

N. 01920/2015 REG.PROV.COLL.  
N. 02839/2014 REG.RIC.  
N. 02840/2014 REG.RIC.  
N. 02949/2014 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2839 del 2014, proposto da:  
Trenord S.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli  
avv. Enzo Barilà e Riccardo Artaria, con domicilio eletto presso lo Studio del  
primo in Milano, piazza Cinque Giornate, n. 5;

***contro***

Comune di Como, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso  
dagli avv. Chiara Piatti e Maria Antonietta Marciano, con domicilio eletto presso la  
Segreteria del T.A.R., in Milano Via Corridoni, n. 39;

***nei confronti di***

Giuseppe Manellini, Riccardo Lucchese, non costituiti;

sul ricorso numero di registro generale 2840 del 2014, proposto da:  
Ferrovienord S.p.A., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa

dagli avv. Enzo Barilà e Riccardo Artaria, con domicilio eletto presso lo Studio del primo in Milano, piazza Cinque Giornate, n. 5;

***contro***

Comune di Como, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Chiara Piatti e Maria Antonietta Marciano, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R., in Milano Via Corridoni, n. 39;

***nei confronti di***

Giuseppe Manellini, Riccardo Lucchese, non costituiti;

sul ricorso numero di registro generale 2949 del 2014, proposto da: Nord\_Ing Srl, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avv. Enzo Barilà, con domicilio eletto presso lo Studio dello stesso in Milano, piazza Cinque Giornate, n.5;

***contro***

Comune di Como, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Chiara Piatti e Maria Antonietta Marciano, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R., in Milano Via Corridoni, n. 39;

***nei confronti di***

Giuseppe Manellini, Riccardo Lucchese, non costituiti;

***per l'annullamento***

quanto al ricorso n. 2839 del 2014:

- dell'ordinanza del Sindaco di Como n. 40 del 10 ottobre 2014, pubblicata sull'albo pretorio *on line* in pari data, con la quale si ordina a Trenord s.r.l. con riferimento alla Stazione Ferrovienord di Como - Lago “*il divieto assoluto di svolgere le attività di preparazione di attivazione dei treni e di annuncio con l'ausilio di altoparlanti nella fascia oraria notturna dalle ore 22.00 alle ore 06.00 a decorrere dal giorno della notifica della*

*presente ordinanza e fino alla predisposizione di un piano di contenimento e abbattimento del rumore ai sensi del disposto dell'art. 10 comma 5 della legge 447/1995 per la risoluzione delle emissioni oltre i limiti, e di mantenere in termini ristrettissimi i tempi di preaccensione delle motrici al fine di ridurre al minimo l'impatto esistente delle sorgenti sonore nelle more dei provvedimenti definitivi, da depositare presso codesta Amministrazione comunale, settore Ambiente entro 30 giorni dalla notifica della presente ordinanza”;*

- nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso..

quanto al ricorso n. 2840 del 2014:

- dell'ordinanza del Sindaco di Como n. 40 del 10 ottobre 2014 pubblicata sull'Albo pretorio *on line* dello stesso comune in data 14 ottobre 2014 con la quale si ordina a Ferrovienord s.p.a. con riferimento alla stazione Ferrovienord di Como-Lago “*il divieto assoluto di svolgere le attività di preparazione di attivazione dei treni e di annuncio con l'ausilio di altoparlanti nella fascia oraria notturna dalle ore 22.00 alle ore 06.00 a decorrere dal giorno della notifica della presente ordinanza e fino alla predisposizione di un piano di contenimento e abbattimento del rumore ai sensi del disposto dell'art. 10 comma 5 della legge 447/1995 per la risoluzione delle emissioni oltre i limiti, e di mantenere in termini ristrettissimi i tempi di preaccensione delle motrici al fine di ridurre al minimo l'impatto esistente delle sorgenti sonore nelle more dei provvedimenti definitivi, da depositare presso codesta Amministrazione comunale Settore Ambiente entro 30 giorni dalla notifica della presente ordinanza”;*

- nonché di tutti gli atti connessi.

quanto al ricorso n. 2949 del 2014:

dell'ordinanza del Sindaco di Como n. 40 del 10 ottobre 2014 pubblicata sull'Albo pretorio *on line* dello stesso comune in data 14 ottobre 2014 con la quale si ordina a Ferrovienord s.p.a. con riferimento alla stazione Ferrovienord di Como-Lago “*il divieto assoluto di svolgere le attività di preparazione di attivazione dei treni e di annuncio con l'ausilio di altoparlanti nella fascia oraria notturna dalle ore 22.00 alle ore 06.00 a decorrere dal*

*giorno della notifica della presente ordinanza e fino alla predisposizione di un piano di contenimento e abbattimento del rumore ai sensi del disposto dell'art. 10 comma 5 della legge 447/1995 per la risoluzione delle emissioni oltre i limiti, e di mantenere in termini ristrettissimi i tempi di preaccensione delle motrici al fine di ridurre al minimo l'impatto esistente delle sorgenti sonore nelle more dei provvedimenti definitivi, da depositare presso codesta Amministrazione comunale Settore Ambiente entro 30 giorni dalla notifica della presente ordinanza”;*

- nonchè di tutti gli atti connessi.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2015 la dott.ssa Valentina Mameli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ordinanza sindacale contingibile e urgente n. 40 del 10 ottobre 2014 il Comune di Como ha ordinato alle società Ferrovienord s.p.a, Trenord s.r.l. e Nord\_Ing s.r.l. il divieto assoluto di svolgere le attività di preparazione di attivazione dei treni e di annuncio con l'ausilio di altoparlanti nella fascia oraria notturna dalle ore 22.00 alle ore 06.00 a decorrere dal giorno della notifica della ordinanza e fino alla predisposizione di un piano di contenimento e abbattimento del rumore ai sensi del disposto dell'art. 10 comma 5 della legge 447/1995 per la risoluzione delle emissioni oltre i limiti, e di mantenere in termini ristrettissimi i tempi di preaccensione delle motrici, al fine di ridurre al minimo l'impatto esistente

delle sorgenti sonore, nelle more dei provvedimenti definitivi, da depositare presso l'Amministrazione comunale entro 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza stessa.

Ferrovienord s.p.a., in forza di concessioni risalenti, gestisce le linee ferroviarie che giungono alla stazione di Como Lago e la relativa infrastruttura. Trenord s.r.l. è il soggetto gestore del servizio pubblico di trasporto ferroviario regionale, in forza di contratto di servizio con la Regione Lombardia, mentre Nord\_Ing s.r.l. è una società del gruppo che fa capo a FNM s.p.a. (la quale controlla anche il 50% di Trenord s.r.l.) che svolge attività di progettazione e supporto-tecnico in particolare a favore di Ferrovienord s.p.a.

Avverso la predetta ordinanza sindacale le tre società – tutte destinatarie del provvedimento - hanno proposto i distinti ricorsi indicati in epigrafe, chiedendo tutte l'annullamento dell'ordinanza e invocando Trenord e Ferrovienord anche la tutela cautelare.

Si è costituito in giudizio il Comune di Como, resistendo ai ricorsi e chiedendone il rigetto.

Con decreto n. 1419 del 24 ottobre 2014 il Presidente della Sezione ha accolto la domanda cautelare d'urgenza presentata da Trenord in relazione al ricorso RG 2839/2014.

Con ordinanza n. 1557 del 19 novembre 2014 e con ordinanza n. 1554 del 19 novembre 2014, assunte rispettivamente in relazione ai ricorsi RG 2839/2014 e 2840/2014, questo Tribunale ha accolto la domanda cautelare.

In vista della trattazione nel merito dei ricorsi – tutti fissati all'udienza pubblica del 9 luglio 2015 – le parti hanno scambiato memorie e repliche insistendo nelle proprie conclusioni.

Indi i ricorsi sono stati trattenuti per la decisione.

DIRITTO

I) In via preliminare va disposta la riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, sussistendo le condizioni di cui all'art. 70 c.p.a.

Invero con i rispettivi atti introduttivi dei giudizi le società Ferrovienord s.p.a, Trenord s.r.l. e Nord\_Ing s.r.l. hanno impugnato la medesima ordinanza sindacale, di cui sono diretti destinatari, deducendo gli stessi motivi di gravame e formulando le medesime domande.

II) I ricorsi proposti sono affidati a due mezzi di gravame di seguito sintetizzati:

1) incompetenza del Sindaco e violazione degli artt. 3 e 9 della L. 447/1995: ai sensi dell'art. 9 L. 447/1995 il provvedimento di inibizione delle emissioni sonore che incide sui servizi pubblici essenziali è adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri; nei servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'art. 3 della stessa legge, sono ricomprese anche le linee ferroviarie. Pertanto il Sindaco non avrebbe alcuna competenza nell'adozione del provvedimento impugnato, tenuto conto del contenuto dispositivo dello stesso. Né potrebbe essere invocata la competenza del Sindaco ex art. 54 TUEELL, in quanto la L. 447/1995 recherebbe una disciplina speciale in materia di servizi pubblici essenziali.

2) violazione dell'art. 3 della L. n. 447/1995, del DPR n. 459/1998, dell'art. 15 della l.r. n. 13/2001 e del DPCM 14 novembre 1997; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; falsa applicazione dell'art. 54 comma 6 del D.lgs. 267/2000 e incompetenza sotto altro profilo: il provvedimento impugnato sarebbe generico nell'indicare indistintamente tre soggetti (FerrovieNord, TreNord e Nord\_Ing) destinatari delle prescrizioni, senza individuare in concreto chi dovrebbe attenersi al contenuto dell'ordinanza, in relazione al ruolo e alle competenze di ciascuna società sulla gestione del servizio ferroviario della stazione Como Lago. Sotto altro profilo i limiti delle emissioni sarebbero rispettati, come riconosciuto dallo stesso Comune in una nota del 8 agosto 2013. In ogni caso, avuto riguardo ai valori di emissione delle infrastrutture dei trasporti indicati dal

DPR 18 novembre 1998 n. 459, le emissioni nella Stazione Como Lago sarebbero rispettate. Tali circostanze di fatto farebbero emergere un difetto di istruttoria del provvedimento impugnato.

III) Va esaminato, in via prioritaria, il primo motivo di gravame - avente natura assorbente di ogni altra questione (cfr. Ad. Plen. n. 5/2015) – con cui le ricorrenti hanno dedotto l'incompetenza del Sindaco nell'adozione dell'ordinanza impugnata. Il motivo è fondato, come già anticipato in sede cautelare.

La materia delle emissioni acustiche prodotte nello svolgimento di servizi pubblici essenziali, ed in particolare di quello ferroviario, è disciplinata da una legislazione speciale che la sottrae dal regime ordinario, concernendo particolari interessi di rilievo nazionale che necessitano di una disciplina settoriale ed unitaria.

In virtù di tale particolare rilevanza della materia, spetta allo Stato e non agli enti locali sia la competenza in ordine all'emanazione delle direttive (piani pluriennali di abbattimento delle emissioni sonore prodotte dalle infrastrutture dei servizi pubblici essenziali, quindi anche quelle ferroviarie) sia il controllo sul rispetto dell'attuazione delle stesse, per tutelare la continuità e l'efficienza delle infrastrutture dei servizi pubblici essenziali.

La legge quadro in materia di inquinamento acustico (L. 26 ottobre 1995, n. 447), all'art. 3, comma 1, lett. i) stabilisce la competenza dello Stato all'adozione di piani pluriennali per il contenimento delle emissioni sonore prodotte per lo svolgimento di servizi pubblici essenziali quali linee ferroviarie, metropolitane, autostrade e strade statali entro i limiti stabiliti per ogni specifico sistema di trasporto, ferme restando le competenze delle regioni, delle province e dei comuni, e tenendo comunque conto delle disposizioni di cui all'articolo 155 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285. L'art. 9, comma 1, prevede, inoltre, che: *“Qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della giunta regionale, il prefetto, il Ministro dell'ambiente, secondo quanto*

*previsto dall'articolo 8 della L. 3 marzo 1987, n. 59, e il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, con provvedimento motivato, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività. Nel caso di servizi pubblici essenziali, tale facoltà è riservata esclusivamente al Presidente del Consiglio dei ministri”*, mentre l'art. 10 della stessa norma, al comma 5, così dispone: *“In deroga a quanto previsto ai precedenti commi, le società e gli enti gestori di servizi pubblici di trasporto o delle relative infrastrutture, ivi comprese le autostrade, nel caso di superamento dei valori di cui al comma 2, hanno l'obbligo di predisporre e presentare al comune piani di contenimento ed abbattimento del rumore, secondo le direttive emanate dal Ministro dell'ambiente con proprio decreto entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Essi devono indicare tempi di adeguamento, modalità e costi e sono obbligati ad impegnare, in via ordinaria, una quota fissa non inferiore al 7 per cento dei fondi di bilancio previsti per le attività di manutenzione e di potenziamento delle infrastrutture stesse per l'adozione di interventi di contenimento ed abbattimento del rumore. Per quanto riguarda l'ANAS la suddetta quota è determinata nella misura del 2,5 per cento dei fondi di bilancio previsti per le attività di manutenzione. Nel caso dei servizi pubblici essenziali, i suddetti piani coincidono con quelli di cui all'articolo 3, comma 1, lettera i); il controllo del rispetto della loro attuazione è demandato al Ministero dell'ambiente”*.

L'art. 11, infine, prevede che: *“Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente di concerto, secondo le materie di rispettiva competenza, con i Ministri della sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dei trasporti e della navigazione, dei lavori pubblici e della difesa, sono emanati regolamenti di esecuzione, distinti per sorgente sonora relativamente alla disciplina dell'inquinamento acustico avente origine dal traffico veicolare, ferroviario, marittimo ed aereo, avvalendosi anche del contributo tecnico-scientifico degli enti gestori dei suddetti servizi, dagli autodromi, dalle aviosuperfici, dai luoghi in cui si svolgono attività sportive di discipline olimpiche in forma stabile, dalle piste motoristiche di prova e per*

*attività sportive, da natanti, da imbarcazioni di qualsiasi natura, nonché dalle nuove localizzazioni aeroportuali”, mentre, ai sensi dell’art. 15, comma 1, della norma: “Nelle materie oggetto dei provvedimenti di competenza statale e dei regolamenti di esecuzione previsti dalla presente legge, fino all'adozione dei provvedimenti e dei regolamenti medesimi si applicano, per quanto non in contrasto con la presente legge, le disposizioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 1991, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 57 dell'8 marzo 1991, fatta eccezione per le infrastrutture dei trasporti, limitatamente al disposto di cui agli articoli 2, comma 2, e 6, comma 2”.*

In attuazione di tali principi è stato adottato il D.P.R. n. 459/1998, specificamente dedicato alla materia dell’inquinamento acustico derivante dal traffico ferroviario, che nelle premesse mette in evidenza *“la necessità di armonizzare la legislazione nazionale con quella di altre nazioni europee”* nonché *“il ruolo essenziale di infrastruttura strategica per lo sviluppo di modalità alternative di trasporto di persone e merci svolto dalle ferrovie”*.

Posta la normativa sopra ricordata, la giurisprudenza che si è occupata della questione ha affermato che, in tema di inquinamento acustico, l’art. 9 della legge 26 ottobre 1995 n. 447 prevede espressamente la possibilità di emanare ordinanze contingibili ed urgenti in caso ricorrano "eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente", ma riserva il potere di ordinanza alle Autorità rispettivamente indicate, secondo le competenze di ciascuno, individuando, tuttavia, il Presidente del Consiglio dei ministri "nel caso di servizi pubblici essenziali", all’evidente scopo di uniformare l’azione amministrativa applicata alle enucleate peculiari fattispecie ove incidenti su servizi pubblici essenziali (cfr. in tal senso Tar Torino I 10 gennaio 2014 n. 50; Tar Milano III 27 marzo 2014 n. 818; Tar L’Aquila I 10 gennaio 2013 n.8; Tar Perugia 22 dicembre 2011, n.411 e 11 novembre 2008 n. 722; Tar Firenze, II, 15 marzo 2002 n. 494; Cons. Stato V 9 febbraio 2001 n. 508; Tar Trieste 25 agosto 1998 n. 1008).

E' stato evidenziato che in base alla normativa sopra ricordata il legislatore ha voluto devolvere allo Stato la disciplina delle emissioni ed immissioni sonore prodotte nello svolgimento di servizi pubblici essenziali e in particolare quello ferroviario, nel quale rientra l'attività di uno scalo ferroviario, con la conseguenza che le emissioni ed immissioni sonore prodotte da quest'ultima attività non possono essere disciplinate dagli enti locali.

Non paiono persuasive a riguardo le argomentazioni difensive del Comune resistente, secondo il quale l'ordinanza impugnata non avrebbe ad oggetto l'inibitoria del servizio pubblico ferroviario, avendo invece disposto l'adozione di misure idonee a ridurre le emissioni sonore.

Innanzitutto una parte del contenuto dispositivo dell'ordinanza impone il divieto assoluto di svolgere le attività di preparazione di attivazione dei treni dalle ore 22.00 alle ore 06.00. E' evidente che tale inibitoria ha un'influenza diretta sull'esercizio del servizio ferroviario, trattandosi di attività essenziali per l'avvio dei primi convogli.

Quanto alle attività di annuncio con l'ausilio di altoparlanti, ad avviso del Collegio, non pare convincente sostenere che tale profilo non sia parte essenziale del servizio pubblico di trasporto ferroviario. Tale modalità di comunicazione è infatti necessaria per gli utenti del servizio, sia sotto un profilo informativo – strettamente inerente al servizio stesso – sia sotto un profilo di sicurezza all'interno della stazione ferroviaria. Né può ritenersi che tale mezzo di comunicazione possa essere sostituito con strumenti alternativi, quali i monitor o i display: gli annunci tramite altoparlanti infatti garantiscono l'immediatezza della comunicazione, effetto questo che non può ottenersi con "sistemi visivi", con la medesima efficacia ai fini di cui sopra.

In conclusione il primo motivo di ricorso è fondato e merita accoglimento.

IV) L'accoglimento del primo mezzo di gravame, avente, come rilevato, carattere assorbente, esime il Collegio dallo scrutinio del secondo motivo (cfr. Ad. Plen. n. 5/2015).

V) Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa loro riunione li accoglie e per l'effetto annulla l'ordinanza sindacale impugnata.

Condanna il Comune di Como al pagamento delle spese dei presenti giudizi che liquida in € 1.500,00 (millecinquecento) a favore di Trenord s.r.l., € 1.500,00 (millecinquecento) a favore di Ferrovienord s.p.a. e € 1.500,00 (millecinquecento) a favore di Nord\_Ing s.r.l., oltre oneri fiscali, previdenziali e spese generali come per legge, nonché al rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Alberto Di Mario, Primo Referendario

Valentina Santina Mameli, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/09/2015

IL SEGRETARIO

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