2005, pertanto, il Comune informò l'interessato che era stato avviato il procedimento per la modifica dell'orario d'apertura, poiché era stato accertato che, in orario serale e notturno, "i numerosi avventori che affollano l'esercizio e che stazionano all'esterno dello stesso, provocano una situazione di rumorosità tale da pregiudicare il riposo delle persone".

Dal Colle inviò le proprie deduzioni indicando alcune misure utili; e, sebbene all'inizio del mese di agosto una relazione della polizia municipale avesse confermato la persistenza del disturbo, l'Amministrazione, con la nota 25 agosto 2005 del Settore commercio, decise di sospendere il procedimento, la cui ripresa venne correlata all'efficacia delle misure, adottate allo scopo sia di prevenire ogni situazione di disturbo, causata "da vociare, schiamazzi, riproduzioni musicali nell'area circostante il pubblico esercizio", sia, inoltre, di "eliminare il disturbo ed il disagio arrecato ai vicini". Erano altresì impartite alcune prescrizioni (ridurre a livelli da non arrecare disturbo il volume dell'impianto musicale, che avrebbe dovuto essere spento alle 24, e "conferire l'incarico a personale di sorveglianza affinché provveda a mantenere il tono delle conversazioni dei clienti all'esterno del locale su toni moderati") rappresentando come l'inosservanza delle stesse avrebbe comportato l'immediata adozione del provvedimento, senza ulteriori avvisi.

Alla fine di settembre 2005, la polizia municipale segnalò al settore commercio che un nuovo sopralluogo aveva rivelato come la situazione fosse sostanzialmente immutata: per cui, con l'ordinanza n. 88, emessa ex art. 54, III comma, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e comunicata il 24 ottobre 2005, il sindaco di Verona ordinò alla Dal Colle di provvedere, per un periodo di sessanta giorni dalla comunicazione del provvedimento, "alla chiusura dell'esercizio non oltre le ore 24 nelle giornate di venerdì, sabato e domenica", con l'ulteriore precisazione che, se tale provvedimento si fosse rivelato insufficiente ad assicurare il rispetto e la tutela della pubblica tranquillità, si sarebbero adottate ulteriori limitazioni dell'orario.

Appena scaduto il termine d'efficacia, il Settore commercio, richiamata l'ordinanza sindacale, avviò, con nota 23 dicembre 2005, il procedimento per la riduzione in via definitiva dell'orario, cui seguirono le nuove osservazioni della ditta interessata, pervenute il giorno 11 gennaio 2006.

Peraltro, la polizia municipale trasmise, negli stessi giorni, un'ulteriore relazione di servizio, riferita ad un sopralluogo del 20 gennaio, in cui fu evidenziato "il riacutizzarsi", dopo che l'ordinanza aveva esaurito i suoi effetti, "della situazione di disturbo".

Così, infine, il dirigente del settore adottò l'ordinanza 21 marzo 2006, n. 376, la quale reiterò le limitazioni all'orario d'apertura fissate nella precedente ordinanza sindacale, questa volta però senza alcun termine finale d'efficacia.

Quest'ultimo provvedimento è stato impugnato con il ricorso in esame; il Comune di Verona si è costituito in giudizio, concludendo per la reiezione.

DIRITTO

1.1. Il primo motivo è rubricato nella violazione del principio del contraddittorio e del giusto procedimento, nonché degli artt. 7 e 10 della l. 241/90, e nel vizio di carenza di motivazione.

La censura s'incentra sull'avviso datato 23 dicembre 2005, con cui è stato avviato il procedimento, conclusosi con il provvedimento impugnato.

Anzitutto, questo sarebbe stato formato prima che la precedente ordinanza sindacale avesse cessato i suoi effetti, e, comunque, senza attendere un ragionevole intervallo di tempo, in cui svolgere le opportune verifiche; inoltre, lo stesso avviso mancherebbe dei contenuti necessari, poiché non indicherebbe le norme applicabili, non chiarirebbe i presupposti e non richiamerebbe alcun accertamento compiuto.

