

EDILIZIA ED URBANISTICA: Consiglio di Stato - Sezione Quarta - Sentenza 25 giugno 2025, n. 5529.

Edilizia e urbanistica – Piano regolatore –Coerenza tra zonizzazione urbanistica e zonizzazione acustica – Necessità - Disallineamento –Ammissibilità solo in caso di non corrispondenza fra la zonizzazione urbanistica e quella acustica.

Ai sensi del d.P.C.M. del 14 novembre del 1997, il territorio comunale è suddiviso in “aree acusticamente omogenee” che, tendenzialmente e logicamente, corrispondono alle destinazioni urbanistiche delle singole aree del territorio, come evincibili dalla relazione tecnica del piano regolatore generale e dalle relative norme di attuazione, salvo possibili correzioni dovute ad aree nelle quali, ad una data destinazione urbanistica, corrispondono, di fatto, dimensioni acustiche diverse; qualora sia dunque contestato il disallineamento fra la zonizzazione urbanistica e quella acustica, occorre svolgere un confronto di coerenza, ragionevolezza e proporzionalità fra le due tipologie di strumenti di governo (1).

Nel caso di specie, la sezione ha ritenuto che dalle norme tecniche si evincesse con chiarezza la destinazione esclusivamente industriale dell’area; di conseguenza, la zonizzazione acustica corretta non corrispondeva alla classe V ma alla classe VI.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Città di Castello;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2025 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l’appello proposto dalla società Landini Giuntini s.p.a. avverso la sentenza del T.a.r. per l’Umbria n 817 del 21 novembre 2022.

2. Il giudizio riguarda, principalmente, le domande di annullamento, nei limiti dell’interesse dell’odierna appellante, della deliberazione del Consiglio Comunale di Città di Castello n. 2 del 21 gennaio 2020 di approvazione del piano di classificazione acustica del territorio comunale e degli atti endoprocedimentali ad esso presupposti, connessi e collegati.

In particolare, la società appellante censura la classificazione acustica dell’area dove è ubicato lo stabilimento produttivo relativo all’attività economica svolta, a cui è stata attribuita nel piano di zonizzazione acustica approvato la classe V (Area prevalentemente industriale), in luogo della richiesta classe VI (Zona esclusivamente industriale), fino a tale momento vigente.

3. Si espongono i fatti rilevanti per la decisione.

3.1. La società ricorrente è proprietaria di uno stabilimento e delle aree ad esso circostanti nel territorio del Comune di Città di Castello al foglio 87 particelle nn. 86, 1096, 1105, 1106, 1107, 48, classificate nel p.r.g. come zona a destinazione “D”.

3.2. Si tratta di uno stabilimento di circa 25.000 mq di superficie coperta, con dodici linee di confezionamento e con una produzione annua di 120.000 tonnellate, che, secondo quanto riferito dall'appellante, costituisce *“ad oggi [...] il più grande impianto di Petfood in Italia e uno dei più grandi in Europa”*.

L'appellante evidenzia che *“tale attività produttiva della ricorrente, e quella logistica connessa, determinano notevoli emissioni sonore”*.

3.3. La società allega di essere proprietaria anche di un fabbricato, e della relativa corte, prospicienti lo stabilimento industriale, individuate nel catasto del Comune di Città di Castello al foglio n. 87 particelle 1094 e 1140, classificate nel p.r.g. come zona a destinazione “D_SA” (cioè *“soggetta a strumento attuativo diretto-piano di lottizzazione”*).

3.4. Secondo quanto dedotto dall'appellante, gli immobili, stante l'assenza di classificazione acustica comunale, ai sensi del d.P.C.M. 1 marzo 1991 e dell'art. 15 legge n. 447/1995, ricadendo in zona D - industriale, risultavano classificati nella classe VI, con valori limiti di immissione acustica diurno/notturno di 70/70 dBA ed esclusione della verifica del criterio differenziale di emissione.

Sempre l'appellato deduce che *“l'intera area ove insistono le proprietà della ricorrente, fin dagli anni sessanta, ha sempre avuto, e ha tutt'ora, una vocazione industriale e nelle immediate vicinanze vi sono esclusivamente immobili destinati alla produzione ovvero all'attività logistica e, solo in parte, al commercio”*.

