

STUDIO LEGALE ASSOCIATO AMMINISTRATIVO E CIVILE

AVV. GIOVANNI DELUCCA

abilitato avanti le magistrature superiori

AVV. ALESSANDRO MARELLI

abilitato avanti le magistrature superiori

AVV. GIAN LUIGI MONTI

AVV. ARCONOVALDO BONACORSI

AVV. GIUSEPPE FINO

Associazione Professionale fondata nel 1993 dall'Avv. Paolo Gualandi

Bologna, 10 agosto 2018

40/I

Spett.le

COMUNE DI LESIGNANO DE' BAGNI
in persona del Sindaco *pro tempore*

Spett.le

CONSIGLIO COMUNALE DEL
COMUNE DI LESIGNANO DE' BAGNI

entrambi via PEC: protocollo@postacert.comune.lesignano-debagni.pr.it

e p.c. Spett.le

ARPAE - PARMA

Via PEC: aoopr@cert.arpa.emr.it

DOTT. ANDREA CANALI / PISTA MOTOCROSS IN LESIGNANO DE' BAGNI / COMUNE DI LESIGNANO DE' BAGNI (Variante Zonizzazione Acustica approvata con delibera del Consiglio Comunale di Lesignano de' Bagni, n. 25 del 26 giugno 2018, pubblicata all'albo pretorio il 11 luglio 2018, con termine per osservazioni al 9 settembre 2018)

OSSERVAZIONI

ALLA VARIANTE ALLA ZONIZZAZIONE ACUSTICA
ADOTTATA CON DELIBERA CC N. 25 DEL 26 GIUGNO 2018

A.

Premesse

Le presenti osservazioni vengono rese su mandato del **Dott. Andrea Canali**, residente nel Comune di Lesignano de' Bagni, alla Via Case Trombi n. 17, nelle immediate vicinanze della nota pista da motocross e quindi leso direttamente dalla variante alla ZAC adottata con la delibera in oggetto, nella parte in cui modifica la classe acustica attribuita alla pista stessa e all'area circostante.

Si premette che il Dott. Canali ha commissionato a tecnici competenti in acustica ai sensi della l. 447/95, apposita **relazione tecnica sulla variante alla ZAC in oggetto e sul monitoraggio acustico** presentato dalla pista; l'elaborato è in corso di predisposizione e ci si **riserva** il deposito nel termine per le osservazioni.

Ciò non toglie che possano essere presentate le presenti osservazioni, predisposte anche sulla base delle prime valutazioni dei tecnici di fiducia, che verranno definitivamente espresse con l'elaborato finale.

Nella presente sede, per un migliore inquadramento e soprattutto perché la delibera del CC ne fa espressa menzione, in via preliminare appare necessario mettere a conoscenza il Consiglio Comunale della intensa attività del Dott. Canali, avviata da oltre un anno al fine di verificare la regolarità urbanistica, edilizia e "acustica" della pista da motocross che oggi "beneficia" della variante adottata.

Rinviando alle osservazioni del 16 aprile, 23 maggio e 31 maggio 2018, che si allegano quale parte integrante delle presenti osservazioni e che ricostruiscono anche in fatto i procedimenti non ancora conclusi dall'Amministrazione, si può sintetizzare come segue:

1. dopo che il Dott. Canali, per anni, ha evidenziato all'Amministrazione comunale possibili irregolarità della pista da motocross e dopo ulteriore attività di accesso agli atti, lo stesso ha presentato nuovo esposto del 15 gennaio 2018 con il quale si è chiesto l'accertamento della regolarità urbanistica, edilizia e acustica della pista da motocross;
2. l'Amministrazione ha avviato il relativo procedimento, che però non ha ancora concluso, nonostante siano spirati i termini previsti per legge e nel corso dell'istruttoria sia emersa palesemente l'assenza di titolo edilizio del tracciato (risultando legittimati solo alcuni edifici a servizio dello stesso);
3. successivamente all'avvio del procedimento, il gestore della pista ha presentato nuova CILA in sanatoria (ritirando la precedente), che ha dato avvio alla conferenza di servizi in seno alla quale sono state presentate le osservazioni del 16 aprile 2018, con le quali si è argomentato sull'assenza di titolo edilizio del tracciato e sulla inidoneità della CILA a sanare anche il medesimo (che in effetti non dichiara di sanare, ma suppone legittimo);
4. il Dott. Canali ha promosso nuova istanza in autotutela del 23 maggio 2018, anche avverso della CILA e pure questa attualmente inevasa;
5. dopo varie vicende descritte nelle osservazioni allegate, il gestore della pista

ha presentato domanda di autorizzazione in deroga ai sensi dell'art. 3, comma 7, d.p.r. 304/2001, in quanto la pista non rispettava i limiti acustici imposti per legge, come confermava il monitoraggio acustico all'uopo presentato;

6. nei confronti di tale richiesta si sono presentate ulteriori osservazioni in data 31 maggio 2018, parimenti allegate, con le quali si è evidenziata l'assenza dei presupposti per il rilascio dell'autorizzazione, sia per irregolarità edilizia, sia per assenza dei requisiti imposti dal d.p.r. 304/2001;
7. a fronte di ciò, il gestore della pista ha ritirato la domanda di autorizzazione, presentando un aggiornamento del monitoraggio acustico dal quale risulta – ora – il rispetto dei limiti acustici, sulla base dei medesimi rilievi fonometrici;
8. in ultimo, l'Amministrazione ha adottato la variante acustica in oggetto, con l'effetto specifico – *in parte qua* – di aumentare i limiti acustici ai quali dovrebbe sottostare la pista, sugli erronei presupposti che verranno di seguito illustrati.

I procedimenti di accertamento della regolarità della pista, pur se atti specifici, interessano la variante adottata, atto generale, in quanto individuano lo stato legittimo della pista e dunque il presupposto fattuale sulla base del quale la variante si dichiara adottata.

Come tale non se ne può prescindere, tanto più che la delibera – nello specifico – appare adottata sull'affermazione del Sindaco che la stessa dovrebbe condurre a “chiudere la partita aperta”; ossia come se fosse un atto con finalità specifiche e non adottato nell'interesse pubblico generale: se così fosse, la delibera sarebbe affetta da illegittimità per eccesso di potere, tanto più che la soluzione della controversia richiamata verrebbe individuata senza prima concludere i procedimenti di verifica della regolarità della pista e quindi senza prima determinare i legittimi interessi in gioco.

B.

Insussistenza dei presupposti affermati della delibera di adozione della variante alla ZAC: illegittimità per violazione di norma di legge e per eccesso di potere derivante da erroneo presupposto di fatto.

La delibera di adozione della variante alla ZAC, per quanto qui interessa, afferma che la stessa sia imposta da due circostanze invero errate:

1. che il d.p.r. 304/2001, imponga un adeguamento inteso come obbligo di innalzamento dei limiti acustici attualmente vigenti;

2. che alla pista da motocross, sulla scorta del d.p.r. 304/2001, debba essere attribuita la Classe V anziché la Classe III posseduta.

Quanto alla prima, si evidenzia che il **d.p.r. 304/2001** è norma speciale che riguarda i limiti acustici per le attività motoristiche. In particolare esso (**art. 3**) stabilisce:

- (Comma 1) che le piste sono considerate **sorgenti fisse di rumore** che soggiacciono ai limiti determinati dai comuni con la classificazione in zone del proprio territorio sulla base del **d.p.c.m. 14 novembre 1997**;
- (Comma 3) che le stesse piste, fatto salvo il rispetto dei limiti derivanti dalle zonizzazioni effettuate dai comuni, ai sensi del **d.p.c.m. 14 novembre 1997**, ovvero, in assenza di detta zonizzazione, dei limiti previsti dall'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991, devono rispettare gli ulteriori limiti di **immissione al di fuori del sedime specificamente indicati dalla norma** (differenziati tra nuovi autodromi e autodromi esistenti all'entrata in vigore del d.p.r. cit.).

Ne consegue, da una parte, che il d.p.r. 304/2001 non contiene norme specifiche in tema di zonizzazione acustica, perché opera un **rinvio espresso alla disciplina comune di cui d.p.c.m. 14 novembre 1997**, che individua varie classi acustiche in ragione della conformazione del territorio, senza dedicare alcuna disciplina speciale alle piste da motocross.

Dall'altra, che gli autodromi (in tale definizione rientra anche la pista da motocross) hanno sì limiti acustici **speciali**, ma soggiacciono comunque ai limiti **comuni** derivanti dalla zonizzazione acustica.

In conclusione, il d.p.r. 304/2001 detta una disciplina speciale che non deroga ma si sovrappone a quella comune sopra riportata; conseguentemente **non vi è un obbligo di adeguamento**, inteso come necessità di modificare la ZAC aumentando i limiti ivi previsti e renderli pari ai livelli massimi di cui al d.p.r. 304/2001 ovvero di **attribuire una Classe alla pista da motocross su normativa differente rispetto a quella comune di cui al d.p.c.m. 14 novembre 1997**.

L'unica norma di adeguamento, infatti, è contenuta nell'art. 7 d.p.r. 304/2001, che tuttavia riguarda la disciplina regolamentare comunale ovvero ipotesi di contrasto con il d.p.r. medesimo: contrasto che non può sussistere tra limiti della zonizzazione e quelli ulteriori previsti dal d.p.r. 304/2001, in quanto limiti differenti e autonomi.

Già da tale rilievo appare sconfessata la ricostruzione normativa posta a fondamento della delibera in oggetto, secondo cui il d.p.r. 304 imporrebbe una modifica della classe acustica ovvero un innalzamento dei limiti acustici della pista da motocross.

Dopo tale ricostruzione normativa generale, entrando nello specifico caso concreto, **occorre contestare che alla pista da motocross in esame debba essere attribuita la Classe V.**

Riservandosi più specifiche argomentazioni con la relazione tecnica che verrà depositata, si evidenzia come la zonizzazione acustica debba sottostare:

1. in via generale alla disciplina contenuta dal d.p.c.m. 14 novembre 1997, che individua classi acustiche (da I a VI) in ragione della destinazione urbanistica delle aree interessate;
2. nonché alla l.r. Emilia Romagna 15/2001, in attuazione della quale la Regione stessa si è dotata di criteri generali per l'attribuzione delle classi acustiche, contenuti nella delibera di Giunta n. 2053/2001.

Il **d.p.c.m. 14 novembre 1997**, per quanto qui di interesse, individua tre classi (la III attualmente attribuita alla pista e la V proposta con la variante):

Classe III - aree di tipo misto: rientrano in questa classe le aree urbane interessate da traffico veicolare locale o di attraversamento, con media densità di popolazione, con presenza di attività commerciali, uffici, con limitata presenza di attività artigianali e con assenza di attività industriali; aree rurali interessate da attività che impiegano macchine operatrici

Classe V - aree prevalentemente industriali: rientrano in questa classe le aree interessate da insediamenti industriali e con scarsità di abitazioni.

In via semplificativa, i criteri adottati dalla R.E.R. prevedono che la classe debba essere attribuita in considerazione della natura della UTO (Unità Territoriale Omogenea) di riferimento, secondo le caratteristiche territoriali individuate nelle definizioni di ciascuna classe.

Già dalla definizione di ciascuna classe, sopra riportata, appare evidente che la UTO che comprende la pista, avente natura rurale, è compatibile con la Classe III, che pertanto è stata legittimamente attribuita.

Al contempo, alla medesima UTO, non può essere attribuita la Classe V, in quanto non si tratta di area prevalentemente industriale, ma - si ripete - area

rurale, con bassa incidenza residenziale e presenza di vincoli paesaggistici imposti dal D.Lgs. 42/2004.

D'altra parte, che non vi sia un automatismo nell'attribuzione della classe V a una pista da motocross, è dimostrato anche dallo studio statistico condotto dai tecnici nominati dal Dott. Canali, che sarà contenuto nella relazione tecnica che si depositerà, che ha tenuto conto dei **22 circuiti indicati nel campionato di motocross italiano** (per i quali è stato possibile reperire la normativa di riferimento) nonché dei **15 circuiti presenti in Emilia Romagna**.

In particolare, da tale studio emerge che solo alla minoranza delle piste simili a quella in oggetto sia attribuita la classe V, mentre **circa il 70% sono in classe IV o III, se non addirittura inferiore** e che dunque l'attribuzione della classe acustica deve essere condotta attraverso una verifica concreta della conformazione del territorio e della destinazione urbanistica, essendo ammissibili in astratto tutte le classi indicate, perché non è la pista a determinare la classe, ma il territorio in cui essa è inserita.

Le argomentazioni appena svolte, dunque, sconfessano l'assunto della delibera in oggetto, secondo cui la pista debba essere automaticamente qualificata in classe V (riferendosi peraltro a verifiche non meglio precisate presso gli uffici di ARPAE): l'Amministrazione non considera che la Classe III è stata già attribuita e che di conseguenza ogni variante necessiterebbe di una preliminare verifica di non adeguatezza della stessa allo stato concreto attuale; nonché che ogni attribuzione o modifica di classe richiede un accertamento concreto dei presupposti normativamente previsti.

In sostanza, l'Amministrazione avrebbe dovuto condurre una duplice valutazione: una *destruens* (relativa alla Classe III); una *costruens* (Classe V); entrambe invece assenti.

Pertanto, l'individuazione della classe V appare illegittima, sia per violazione di legge sia per eccesso di potere, derivante da difetto di istruttoria.

In conclusione, con quanto esposto, si dimostrano **insussistenti i presupposti di necessario adeguamento supposti dalla delibera di adozione della variante alla ZAC**, con la conseguenza che la variante stessa, per essere legittima, dovrebbe essere imposta dall'accertamento, oltre che dei presupposti concreti per un aumento di classe acustica, di un preminente interesse pubblico ad un abbassamento della tutela ambientale e alla salute, invero insussistente, anche in ragione di quanto osservato in seguito.

C.

Interesse pubblico all'adozione della variante: illegittimità per violazione di norma di legge e per eccesso di potere derivante da erroneo presupposto di fatto.

La variante alla ZAC, per quanto riguarda la pista da motocross, avrebbe lo scopo di innalzare i limiti di inquinamento acustico (come detto sull'erroneo convincimento che ciò sia imposto dalla legge).

È evidente che l'innalzamento dei limiti è provvedimento di favore per la pista e al contempo pregiudizievole per l'ambiente e la salute pubblica della collettività, essendo noti i danni provocati dall'inquinamento acustico.

Perché l'adozione della variante alla ZAC sia legittima, dunque, con essa **deve essere espresso e concretamente perseguito un interesse pubblico**, che invero appare assente, poiché anche nell'attribuzione delle classi acustiche l'Amministrazione, nei limiti in cui esercita un potere discrezionale (non potendo comunque attribuire classi in assenza dei presupposti normativamente previsti e sopra riportati), è sottoposta alle regole generali dell'azione amministrativa.

Da una parte, l'assenza di un interesse pubblico specifico emerge dalla constatazione che **la variante si professa adottata esclusivamente sull'errato presupposto di necessario adeguamento al d.p.r. 304/2001 e alla disciplina sull'attribuzione delle classi acustiche**: accertata – con quanto sopra argomentato – l'insussistenza di tali presupposti, va da sé che la delibera appare assunta in assenza di alcun accertamento di interesse pubblico legittimante l'innalzamento dei limiti acustici già determinati dall'Amministrazione.

Dall'altra, non può considerarsi interesse pubblico neanche astrattamente rilevante quello di "chiudere la partita" secondo l'affermazione del Sindaco riportata nella delibera: appare chiaro, infatti, che l'Amministrazione dovrebbe "chiuderla" adottando gli atti imposti dalla legislazione vigente e solo dopo valutare se vi siano i presupposti per modificare quella comunale in favore di una delle parti; al contrario ove la delibera risultasse assunta con il solo obiettivo di risolvere una controversia, la stessa potrebbe assumere i connotati di provvedimento *ad personam* e come tale essere illegittima per eccesso di potere e sviamento di fini.

In ultimo, sulla base dei dati emersi, **non può sussistere alcun interesse pubblico all'adozione della variante *de qua***, né in astratto né in concreto.

In **astratto**, infatti, risulta **preminente l'interesse pubblico alla tutela della salute e dell'ambiente** rispetto a quello di un privato allo sfruttamento dell'impianto sportivo, tanto più se si considera che la normativa attualmente in vigore

non inibisce l'attività motoristica, ma richiederebbe la dotazione di strutture di protezione ambientale e della salute, atte ad abbattere emissioni e immissioni acustiche.

In altri termini, *de facto*, con la variante in oggetto – innalzando i limiti – il gestore della pista potrebbe essere esentato da doversi munire di barriere fonoassorbenti, con evidente risparmio economico.

Sempre in astratto, circa il necessario bilanciamento degli interessi che dovrebbe essere operato al fine dell'adozione della delibera in oggetto, emerge il preminente e inderogabile interesse pubblico alla tutela della salute e dell'ambiente, peraltro perseguito dal d.p.r. 304/2001 e dalla legislazione a questo connessa, al quale si contrappone quello quello privato, che si risolverebbe esclusivamente nell'interesse a un risparmio di carattere economico, senza alcun beneficio per la collettività.

In concreto, poi, l'Amministrazione non considera che sia ancora pendente il procedimento di accertamento della regolarità urbanistica ed edilizia della pista da motocross, nonché che ancora non si sia pronunciata sull'istanza di adozione di provvedimento in autotutela avverso la CILA in sanatoria presentata dal gestore della pista.

Nelle allegate osservazioni, infatti, si è argomentato come la pista da motocross sia priva di titolo edilizio, in quanto realizzata sulla base di un semplice, generico e irrilevante nulla osta del 1977, per stessa conferma dell'Amministrazione: all'assenza di titolo edilizio dovrebbe conseguire l'adozione dei provvedimenti sanzionatori edilizi, fin tanto che la pista non ottenga un titolo sanante, eventualmente tramite accertamento di conformità (che presupporrebbe la doppia conformità, sia all'epoca di realizzazione sia al tempo della "sanatoria").

Attualmente, il tracciato della pista deve essere considerato abusivo e un'opera abusiva non può di certo esprimere alcun interesse meritevole di tutela da parte dell'azione amministrativa, anche solo perché l'Amministrazione non ha formalmente concluso il procedimento di accertamento avviato.

Sempre sotto il profilo concreto della valutazione in esame, infine, si aggiunge che l'Amministrazione sta fondando la propria valutazione sulla rappresentazione del monitoraggio acustico presentato dal gestore della pista, che tuttavia mostra le carenze che saranno meglio illustrate nella relazione tecnica che verrà presentata, ma che possono essere sinteticamente indicate nella presente sede:

1. non sono stati considerati come ricettori sensibili abitazioni più vicine alla

pista,

2. **non sono stati rilevati i limiti di emissione** (che parimenti devono essere rispettati ai sensi della normativa sopra richiamata), ma solo limiti di immissione (peraltro rinviando a linee guida ARPA che non è stato possibile reperire);
3. il monitoraggio è stato condotto con un solo fonometro e per sessioni limitate nel tempo, ricavando tutti i dati per deduzione;
4. i limiti speciali indicati dall'art. 3, comma 3, d.p.r. 304/2001 **devono essere verificati al di fuori del sedime della pista**, ossia nelle immediate vicinanze del confine e non solo presso i ricettori posti a distanze assai più elevate;
5. l'art. 3, comma 3, d.p.r. 304/2001 differenzia i limiti speciali tra autodromi esistenti e nuovi, mentre all'art. 2 d.p.r. cit. viene definito autodromo esistente quello in esercizio (inteso come esercizio legittimo) o autorizzato alla data di entrata in vigore del medesimo articolato; conseguentemente, poiché si è rilevato il tracciato della pista sia privo di idoneo titolo edilizio e di agibilità (si rinvia alle osservazioni del 16 aprile 2018), la pista – quando sarà legittimata – dovrà **rispettare i più stringenti limiti previsti per gli autodromi nuovi** (che in sostanza impongono limiti orari e non calcolati sull'intera fascia oraria indicata).

Tali rilievi evidenziano la **necessità di procedere a nuove misurazioni per accertare** il rispetto dei limiti acustici da parte del tracciato, nonché, più in generale, il **reale impatto ambientale e sulla salute pubblica** delle emissioni acustiche prodotte dallo stesso.

In ragione di quanto espresso, la delibera appare illegittima per eccesso di potere.

D.

Illegittimità art. 2.4.4. Norme ZAC e art. 14 Regolamento ZAC.

Alcune disposizioni normative della variante ZAC appaiono poco chiare e potrebbero essere interpretate in senso da renderle illegittime; appare necessario, dunque, una loro modifica.

In primo luogo, l'art. 2.4.4. Norme ZAC, poiché con l'evidente intento di recepire la disciplina di cui d.p.r. 304/2001, di per sé legittimo, riporta solo parte

della disciplina stessa; conseguentemente la norma potrebbe apparire in contrasto con lo stesso d.p.r. 304/2001, sicchè appare preferibile, anche in ragione dell'obbligo di adeguamento imposto dall'art. 7 d.p.r. cit., di operare un semplice rinvio al medesimo d.p.r. 304/2001, ovvero riportare integralmente le disposizioni dello stesso articolato.

In secondo luogo, l'art. 14, ultimo comma, Regolamento ZAC, che reca una disciplina speciale per la pista da motocross Monte Michelone, appare illegittimo almeno sotto due profili:

- perché contiene una disposizione *ad personam*, mentre il regolamento dovrebbe contenere solo norme generali;
- perché la stessa disposizione potrebbe essere interpretata nel senso di rendere inoperante il Regolamento alla medesima pista da motocross e in tal caso sarebbe disposizione evidentemente illegittima, anche sulla scorta di quanto sopra osservato.

P.Q.M.

si ritiene che la delibera in oggetto non possa essere approvata così come proposta, in quanto illegittima per violazione di legge ed eccesso di potere, con particolare riferimento:

1. alla variante della zonizzazione acustica relativa alla pista da motocross, nella parte in cui viene attribuita la Classe V, chiedendo al contempo di non modificare la zonizzazione acustica attualmente in vigore, confermando la Classe III attualmente attribuita;
2. all'art. 2.4.4 Norme ZAC e art. 14, ultimo comma, Regolamento ZAC.

Con riserva di ogni ulteriore osservazione, contestazione e azione.

Si allega a far parte integrante delle presenti osservazioni:

1. Osservazioni 16 aprile 2018;
2. Osservazioni 23 maggio 2018;
3. Osservazioni 31 maggio 2018.

(Avv. Giuseppe Fino)