Esso si limiterebbe, invece, a far riferimento alla cessata ordinanza, peraltro emessa a termine, in presenza di una situazione d'urgenza: e volerla confermare, solo perché scaduta, sarebbe palesemente illegittimo ed inficerebbe il provvedimento definitivo per sviamento.

L'unico accertamento eseguito dal Comune sarebbe peraltro avvenuto dopo l'avvio del procedimento, e senza la partecipazione dell'interessato, i cui scritti difensivi, depositati nel corso dello stesso procedimento, non sarebbero stati presi minimamente in considerazione.

1.2. Il secondo motivo è poi rubricato nell'istruttoria carente, insufficiente ed incongrua: il provvedimento, infatti, si fonderebbe su di un unico sopralluogo, svolto un sabato, intorno alle ore 0.40, e perciò del tutto insufficiente a giustificare limitazioni così ampie, e per l'intero fine settimana.

D'altro canto (III motivo di ricorso: travisamento dei presupposti, motivazione incongrua e carente, sviamento) nel relativo verbale si esporrebbe che, "in seguito ad accertamenti effettuati nel fine settimana sono tornati a manifestarsi i fenomeni di disturbo in tutta la loro pesantezza riproponendo pertanto il disagio patito da parte dei residenti".

Viceversa, secondo la Dal Colle, durante quel sopralluogo non sarebbe stato appurato nulla di simile, ma soltanto che il pubblico esercizio era "gremito di avventori", e "pressoché continuo era il via vai della clientela che si alternava da e per il locale, prevalentemente per servirsi di bevande che poi venivano consumate all'esterno"; qui s'intratteneva "una trentina di persone il cui conversare si diffondeva a distanza risultando udibile anche dal lato opposto della piazza".

Tale situazione non sarebbe idonea ad integrare un disturbo per la quiete pubblica, e, in ogni caso, non potrebbe essere imputata all'esercizio della ricorrente.

1.3. Il quanto motivo è compendiato nell'omessa applicazione della normativa in materia d'inquinamento

acustico, nel difetto d'istruttoria e di motivazione.

Il pubblico esercizio de quo, come già detto, si trova in una piazza, in zona classificata tra le aree ad intensa attività umana, per le quali il d.P.C.M. 1 marzo 1991 ha previsto un livello sonoro pari a 65 decibel nelle ore diurne e 55 decibel in quelle notturne.

Così, secondo la ricorrente, il Comune di Verona avrebbe dovuto svolgere indagini tecniche e fonometriche per rilevare l'eventuale superamento dei limiti fissati dal decreto, ovvero dall'eventuale piano comunale approvato.

Viceversa, l'ordinanza non contiene alcun riferimento a tali valori, ovvero ad un qualsiasi metodo di misurazione del livello sonoro: non sarebbe stata svolta alcuna oggettiva indagine tecnica, e tutto si ridurrebbe all'apprezzamento soggettivo di due vigili, per i quali le conversazioni degli astanti sarebbero state udibili anche dal lato opposto della piazza, senza neppure tener conto dei rumori di fondo, conseguenza anche del traffico veicolare.

1.4. Nel V motivo le censure si riferiscono all'insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, nonché alla violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 4 e 5 della l.r. 14 aprile 1994, n. 40, la quale disciplina i criteri per la determinazione degli orari degli esercizi che somministrano al pubblico alimenti e bevande: disposizioni poste espressamente a fondamento del provvedimento impugnato.

Invero, l'art. 4, in particolare, impone al sindaco, nella determinazione degli orari dei detti esercizi, di "assicurare, all'esterno come all'interno dei locali, il rispetto della normativa statale e regionale in materia di inquinamento acustico, al fine di tutelare in via primaria la quiete pubblica".

Orbene, nella fattispecie la rumorosità lamentata non sarebbe ricollegabile all'esercizio, e ciò emergerebbe dalla relazione di sopralluogo, nella quale si fa riferimento alle persone presenti all'esterno del locale, una trentina, "il cui conversare si diffondeva a distanza".

Ora, rileva la ricorrente, la piazza dove si affaccia il locale è un luogo di sosta ed incontro del quartiere: la presenza costì di un locale potrà anche costituire un ulteriore motivo d'incontro, ma non per questo "può imputarsi ad un bar la causa del disturbo provocato dalle persone che si trovano per chiacchierare negli spazi prospicienti".

Inoltre, seguita il ricorso, l'ordine pubblico, cui si deve avere riguardo, ai sensi del citato art. 5 per valutare l'opportunità di modificare l'orario, "è esclusivamente quello riferibile agli spazi concessi (interni o esterni) ai locali"; la tutela dell'ordine pubblico al di fuori di spazi opportunamente autorizzati "è infatti di stretta competenza degli organi a ciò preposti", e non si può certo attribuire ad un privato la responsabilità e l'obbligo di vigilanza sull'ordine di spazi pubblici.

1.5. Nel VI motivo – eccesso di potere per sviamento – si rileva poi come i comportamenti perseguiti con il provvedimento impugnato sono vietati e sanzionati dalle norme in materia di polizia urbana, che al Comune spetta di far osservare attraverso la polizia municipale e non delegando tali compiti ai gestori dei pubblici esercizi: questi, dunque, non possono essere pregiudicati dalla negligenza con cui l'Amministrazione svolge le sue funzioni istituzionali.

1.6. Il VII motivo censura poi il provvedimento per violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, nonché di quello dell'adeguatezza, e per omessa comparazione degli interessi.

La chiusura alle 24.00, anziché alle 2.00, determina per la Dal Colle la lesione del suo diritto ad esercitare la propria attività commerciale, ed è sproporzionata rispetto al risultato da conseguire.

Il provvedimento non considera cioè minimamente "l'interesse di tutta quella gioventù utente (ma non solo) del locale della ditta ricorrente nella fascia serale dalle 24.00 alle 02.00".

Il provvedimento medesimo sarebbe poi eccessivo anche con riferimento all'accadimento che lo fonda: e, cioè, il rumore provocato dalla conversazione di una trentina di persone, occasionalmente accertato in una sola occasione.

1.7. Infine, nell'ultimo motivo (sviamento di potere per difetto del presupposto costituito dal pubblico interesse; mancata ponderazione degli interessi; travisamento ed insussistenza dei presupposti di fatto) si rileva, anzitutto, come il potere d'ordinanza debba essere finalizzato alla tutela di un interesse pubblico, che peraltro non sarebbe qui possibile individuare.

Inoltre, non si potrebbe neppure circoscrivere un ipotetico interesse privato (cui pure l'ordinamento appresta altri strumenti di tutela contro le immissioni pregiudizievoli) pretesamente danneggiato dall'attività svolta, fra le 24.00 e le 2.00, dalla ricorrente, la quale s'è anche accollata una serie d'interventi, con cui sono stati eliminati i problemi di rumorosità, lamentati da alcuni condomini; interventi pienamente efficaci, visto che, dopo la scadenza dell'ordinanza sindacale, non è pervenuta alcuna lamentela dai condomini.

Infine, la ricorrente sottolinea come il locale rappresenti un punto di aggregazione per i giovani - titolari di interessi pubblici che vanno anch'essi considerati - ed idoneo a conferire vitalità alla piazza, come sarebbe confermato da alcuni residenti nell'area.

2.1. **Orbene, è anzitutto opportuno sottolineare, in termini generali, come la quiete pubblica - intesa come limite di compatibilità delle emissioni sonore, prodotte da una fonte determinata, con uno specifico ambito territoriale, in relazioni alle caratteristiche di questo, secondo un criterio di media tollerabilità - costituisca un bene collettivo, il quale si va facendo vieppiù scarso, rispetto al passato, anche nelle ore notturne: è poiché questo è il periodo della giornata che la massima parte della popolazione dedica al riposo, è evidente che, con l'incremento dei rumori, per questa sono aumentati disagi fisici e psicologici che, non di rado, sfociano in malattie vere e proprie.**

La quiete costituisce, dunque, una condizione necessaria affinché sia garantita la salute, che deve essere tutelata "come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività" (art. 32 Cost.) dagli Enti pubblici competenti, tra cui certamente i Comuni: e se questi ne hanno il dovere, certamente i cittadini hanno a loro volta un interesse, variamente azionabile, a che le Amministrazioni reprimano quei comportamenti che pregiudicano la quiete pubblica e, per la conseguenza, la salute di un numero indeterminato di persone.

2.2. **Il diritto alla quiete, come espressione del diritto alla salute psicofisica, prevale certamente sugli interessi economici di quanti costituiscano la causa diretta od indiretta del disturbo, svolgendo (come nel caso) un'attività economica di cui essi soli percepiscono i proventi, riversandone viceversa sulla collettività circostante i pregiudizi; egualmente, tale diritto prevale su quello che, nel presente ricorso, viene definito l'interesse della "gioventù utente" ad "aggregarsi" durante la notte in luoghi pubblici, sia perché la socializzazione può svolgersi anche in altro orario, sia, più realisticamente, perché quella ben può riunirsi, durante le ore notturne, in luoghi in cui non interferiscono con le altrui esigenze di riposo, mentre, ovviamente, non è vero l'opposto.**

3.1. Tanto stabilito, si può passare all'esame della fattispecie concreta e, così, ad uno dei profili di maggior rilievo, che concerne la carenza dell'istruttoria svolta prima di emettere il provvedimento gravato: ciò che, in qualche misura, la Sezione aveva inizialmente riconosciuto, ad un primo sommario esame, nell'ordinanza 539/06, con la quale aveva sospeso il provvedimento impugnato.

Orbene, riconsiderando la fattispecie, il Collegio deve invece convenire con le difese dell'Amministrazione che l'accertamento svolto nel gennaio 2006 non costituisce un controllo isolato, che sarebbe di per sé idoneo a fondare il provvedimento, quanto invece l'ultima di una serie di verifiche, svolte nell'arco di circa due anni, di cui si è dato conto nella precedente esposizione, e che avevano condotto sempre al medesimo risultato: e, cioè, che, nel periodo d'interesse, il bar Dal Colle ha costituito, direttamente o indirettamente una rilevante fonte di disturbo per gli abitanti della zona.

In altri termini, dunque, il provvedimento impugnato si fonda su di un'istruttoria convenientemente approfondita, la quale ha condotto a risultati omogenei e coerenti, che costituiscono a loro volta presupposto idoneo per la decisione assunta dall'Amministrazione comunale.

3.2. **Non pare poi revocabile in dubbio che un assembramento composto da decine di giovani, riuniti a scopo ricreativo, determini oggettivamente, secondo esperienza e ragionevolezza, una fonte di rumore, variabile ma comunque ponderosa, la quale, soprattutto in orario notturno, può sicuramente impedire il riposo di quanti, pur senza avere una particolare sensibilità, costì risiedono, anche a svariate decine di metri, determinando così un concreto pregiudizio per la quiete pubblica, che l'Amministrazione comunale è tenuta a rimuovere, avvalendosi degli strumenti più opportuni, secondo valutazioni di convenienza ed**

adeguatezza.

Uno tra questi è indubbiamente, come rileva la stessa ricorrente, la repressione dei comportamenti di disturbo, nel momento in cui gli stessi si verificano,

Ciò, peraltro, non esclude che a questi interventi si possa aggiungere un'attività preventiva, per comune esperienza assai più efficace in tali situazioni: e la riduzione dell'orario notturno di un pubblico esercizio, operante nell'area in cui tali rumorosi assembramenti si verificano, costituisce in tal senso uno strumento adeguato, una volta che sia stato stabilito un nesso causale tra questi ed il locale, a prescindere da qualsiasi profilo di responsabilità soggettiva da parte del gestore, e dalla riconducibilità degli stessi al pubblico esercizio per tale, ovvero alle aree pubbliche limitrofe.

3.3. Quest'ultimo, è, in effetti, un aspetto che va in particolare sottolineato: diversamente da quanto il ricorso sembra prospettare, il provvedimento che limita l'orario di apertura, non ha un contenuto sanzionatorio, per cui è insignificante stabilire se il gestore abbia operato o meno nel rispetto degli obblighi prescritti dalle disposizioni vigenti: ciò che rileva, invece, è se la riduzione d'orario possa ragionevolmente comportare un significativo e persistente beneficio per la quiete pubblica, in misura tale da essere prevalente rispetto al sacrificio richiesto al privato.

3.3. Ora, nella fattispecie, non pare possibile dubitare dell'esistenza di tale nesso causale, se si esaminino le relazioni dei sopralluoghi svolte.

Da queste risulta infatti che gli avventori acquistavano, anche a più riprese, presso il bar Dal Colle cibi e bevande, che poi consumano all'esterno, nell'immediata prossimità dello stesso.

È dunque evidente che gli assembramenti sono, se non causati in via esclusiva, comunque oggettivamente agevolati ed incentivati dalla presenza del locale: per cui è del tutto ragionevole supporre che, a partire dall'ora di chiusura dell'esercizio, gli stessi si scioglano o almeno si riducano celermente, riportando così le emissioni sonore pregiudizievoli entro limiti di tollerabilità.

Pertanto, la limitazione dell'orario appare pienamente giustificata, né il sacrificio imposto alla Dal Colle appare eccessivo, dato che le è stato comunque permesso di continuare ad operare fino alle prime ore della notte.

3.4. D'altronde, il Collegio non ritiene che la determinazione assunta dall'Amministrazione sia in qualche misura preclusa dalle norme citate dalla ricorrente.

Invero, l'art. 4 della citata l.r. 40/94 dispone che, nella determinazione degli orari, per gli esercizi che somministrano al pubblico alimenti e bevande, l'Autorità comunale deve assicurare, "all'esterno come all'interno dei locali, il rispetto della normativa statale e regionale in materia di inquinamento acustico, al fine di tutelare in via primaria la quiete pubblica"; inoltre, il seguente art. 5 stabilisce che possono essere disposte, in via permanente o per situazioni contingenti, limitazioni agli orari per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, o comunque di interesse pubblico.

Ora, non v'è dubbio che la verifica strumentale del superamento dei livelli di rumore, previsti per una determinata zona, realizzi presuntivamente una violazione della quiete pubblica, e che ciò consenta all'autorità comunale di disporre per ciò soltanto una limitazione agli orari d'apertura dei locali.

Ciò non significa, peraltro, che tale verifica sia la condizione necessaria per disporre restrizioni d'orario nell'interesse della salute collettiva (cui, come detto, la quiete pubblica è strettamente correlata) vuoi perché la norma non pone espressamente tale condizione, vuoi perché, comunque, il relativo potere è agevolmente derivabile dal disposto dell'art. 5, non potendosi evidentemente negare che nella materia siano presenti specifici profili d'interesse pubblico.

È evidente che la mancanza di tali verifiche dovrà essere colmata da un'appropriata attività istruttoria, che accerti comunque la lesione degli interessi tutelati, e che, in specie, come già osservato, si può ritenere certamente convenientemente effettuata.

3.5. Resta così soltanto da considerare il primo motivo di ricorso, riferito al procedimento svolto.

La censura, peraltro, tende in qualche modo ad identificare l'avviso di avvio del procedimento con il provvedimento conclusivo, laddove ciò che conta, ai fini della legittimità dell'azione amministrativa, è che quest'ultimo non sia stato assunto immediatamente dopo la precedente ordinanza sindacale, e sia stato

preceduto da verifiche, svolte dopo che quella aveva esaurito i suoi effetti come nel caso è accaduto: d'altronde, non è revocabile in dubbio che il momento, in cui l'avviso d'avvio è stato emesso, non ha in sé pregiudicato i diritti partecipativi dell'interessato, già da lungo tempo a piena conoscenza della situazione esistente.

4. In conclusione, il ricorso va integralmente respinto: l'incertezza, anche in giurisprudenza, delle questioni trattate, costituisce comunque motivo sufficiente per disporre tra le parti l'integrale compensazione delle spese di lite.

RESTRINGI TESTO