3.5. Con delibera di Consiglio Comunale n. 82 dell'8 ottobre 2018, il Comune di Città di Castello ha adottato, ai sensi dell'art. 22 legge regionale n. 1/2015, la variante generale al P.R.G. vigente – parte operativa e ha riclassificato le aree della società come zona *“Ta1 -tessuti prevalentemente per attività produttive”*, per quanto riguarda lo stabilimento produttivo e l'area ad esso circostante, con applicazione della disciplina di cui all'art. 85 delle NTA al P.R.G., e, per quanto riguarda il fabbricato attualmente concesso in locazione e le sue pertinenze, come zona *“Aree per l'attività sottoposte a disciplina attuativa pregressa”*, con applicazione della disciplina di cui all'art. 50 delle n.t.a. al P.R.G..

3.6. Con la delibera di Consiglio Comunale n. 83 dell'8 ottobre 2018, l'Amministrazione comunale ha pure adottato, ai sensi dell'art. 188 della legge regionale n. 1/2015 e ss.mm.ii. e dell'art.110 comma 1 lettera e) del regolamento regionale 2/2015, la proposta preliminare del Piano di Classificazione Acustica (P.C.A.) del territorio comunale.

La proposta preliminare prevedeva che:

- lo stabilimento produttivo e l'area ad esso pertinenziale, individuati nel catasto del Comune al foglio n. 87 particelle 86, 1096, 1105, 1106, 1107, 48, sarebbero rientrate nella classe IV – aree di intensa attività umana;

- il fabbricato limitrofo allo stabilimento industriale e l'area urbana a esso circostante, individuati nel catasto del Comune al foglio n. 87 particelle 1094 e 1140, sarebbero state inserite nella classe V - aree prevalentemente industriali.

3.7. Con la nota acquisita al protocollo comunale n. 54433 del 21 dicembre 2018, la società ha presentato le proprie osservazioni, domandando la classificazione delle aree in zona VI.

3.8. Con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 21 gennaio 2020, il Comune ha parzialmente accolto le osservazioni della società, riclassificando le aree come zona V – aree prevalentemente industriali e ha approvato il piano di classificazione acustica del territorio comunale.

4. La società ha proposto ricorso innanzi al T.a.r. per l'Umbria avverso il provvedimento di approvazione del piano di zonizzazione acustica, formulando due motivi di ricorso.

4.1. Si è costituito in giudizio il Comune, formulando difese di rito e di merito.

In particolare, l'ente locale ha eccepito l'inammissibilità della domanda di annullamento rivolta avverso la variante del p.r.g., perché la società non ha articolato alcuna censura avverso questo provvedimento.

4.2. Con la sentenza n. 817/2022, il T.a.r.:

- ha in parte dichiarato inammissibile il ricorso, accogliendo l'eccezione pregiudiziale del Comune, relativamente all'impugnazione della variante al P.R.G.;

- ha in parte respinto il ricorso, relativamente agli atti riguardanti il piano di zonizzazione acustica;

- ha condannato la ricorrente al pagamento delle spese di lite.

5. La società ha proposto appello avverso la sentenza di primo grado, formulando tre motivi.

5.1. Si è costituito in giudizio il Comune, resistendo all'appello e formulando l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità del gravame, per violazione dell'art. 101 c.p.a..

5.2. Nel corso del giudizio, le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi.

6. All'udienza del 27 febbraio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. In rito, va respinta l'eccezione di inammissibilità per violazione dell'art. 101 c.p.a., formulata dal Comune.

L'art. 101 c.p.a. va interpretato nel senso che l'atto di appello, a pena di inammissibilità, deve sempre contenere, accanto alla parte volitiva, una parte critica, a confutazione della sentenza di primo grado, trattandosi non di un *novum iudicium* bensì di una *revisio prioris instantiae*: a tal fine, pur non richiedendosi l'impiego di formule sacramentali, si esige comunque che l'appellante soddisfi l'onere specifico, che la norma pone a suo carico, di contestare l'iter argomentativo della sentenza gravata,

che ponga il giudice di appello nelle condizioni di comprendere con chiarezza i principi, le norme e le ragioni per cui il giudice di prime cure avrebbe dovuto decidere diversamente (cfr., *ex multis*, Cons. giust. amm., 21 febbraio 2024, n. 116).

Tali principi, enunciati con giurisprudenza costante, risultano rispettati nel caso di specie, dove la società appellante ha argomentato, con censure critiche rivolte ai capi contestati della sentenza impugnata, le ragioni per le quali ritiene che questa pronuncia debba essere riformata.

8. Si può dunque procedere all'esame dei motivi di appello.

9. Dopo aver svolto una ricostruzione normativa della disciplina di riferimento, con il primo motivo di appello, la società impugna la sentenza di primo grado, rilevandone l'erroneità in fatto e in diritto. Secondo l'appellante, la sentenza sarebbe errata nella misura in cui travisa il contenuto della destinazione urbanistica dell'area, individua e interpreta non correttamente le n.t.a. dello strumento urbanistico comunale, omette di considerare l'effettivo stato dei luoghi e, in particolar modo, non tiene conto del fatto che l'area in questione è del tutto priva di insediamenti abitativi.

Specialmente a pag. 13 e 14, la società allega le circostanze che dovrebbero corroborare la censura articolata.

La società appellante aggiunge che: *“Allo stesso modo appare illegittima la mancata previsione di zone in classe V e IV circostanti a quella di proprietà della ricorrente in modo da evitare il c.d. salto di classe come invece è stato fatto, dallo stesso Comune di Città di Castello, per l'unica zona in classe VI.”*.

La società censura, altresì, che la scelta peggiorativa del Comune *“avrebbe richiesto una seria e approfondita istruttoria e motivazione che desse conto delle finalità perseguite dall'Amministrazione nell'imporre tale limitazione alla proprietà privata e della congruità della scelta rispetto agli obiettivi di tutela nemmeno latamente affermati nei provvedimenti impugnati”*.

La società lamenta, altresì, che la nuova classificazione discendente dalla pianificazione approvata determinerebbe l'impossibilità di proseguire nell'attività produttiva, arrecando perciò una lesione al diritto di iniziativa economica dell'impresa, anche in termini di difetto di proporzionalità.

9.1. Il primo motivo di appello è fondato.

9.2. Come questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di affermare, la cd. “zonizzazione acustica” è una nozione introdotta dalla legge quadro sull'inquinamento acustico n. 447/1995

In attuazione della legge, il d.P.C.M. del 14 novembre del 1997 ha definito le sei classi acustiche, corrispondenti alle relative zone, in cui può essere suddiviso il territorio comunale, ognuna delle quali è caratterizzata da limiti di densità acustica crescenti.

Il territorio comunale viene suddiviso in *“aree acusticamente omogenee”* che, tendenzialmente e logicamente, corrispondono alle destinazioni urbanistiche delle singole aree del territorio, come

evincibili dalla relazione tecnica del piano regolatore generale e dalle relative norme di attuazione, salvo possibili correzioni dovute ad aree nelle quali, ad una data destinazione urbanistica, corrispondono, di fatto, dimensioni acustiche diverse.

Il piano di zonizzazione si basa, dunque, sui due dati rivenienti dalle destinazioni urbanistiche e dagli elementi di fatto evincibili in merito all'inquinamento acustico preesistente in ciascuna delle aree classificate (cfr., per tali principi, Cons. Stato, Sez. VI, 19 luglio 2024 n. 6558).

9.3. Qualora venga proposta la censura relativa al disallineamento fra la zonizzazione urbanistica e quella acustica, il Giudice amministrativo è chiamato, dunque, a svolgere innanzitutto un confronto di coerenza, ragionevolezza e proporzionalità fra le due tipologie di strumenti di governo.

9.4. Operando questo confronto, il Collegio ritiene che la disciplina del piano di zonizzazione non risulta coerente – per la parte *sub iudice* - con la disciplina urbanistica.

9.5. Dalle controdeduzioni comunali alle osservazioni presentata emerge che l'area dove è ubicato lo stabilimento produttivo dell'impresa appellante rientra nella classificazione urbanistica “Ta1”.

Secondo l'art. 47 delle n.t.a., la sigla “Ta1” designa i “*Tessuti prevalentemente per attività produttive*” cioè quelle “*porzioni degli insediamenti produttivi industriali o artigianali esistenti e aventi caratteri integri sotto il profilo funzionale e dell'operatività*”.

9.5.1. Il T.a.r. partendo da questa classificazione e soffermandosi precipuamente sulla denominazione adoperata per designare le aree ricomprese nella sigla “Ta1” ha affermato che “*le rinnovate classificazioni urbanistiche muovono dal concetto di “prevalenza” e non di “esclusività”, delle destinazioni d'uso di tipo industriale e/o commerciale, con ciò giustificando la contestata classificazione acustica pari alla classe V, in ragione delle attuali condizioni di fatto che comprendono diverse attività antropiche, tra cui “insediamenti di tipo industriale - artigianale, con limitata presenza di attività terziarie e di abitazioni” (cfr., art. 117 D.P.C.M. 14 novembre 1997).*”.

9.5.2. Tuttavia, il contenuto dispositivo della norma tecnica, relativamente alla sigla “Ta1”, risulta di tenore differente in quanto tale destinazione urbanistica viene ad identificare “*porzioni degli insediamenti produttivi, industriali o artigianali esistenti e aventi caratteri integri sotto il profilo funzionale e dell'operatività, che presentano sufficienti livelli di dotazioni e che richiedono prioritariamente interventi di qualificazione funzionale, paesaggistico-ambientale, energetica e di riuso ai fini della valorizzazione del capitale fisso in relazione al patrimonio edilizio esistente delle aziende insediate. Comprendono le aree edificate o parzialmente edificate appartenenti agli insediamenti produttivi di rilievo comunale o sovracomunale, compresi i tessuti a prevalente destinazione produttiva/artigianale realizzati in attuazione degli strumenti urbanistici pre-vigenti.*”.

Benché la denominazione dell'area faccia riferimento al concetto di *“Tessuto prevalentemente per attività produttive”* il tenore della norma tecnica evidenzia che la destinazione concerne aree prettamente ed esclusivamente industriali.

Contrariamente a quanto rilevato dal Giudice di primo grado, risulta evidente che le aree qualificate come zone “Tal” non ricomprendono o non dovrebbero ricomprendere la *“presenza di attività terziarie e di abitazioni”*, facendo esclusivamente riferimento a quella parte del territorio comunale che viene riservata alle *“porzioni degli insediamenti produttivi, industriali o artigianali esistenti e aventi caratteri integri sotto il profilo funzionale e dell'operatività”*.

9.5.3. A questa classificazione urbanistica non corrisponde sul versante della zonizzazione acustica la Classe V, che ha riguardo alle *“aree prevalentemente industriali [in cui] rientrano [...] le aree interessate da insediamenti industriali e con scarsità di abitazioni”* e risulta invece più congruente la Classe VI che riguarda le *“aree esclusivamente industriali”*, ossia quelle *“[...] esclusivamente interessate da attività industriali e prive di insediamenti abitativi”*.

9.6. Al di là dell'equivoco nominalistico ingenerato dall'avverbio *“prevalentemente”* (nelle n.t.a. del P.r.g.-P.o.) ed *“esclusivamente”* (nelle Classi acustiche contemplate nel d.P.R.C. del 14 novembre 1997), la (regolazione della) destinazione urbanistica dell'area fa riferimento infatti ad una destinazione industriale “pura” ed integra nella sua funzione, che non ammette al suo interno la presenza di abitazioni, come si ricava agevolmente dalla tabella di cui a pag. 45 delle n.t.a., in cui la destinazione d'uso *“abitativa”* non è neppure contemplata tra quelle possibili per alcuna delle tre sotto-zone costituenti i *“Tessuti prevalentemente per attività”*.

9.6.1. Tale circostanza, peraltro, fa perdere di rilievo alla circostanza secondo cui sarebbero presenti taluni edifici residenziali nell'area già classificata nel P.r.g. previgente come “zona D”.

9.6.2. Tale ultima circostanza, peraltro, non risulta neppure dimostrata con il dovuto grado di attendibilità, considerato che nella *“scheda delle controdeduzioni alle osservazioni al PCA”* e, segnatamente nella scheda riguardante l'osservazione presentata dalla società (osservazione prot. n. 54433 del 21 dicembre 2018), il Comune evidenzia che *“nell'immediato intorno, sono collocate attività artigianali con presenza di attività commerciali e aree agricole con classificazione acustica pari alla classe III”*, ma non menzione abitazioni o altri edifici residenziali.

9.7. Conseguentemente, la classificazione acustica attribuita non risulta coerente con la destinazione urbanistica dell'area su cui è situato lo stabilimento della società appellante.

10. Il Comune, nel riadottare la determinazione riguardante l'area della società, valuterà, pertanto, se ed eventualmente con quali modalità adattare anche la zonizzazione acustica delle aree limitrofe e circostanti a quella su cui l'impianto si colloca, essendo quest'ultima una questione non ricadente, in base alla censura esaminata, nel perimetro decisorio del presente giudizio.

11. Dall'accoglimento del primo motivo di appello discende l'assorbimento dei rimanenti motivi di appello, in quanto, dal loro eventuale accoglimento, la società appellante non ricaverebbe per sé alcun vantaggio ulteriore.

12. In conclusione, per le motivazioni suesposte, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado va annullato il provvedimento di approvazione del piano di zonizzazione acustica e i relativi atti procedimentali presupposti, nei limiti dell'interesse della società appellante e nella misura in cui essi sono pregiudizievoli alle ragioni della società.

13. Le spese del presente grado di giudizio, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie.

Condanna il Comune di Città di Castello alla rifusione, in favore della società Landini Giuntini s.p.a., delle spese del doppio grado del giudizio che liquida in complessivi euro 6.000,00 (seimila/00), di cui euro 2.000,00 (duemila/00) per il primo grado ed euro 4.000,00 (quattromila/00) per il secondo grado, oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere