

Pubblicato il 03/10/2025

N. 06556/2025 REG.PROV.COLL.
N. 03212/2025 REG.RIC.

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 della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3212 del 2025, proposto da

_____, _____, _____, _____,
rappresentati e difesi dall'avvocato _____, con domicilio digitale come
da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato
e difeso dagli avvocati _____, _____, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Napoli, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello
Stato di Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via _____;

nei confronti

_____, rappresentato e difeso dagli avvocati _____, _____,
_____, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

██████████ S.r.l., ██████████ S.a.s. ██████████ S.r.l., ██████████ S.r.l., rappresentati e difesi dagli avvocati ██████████, ██████████, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la dichiarazione di illegittimità del silenzio illegittimamente serbato all'istanza notificata dai ricorrenti in data 26.02.2025 (doc. 0), a mezzo dell'avv.

██████████ volta:

“I.- ad adottare l'ordinanza contingibile ed urgente di cui all'art. 9 della legge 447/1995, ovvero quella di cui all'art. 50 del D.lgs. n. 267/2000 o qualsivoglia altro provvedimento volto a ridurre, immediatamente, l'inquinamento acustico cui sono sottoposti i Sigg.ri ██████████, ██████████ e ██████████, gioco forza, tutti i residenti di ██████████, che sono anch'essi sottoposti ai medesimi livelli di immissione acustica; II.- una volta adottato l'ordinanza di cui al punto che precede adottare tutti i provvedimenti strutturali necessari affinché non si verifichino più immissioni acustiche che superano la normale tollerabilità ed i valori assoluti di cui al Piano di Zonizzazione Acustica; III.- ad adottare ogni altro ed ulteriore provvedimento a tutela della salute e della salubrità dell'ambiente in Via ██████████ e Via ██████████, anche con limitazione, in via di urgenza delle licenze di commercio per somministrazione o di concessione di suolo pubblico, ovvero, di revoca di quelle già concesse atteso il preminente valore del diritto alla salute degli esponenti e della salute pubblica”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Napoli, del Ministero dell'Interno, di ██████████ e di U.T.G. - Prefettura di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2025 la dott.ssa ██████████ ██████████ e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

È impugnato il silenzio - inadempimento serbato dal Comune di Napoli sull'istanza in epigrafe indicata con la quale i ricorrenti hanno chiesto all'Ente di adottare ogni atto idoneo volto a ridurre e a ricondurre a livelli di normale tollerabilità le immissioni acustiche derivanti dall'esercizio di attività economiche e dall'afflusso dei clienti di queste nell'area abitata da essi ricorrenti [REDACTED]/Via [REDACTED] [REDACTED]), interessata da intensa "movida" notturna, e dunque, ove necessario, di adottare un'ordinanza contingibile e urgente che temporaneamente risolva gli inconvenienti e, di seguito, tutti i provvedimenti strutturali necessari affinché non si verifichino più immissioni acustiche che superino la normale tollerabilità ed i valori assoluti di cui al Piano di Zonizzazione Acustica, oltre ad ogni altro ed ulteriore provvedimento a tutela della salute e della salubrità dell'ambiente in Via [REDACTED] [REDACTED] e Via [REDACTED], anche con limitazione, in via di urgenza, delle licenze di commercio.

Il Comune si è costituito in giudizio eccependo tra l'altro di aver intrapreso l'attività istruttoria propedeutica all'eventuale emanazione di provvedimenti; si tratterebbe, secondo il resistente, di attività complessa, in quanto da coordinarsi con altre Autorità (in specie, quella deputata al controllo della sicurezza pubblica), il che giustificerebbe il fatto di non aver ancora risolto il problema; si è costituita la Prefettura di Napoli, contestando la propria legittimazione passiva, essendo i provvedimenti richiesti di competenza del Comune di Napoli; i controinteressati, parti private, anch'essi costituiti, hanno chiesto il rigetto del gravame tenuto conto dell'esito, complessivamente non favorevole per i ricorrenti, di altro contenzioso instaurato in sede civile.

All'esito della camera di consiglio del 23 settembre 2025 il Collegio ha riservato la decisione in camera di consiglio.

I ricorrenti lamentano l'inerzia del Comune di Napoli rispetto ad articolata istanza con la quale veniva prospettata l'esistenza di una situazione di disagio ambientale,

conseguente alla mancata regolamentazione di orari e modalità di esercizio di attività economiche richiamanti, in orario notturno, numerosi clienti, tali da impedire il normale riposo e da superare, in ogni caso, i limiti di normale tollerabilità come imposti dal Piano di zonizzazione acustica; hanno dunque chiesto al Comune di intervenire ponendo in essere tutto quanto necessario a rimuovere tale situazione, anche mediante l’emanazione di ordinanza contingibile e urgente.

Reputa anzitutto il Collegio che non possa revocarsi in dubbio la giurisdizione dell’adito TAR.

Ciò che si contesta è il mancato esercizio di un potere amministrativo, rientrante a pieno titolo tra le controversie conoscibili dal giudice amministrativo a termini dell’art. 7 del codice del processo amministrativo; e ciò indipendentemente dalla sussistenza di una posizione di diritto (di proprietà o alla salute), sottesa alla situazione soggettiva in questa sede azionata, che consentirebbe ai ricorrenti di proporre separata azione innanzi al giudice civile per la pertinente e parallela tutela. Di seguito, ritiene il Collegio che i ricorrenti, in quanto residenti nell’area di interesse, abbiano piena legittimazione a proporre l’azione, vantando un interesse proprio alla salubrità del contesto ambientale (e non già solo dell’intorno fisicamente inteso), pregiudicato, secondo la prospettazione, dall’inquinamento acustico, in specie notturno, derivante dalla non regolamentata “movida”.

Tanto radica una posizione di interesse legittimo, evidentemente differenziato rispetto alla collettività, potendo subire, in ragione della vicinitas, latamente intesa, gli effetti nocivi immediati e diretti della commissione degli eventuali illeciti non repressi (cfr. Cons. di Stato, IV, n. 5087/2015 e VI, n. 3460/2018, nel senso che “sussiste l’obbligo dell’Amministrazione comunale di provvedere sull’istanza di repressione di abusi ambientali realizzati su area confinante, formulata dal relativo proprietario, in quanto quest’ultimo gode di una legittimazione differenziata rispetto alla collettività potendo subire gli effetti nocivi immediati e diretti della commissione dell’eventuale illecito non represso, onde egli è titolare di una

posizione di interesse legittimo all'esercizio di tali poteri di vigilanza e, quindi, può proporre l'azione a seguito del silenzio ai sensi dell'art. 31 cod. proc. amm.”).

Ne discende che il proprietario di un'area o di un fabbricato, nella cui sfera giuridica incide dannosamente il mancato esercizio dei poteri di controllo, ripristinatori e repressivi relativi ad abusi di vario genere da parte dell'organo preposto, può pretendere, se non vengono adottate le misure richieste, un provvedimento che ne spieghi esplicitamente le ragioni, con il risultato che il silenzio serbato sull'istanza integra gli estremi del silenzio-rifiuto, sindacabile in sede giurisdizionale quanto al mancato adempimento dell'obbligo di provvedere in modo espresso (cfr. Cons. di Stato, VI, n. 2063/2019).

In tal senso, del resto, depone espressamente il disposto di cui all'art. 2 della legge n. 241 del 1990, secondo cui l'Amministrazione ha in generale il dovere di concludere il procedimento conseguente in modo obbligatorio ad un'istanza di parte mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

Va aggiunto che l'obbligo di provvedere può discendere non solo da puntuali previsioni legislative o regolamentari, ma anche dalla peculiarità della fattispecie, nella quale ragioni di equità o di giustizia impongano l'adozione di provvedimenti espliciti, alla stregua del generale dovere di correttezza e buona amministrazione della parte pubblica, ai sensi dell'art. 97 Cost., con conseguente sorgere in capo al privato di una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni amministrative, quali che esse siano.

In ipotesi di segnalazioni circostanziate e documentate, come quella indirizzata al Comune di Napoli, che del resto ha dimostrato, anche in giudizio, di essere pienamente consapevole della esistenza della problematica, l'Amministrazione ha dunque l'obbligo di attivare un procedimento di controllo e verifica dell'abuso e/o delle violazioni denunciate, della cui conclusione deve restare traccia, sia essa nel senso dell'esercizio di poteri sanzionatori ovvero regolatori che della motivata inazione, dovendosi in particolare escludere che la ritenuta mancanza dei presupposti per l'esercizio dei poteri sanzionatori e/o regolatori possa giustificare

un comportamento meramente silente (cfr. Cons. di Stato, IV, n. 2592/2012), così come l'asserita difficoltà di intervento coordinato.

Premessa, dunque, la legittimazione e l'interesse a ricorrere degli istanti, sussiste anche l'obbligo a provvedere sull'istanza proposta, che segnala una situazione di degrado acustico e di disagio ambientale che è compito dell'Ente comunale accertare e rimuovere in quanto rientrante nella sua competenza.

Va in particolare sul punto osservato che l'istanza è stata rivolta principalmente al Comune, a segnalare una situazione di disagio derivante dal dedotto inquinamento acustico; sotto tale profilo, è corretta la tesi difensiva spesa dalla Prefettura, che non ha evidentemente competenza in materia; il che non esclude che, ove dovessero ravvisarsi situazioni riconducibili alla tutela dell'ordine pubblico, potenzialmente pregiudicato dalla medesima situazione di fatto, sarebbe pure compito della Prefettura e/o degli organi deputati al controllo della sicurezza pubblica intervenire. Quel che si invoca, a ben vedere, è l'esercizio di un potere tipizzato, che, nel ricorrere dei presupposti di legge, l'Ente competente, in questo caso il Comune, ha l'obbligo di porre in essere al fine di evitare la verifica di eventi dannosi.

Giova al riguardo rammentare che sono di competenza dei comuni "il controllo ... del rispetto della normativa per la tutela dell'inquinamento acustico all'atto del rilascio delle concessioni edilizie relative a nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di esercizi commerciali polifunzionali, dei provvedimenti comunali che abilitano alla utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché dei provvedimenti di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive (cfr. art. 6, comma 1, lett. d) L. 26 ottobre 1995, n. 447, Legge quadro sull'inquinamento acustico) ed ancora "l'adozione di regolamenti per l'attuazione della disciplina statale e regionale per la tutela dell'inquinamento acustico" (cfr. lett. e) art. e comma cit.).

La competenza del Comune non si limita, tuttavia, a verificare le condizioni iniziali di esercizio delle attività potenzialmente pregiudicanti, ma permane nel tempo,

come dimostrato dal successivo art. 9 della legge citata, che abilita all'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti in caso di accertata necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente connessa all'inquinamento acustico il Sindaco del Comune e, nell'ambito delle rispettive competenze, e ove necessario, il presidente della Provincia, il presidente della Giunta regionale, il Prefetto, il ministero dell'ambiente e il presidente del Consiglio dei ministri.

Ancora l'art. 14 l. cit. disciplina il potere dei comuni in ordine al controllo sull'osservanza delle prescrizioni attinenti al contenimento dell'inquinamento acustico e prevede essenzialmente la facoltà di accedere agli impianti e alle sedi delle attività che costituiscono fonte di rumore, di richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni e di adottare, in presenza di eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, con provvedimento motivato, il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria totale o parziale di determinate attività (ex art. 9, "Ordinanze contingibili ed urgenti").

Non è superfluo al riguardo ricordare che, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, per la sua indubbia specialità, l'art. 9 della richiamata legge n. 447/1995 non va riduttivamente ricondotto al generale potere di ordinanza contingibile e urgente in materia di sanità e igiene pubblica, dovendo piuttosto essere qualificato quale ordinario rimedio in tema di inquinamento acustico; ciò perché, in assenza di altri strumenti a disposizione delle amministrazioni comunali, la presenza di una certa situazione di inquinamento acustico rappresenta di per sé una minaccia per la salute pubblica, dovendosi anche rilevare che anche misure non definite nel loro limite temporale possono essere reputate legittime, quando esse siano razionalmente collegate alla concreta situazione di pericolo accertata in rapporto alla situazione di fatto (cfr. Cons. di Stato, V, n 6875/2021).

L'obbligo si inverte, in particolare, quando sia stata acquisita prova dell'illegittimità del rumore o della situazione di degrado acustico, che le Amministrazioni competenti, come sopra indicate, in forza delle disposizioni sopra richiamate,

hanno l'obbligo di verificare anche mediante l'utilizzo degli organi tecnici (ARPA) specificamente deputati, ove necessario.

In sostanza, i ricorrenti hanno sollecitato l'Amministrazione ad una più attenta gestione della res pubblica con finalità latu sensu di tutela ambientale e di controllo dell'inquinamento acustico, compito che rientra sicuramente tra quelli attribuiti al Comune in via obbligatoria.

Si tratta, dunque, di "esercizio di un doveroso potere amministrativo", la cui omissione è sindacabile con lo strumento rimediale azionato.

Poiché è incontestata la situazione di inerzia dell'amministrazione, ferma restando l'ampia discrezionalità riservata in materia dell'Autorità amministrativa, cui è rimesso il prudente apprezzamento di tutte le circostanze di fatto rilevanti segnalate dagli interessati nonché di quelle acquisibili d'ufficio, oltre che la scelta delle modalità con cui far cessare le eventuali immissioni acustiche dannose (che vanno dall'ordine di riduzione delle emissioni sonore, per farle rientrare nei limiti di legge, all'inibitoria, totale o parziale di determinate attività moleste), nella fattispecie considerata trova sicura applicazione il generale obbligo di pronunciarsi sull'istanza del privato, ai sensi dell'art. 2 della L. 241/1990 (cfr. anche TAR Campania – Napoli, V, n. 193/2024).

Alla luce delle superiori considerazioni il ricorso è fondato e va accolto, con conseguente declaratoria di illegittimità del silenzio serbato sulla domanda di parte ricorrente, sussistendo l'obbligo dell'amministrazione comunale di provvedere in merito, concludendo il relativo procedimento mediante un provvedimento espresso e motivato, in applicazione degli artt. 2 e 3 della L. n. 241/90 entro e non oltre giorni 30 dalla comunicazione o, se anteriore, dalla notifica del presente provvedimento, con riserva di nomina di un commissario ad acta che provveda in via sostitutiva in caso di perdurante contegno inerte.

Le spese di giudizio seguono il criterio della soccombenza e vengono liquidate in dispositivo, a carico del Comune inerte; per il resto, si ritiene di doverle

compensare, anche nei confronti delle parti private, tenuto conto della peculiarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto dichiara l'illegittimità del silenzio serbato dal Comune resistente sull'istanza in motivazione indicate e l'obbligo dello stesso di concludere il procedimento di cui in motivazione con provvedimento espresso e motivato entro e non oltre il termine indicato in parte motiva.

Condanna il Comune di Napoli al pagamento delle spese di giudizio in favore dei ricorrenti, che si liquidano in complessivi € [REDACTED]/00), oltre accessori di legge e rifusione del contributo unificato; compensa per il resto.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente, Estensore

Davide Soricelli, Consigliere

Gianluca Di Vita, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO