

ENTI LOCALI: T.A.R. Campania, Napoli, Sezione Settima, Sentenza, 17 marzo 2025, n. 2220,
in Foro Amministrativo n. 3 del 2025, pag. 392.

Comuni e province - In genere - Petizione popolare - Meccanismo di democrazia diretta - Obbligo del Comune di provvedere - Non sussiste - Se oggetto della petizione sia l'adozione di un atto in autotutela.

Ai sensi dell'art. 8 del TUEL (d.gs. 267/2000), la petizione costituisce un atto di natura partecipativa rientrante tra i meccanismi di democrazia diretta che consentono ai cittadini di interloquire con le Istituzioni al fine di rappresentare, nell'auspicio di trovare una possibile risoluzione, problematiche particolarmente sentite dalla collettività. Allorquando tali particolari atti vengano poi regolamentati all'interno di una fonte normativa, nella fattispecie lo Statuto comunale, con la previsione di un particolare procedimento per la loro istruzione e la loro trattazione, essi devono necessariamente essere istruiti e trattati dall'organo cui sono diretti secondo l'iter previsto, non potendo essere considerati tamquam non essent, ferma restando la natura propria dell'istituto, che è quella essenzialmente di stimolare e suggerire indirizzi, e non certamente di rendere necessarie e cogenti le soluzioni prospettate dai cittadini per la risoluzione di esigenze comuni. Senonché, l'oggetto delle petizioni inoltrate ai sensi dello Statuto comunale, nonché l'ambito dell'obbligo di provvedere sulle stesse, vanno coordinati con i principi generali del procedimento amministrativo espressi nella legge n. 241 del 1990, non derogabili da fonte subordinata. Fra questi, costituiscono principi generali quelli in base ai quali l'istituto sotteso all'art. 2 della Legge n. 241 del 1990 (silenzio inadempimento) non può trovare applicazione allorquando oggetto dell'istanza/petizione riguardi l'adozione di un atto di autotutela che, salvo eccezioni espressamente previste dalla legge, non è doverosa.

FATTO e DIRITTO

1. Con petizione popolare ai sensi dell'art. 13 dello Statuto Comunale, depositata l'11 dicembre 2023, un gruppo di cittadini, tra cui l'odierno ricorrente, proponeva una modifica al vigente Regolamento acustico del Comune di Vico Equense, lamentando il perpetrarsi di un ingiustificato disturbo alla pubblica e privata quiete, causato dai festeggiamenti privati che solitamente si tengono nel cd. "Castello Gi.", condominio privato con pertinenti parco secolare e terrazze prospicienti il mare, frequentemente destinati allo svolgimento di cerimonie private, perlopiù nuziali.

1.1 Con successiva istanza/diffida prot. n. (Omissis) del 24 giugno 2024, il ricorrente, stigmatizzando la mancata attivazione del procedimento volto ad istruire la petizione ai sensi del regolamento comunale, diffidava l'Ente ad esercitare le funzioni di controllo e vigilanza di cui alla L. 497/1995, relativamente ai festeggiamenti privati che si svolgono, con le modalità denunciate, presso la predetta struttura ricettiva, contestualmente invitandolo a valutare le medesime modifiche regolamentari già proposte con la petizione popolare sub 1).

1.2 Non essendo intervenuto formale atto di riscontro da parte dell'Amministrazione, il ricorrente ha proposto ricorso ex art. 117 c.p.a. per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio inadempimento serbato sia sulla petizione che sulla diffida, deducendo in un unico motivo, vizi di violazione di legge (segnatamente degli artt. 2 e 3 della L. 241/1990; L. 447/1995; art. 13 del vigente Statuto comunale; artt. 28, 29 e 32 del vigente Regolamento acustico) ed eccesso di potere sotto molteplici profili.

Lamenta, in estrema e doverosa sintesi, il contrasto dell'operato dell'Amministrazione intimata con il disposto contenuto nell'art. 2 legge 241/90, nella parte in cui impone alle pubbliche amministrazioni il dovere di concludere il procedimento amministrativo mediante l'adozione di un provvedimento espresso entro termini procedurali prefissati per legge o regolamento.

2. Ha resistito il Comune di Vico Equense, instando per la reiezione dell'azione proposta, eccependo in limine l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse sotto molteplici ed autonomi profili. In particolare, ha dedotto l'inoppugnabilità del regolamento comunale adottato con Delibera di CC n. 43/2017, di cui parte ricorrente invocherebbe una modifica sia con la petizione che con la successiva diffida, rimarcando la mancanza dell'obbligo di provvedere nel caso in cui l'istanza del privato sia volta a sollecitare il riesame di un atto divenuto inoppugnabile, stante la non doverosità dell'autotutela.

In ogni caso alcuna inerzia potrebbe configurarsi nella specie atteso che il Comune avrebbe anche già riscontrato due precedenti diffide di identico tenore, sempre presentate dal ricorrente, senza che la nota comunale di riscontro sia stata oggetto di tempestiva impugnativa.

3. Alla Camera di Consiglio del 9 gennaio 2025 fissata per la trattazione, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è infondato.

4.1 Con una prima serie di censure il ricorrente lamenta che il dettagliato iter procedurale dettato per lo strumento della petizione previsto dallo Statuto comunale del comune di Vico Equense sarebbe stato illegittimamente disatteso, essendo stato violato l'obbligo dell'ente di avviare un procedimento in conformità alla petizione, da concludersi con un provvedimento espresso.

A mente dell'art. 13 dello Statuto, infatti "Petizioni 1. Chiunque, anche se non residente nel territorio comunale, può rivolgersi agli organi dell'amministrazione per sollecitarne l'intervento su questioni di interesse comune o per esporre esigenze di natura collettiva. 2. La raccolta di adesioni per petizioni collettive può avvenire senza formalità di sorta in calce al testo che descrive le richieste rivolte all'amministrazione. 3. La petizione è inoltrata al sindaco il quale, entro 15 giorni dall'assunzione al protocollo generale dell'Ente, la assegna per l'esame all'organo o al dirigente competente. 4. La decisione o risposta dell'organo o del dirigente competente, unitamente al testo della petizione, è pubblicizzata mediante affissione all'Albo pretorio in modo da renderla conoscibile ai firmatari".

Va anzitutto ricordato che il riconoscimento della peculiare importanza attribuita dal sistema alla partecipazione popolare, quale valore fondamentale e carattere della democrazia politica, ha trovato consacrazione anche a livello di legislazione ordinaria nell'art. 8 del TUEL (D.Lgs. 267/2000) e già prima nell'art. 6 della L. n. 142/90.

In tale ambito, la petizione costituisce un atto di natura partecipativa rientrante tra i meccanismi di democrazia diretta che consentono ai cittadini di interloquire con le Istituzioni al fine di rappresentare, nell'auspicio di trovare una possibile risoluzione, problematiche particolarmente sentite dalla collettività. Allorquando tali particolari atti vengano poi, come nel caso di specie, regolamentati all'interno di una fonte normativa, nella fattispecie lo Statuto comunale, con la previsione di un particolare procedimento per la loro istruzione e la loro trattazione, essi devono necessariamente essere istruiti e trattati dall'organo cui sono diretti secondo l'iter previsto, non potendo essere considerati tamquam non essent, ferma restando la natura propria dell'istituto, che è quella essenzialmente di stimolare e suggerire indirizzi, e non certamente di rendere necessitate e cogenti le soluzioni prospettate dai cittadini per la risoluzione di esigenze comuni (cfr. sentenza Tar Salerno, Sez. II, n. 146/2020; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 14 novembre 2002, n. 1651 e 23 novembre 2000, n. 1956; Tar Campobasso, 16 luglio 2001 n. 205).

Senonché, come chiarito da condivisa giurisprudenza, l'oggetto delle petizioni inoltrate ai sensi dello Statuto comunale, nonché l'ambito dell'obbligo di provvedere sulle stesse, vanno coordinati con i principi generali del procedimento amministrativo espressi nella legge n. 241 del 1990, non derogabili da fonte subordinata (Cons. Stato, sez. V, sent. n. 2911/2023).

Fra questi, costituiscono principi generali quelli in base ai quali l'istituto sotteso all'art. 2 della Legge n. 241 del 1990 (silenzio inadempimento) non può trovare applicazione allorquando oggetto dell'istanza/petizione:

- riguardi l'adozione di un atto di autotutela che, salvo eccezioni espressamente previste dalla legge, non è doverosa;
- si sia in presenza di atti a contenuto generale o normativo, venendo in rilievo ambiti nei quali l'Amministrazione esprime scelte di natura politica, rispetto alle quali non è configurabile un interesse qualificato del privato, tale da poter rivendicare l'obbligo per l'Ente di procedere all'adozione dell'atto richiesto.

Nella fattispecie in questione, oggetto di petizione è l'adozione di un atto di autotutela ossia la revoca, sia pure parziale, di una delibera di Consiglio comunale adottata nel 2017, oramai non più impugnabile, nella quale è fissata una determinata disciplina delle emissioni sonore per la zona interessata (rientrante nelle "Aree prevalentemente residenziali", per le quali sono previsti limiti di emissioni pari a 55 dB dalle ore 06:00 alle 22:00 e pari a 45 dB dalle ore 22:00 alle ore 06:00, con possibilità di concedere massimo n. 25 autorizzazioni in deroga fino a un massimo di 70 dB).

Invero, parte ricorrente ritiene che tale disciplina non sia in grado di soddisfare adeguatamente il bisogno di quiete dei proprietari degli immobili posti nelle immediate vicinanze del Castello Gi., i quali sarebbero costretti a subire emissioni sonore intollerabili (che giungerebbero solitamente fino a

71 dB, come comprovato da perizia tecnica di parte), anche ove contenute nei limiti previsti dal regolamento acustico comunale, con grave pregiudizio al pieno e indisturbato godimento delle proprie abitazioni. A tal fine viene avanzata una dettagliata petizione ai sensi dell'art. 13 dello Statuto, che prevede che siano apportate, tra l'altro, le seguenti modifiche al vigente Regolamento acustico: "Inserimento nella classe di destinazione d'uso del territorio n. 1 "Aree particolarmente protette" della parte del "centro antico ricompreso tra corso (Omissis)". 2) Modifica dell'art. 20 riducendo da 25 a 10 il numero massimo di deroghe relativo a ciascuna zona acustica di riferimento. 3) Modifica dell'art. 20 sostituendo al punto b) del terzo comma "le ore 1,00" le ore 24,00. 4) Modifica dell'art. 20 sostituendo al punto e) il periodo "il limite massimo di immissione assoluto di 70 db" con il seguente: "limite massimo non superiore del 5 % di quello stabilito per ciascuna classe di destinazione d'uso del territorio". 5) Aggiungere il seguente art. 21 bis "Ai fini del controllo del rispetto delle previsioni di cui agli artt. 20 e 21 il soggetto autorizzato è tenuto a dotarsi di fonografo collegato telematicamente con il Comune per tutta la durata della manifestazione". 6) Sostituire l'art. 33 con il seguente: "1. Ai soggetti responsabili delle attività di cui all'articolo 19, per le quali non sia stata richiesta e rilasciata, laddove previsto, la necessaria autorizzazione in deroga di cui al medesimo articolo del presente regolamento, sarà comminata ai sensi dell'articolo 10, comma 3, della Legge n. 447/1995, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 500,00 a euro 20.000,00. 2. I soggetti responsabili delle attività di cui all'articolo 19, per le quali non sia stata richiesta e rilasciata l'autorizzazione in deroga di cui al medesimo articolo del presente regolamento e per le quali sia stato accertato il superamento dei valori limite saranno puniti, in aggiunta alla sanzione di cui al comma precedente, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.000,00 a euro 10.000,00 ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge n. 447/1995. 3. Il mancato rispetto delle prescrizioni contenute nel dispositivo di un'autorizzazione in deroga concessa secondo le indicazioni del presente Titolo sarà punito, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, della legge n. 447/1995, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 500,00 ad euro 20.000,00 e con l'eventuale sospensione dell'autorizzazione stessa".

A ben vedere, il contenuto della "petizione" ex art. 13 all'esame, a dispetto della sua denominazione, presenta più i connotati della "proposta" ex art. 14 dello Statuto comunale di Vico Equense, volendo porsi come atto avente propriamente valore collaborativo di iniziativa "dettagliat(a) e motivat(a) per l'adozione di atti amministrativi di competenza dell'ente", a dispetto dei diversi e più stringenti requisiti legittimanti richiesti, qual è, in primis, la provenienza da "un numero di elettori del comune non inferiore al 10% (dieci per cento)", che nella specie evidentemente non è provato sussista (cfr. art. 14 cit.).

Ciò posto, l'istanza all'esame, in quanto prodotta ai sensi dell'art. 13 dello Statuto dal ricorrente oltre a un centinaio di soggetti interessati, non può che rivestire la funzione sollecitativa propria dell'istituto adoperato e di cui soddisfa i requisiti legittimanti, che è quella propria della "petizione", volta, a mente dello Statuto, a "sollecitare l'intervento (degli organi comunali competenti) su questioni di interesse comune": che è a dire, nella specie, sollecitare l'adozione di un atto di autotutela. Essa è difatti volta a sottoporre all'ente, utilizzando, per quanto detto, una procedura non propriamente pertinente, una proposta di modifica del regolamento acustico nella parte in cui consente lo svolgimento di eventi ludici, anche in deroga ai normali limiti, in quanto ritenuto fonte legittimante emissioni sonore intollerabili per gli abitanti della zona.

A ben vedere, dunque, l'atto in questione si risolve nella mera sollecitazione dell'ente all'esercizio di un potere di autotutela. Senonché, per consolidata giurisprudenza, l'esercizio dello ius poenitendi non è doveroso, non potendo ravvisarsi un obbligo di provvedere in capo al Comune in ordine alla richiesta di revoca della vigente disciplina regolamentare, né può considerarsi, dunque, formato alcun silenzio illegittimo. Presupposto perché possa configurarsi l'obbligo dell'amministrazione di provvedere e, dunque, affinché l'omissione dell'Amministrazione possa qualificarsi in termini di silenzio - inadempimento, è che sussista uno specifico obbligo dell'amministrazione compulsata di esercitare una pubblica funzione, attribuita alla competenza dell'organo amministrativo destinatario della richiesta, mediante avvio di un procedimento amministrativo finalizzato all'adozione di un atto autoritativo determinato. Deve trattarsi di un provvedimento destinato a produrre effetti nei confronti di specifici destinatari (titolari di una posizione giuridica differenziata) e non di un atto generale o regolamentare (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2019, n. 5125). Per pacifica giurisprudenza infatti, è esclusa, ai sensi dell'art. 7, co. 1, ultimo periodo, c.p.a., la possibilità di sindacare, con lo speciale rito del silenzio, la mancata adozione, da parte degli organi titolari del relativo potere, di atti normativi (leggi, atti aventi forza di legge, regolamenti), venendo in rilievo ambiti nei quali l'Amministrazione esprime scelte di natura politica (Consiglio di Stato, sez. V, 22 gennaio 2015 n. 273).

Dall'ambito dell'art. 13 dello Statuto comunale di Vico Equense esulano, per quanto esposto, le istanze di autotutela, come quella di specie.

Ed invero, come ricordato dalla già citata pronuncia del Consiglio di Stato n. 2911/2023, la revoca costituisce uno strumento di autotutela decisoria, connotato da un'ampia discrezionalità, il quale presuppone una nuova e diversa valutazione dell'interesse pubblico sotteso all'adozione di un atto, avente efficacia durevole, in grado di giustificare la rimozione degli effetti con efficacia ex nunc. I presupposti del valido esercizio dello ius poenitendi sono definiti dall'art. 21 quinquies, l. 7 agosto 1990, n. 241, e consistono nella sopravvenienza di motivi di interesse pubblico, nel mutamento della situazione di fatto e in una rinnovata valutazione dell'interesse pubblico originario.

Il potere di revoca, dunque, postula solo una valutazione di opportunità di modificare la disciplina della fattispecie sostanziale, a fronte del verificarsi delle condizioni legittimanti espresse dalla norma succitata, per cui il valido esercizio dello stesso resta, comunque, rimesso a un apprezzamento ampiamente discrezionale dell'amministrazione procedente, a fronte del quale l'istanza del privato assume solo una valenza sollecitatoria.

Al riguardo, la giurisprudenza ha precisato che la richiesta avanzata dai privati nei confronti dell'amministrazione al fine di ottenerne un intervento in autotutela è da considerarsi "una mera denuncia, con funzione sollecitatoria, che non fa sorgere in capo all'amministrazione alcun obbligo di provvedere" (Cons. Stato, VI, 15 maggio 2012, n. 2774; 11 febbraio 2013, n. 767).

Invero, "i provvedimenti di autotutela sono manifestazione dell'esercizio di un potere tipicamente discrezionale dell'amministrazione che non ha alcun obbligo di attivarlo e, qualora intenda farlo, deve valutare la sussistenza o meno di un interesse che giustifichi la rimozione dell'atto, valutazione della quale essa sola è titolare" (Cons. Stato, IV, 16 settembre 2008, n. 4362).

4.2 Circa l'asserito mancato riscontro alla diffida del 24 giugno 2024, va rilevato che la stessa ha contenuto reiterativo delle precedenti diffide prott. nn. 6876 del 16.02.2024 e 21942 del 07.06.2024, le quali hanno ricevuto puntuale riscontro da parte dell'Ente con nota prot. n. n. 22634 del 12 giugno 2024.

Invero, con tale ultima diffida il ricorrente richiama proprio il contenuto delle precedenti, con le quali, in sostanza, aveva sollecitato il Responsabile del SUAP a non rilasciare autorizzazioni in deroga ai limiti di zona in favore del gestore degli eventi da tenersi nel Castello Gi. in quanto in contrasto con l'art. 6, comma 2, lett. H) della l. 26.10.1997 n. 447, avendone in particolare contestato la natura di "luogo aperto al pubblico", nonché a disporre i controlli del livello delle emissioni sonore.

A tali diffide, tuttavia, il Comune ha dato risposta con nota del 12 giugno 2024, in cui chiariva anche le ragioni per cui aveva giudicato concedibili autorizzazioni in deroga per il Castello Gi., qualificato come "luogo aperto al pubblico", ai fini dell'applicazione della disciplina normativa, di cui il ricorrente aveva contestato, tuttavia, la corretta applicazione. A tal fine, a riprova della scrupolosa verifica dei requisiti necessari, il Comune ha depositato in atti n. 19 istanze di autorizzazioni in deroga, delle quali solo 10 risultano assentite.

Inoltre, il Dirigente compulsato dal ricorrente, da un lato, con la predetta nota di risposta, provvedeva anche a notiziare della diffida l'ufficio di P.M. competente ad effettuare i dovuti controlli, invitandolo ad attivarsi in conformità e, dall'altro, facendosi carico di tali problematiche, con nota del 28 giugno 2024, richiedeva la collaborazione tecnica dell'Arpa, affinché procedesse mediante apposite rilevazioni nella zona d'interesse e in orari opportuni, da effettuarsi con personale specializzato e attraverso appropriati dispositivi certificati all'uso dedicati, segnalando che alcuni cittadini residenti

in zona limitrofa alla detta struttura avevano segnalato a più riprese che tali eventi provocano disturbo alla quiete pubblica.

Anche rispetto a tale istanza il Collegio evidenzia che non sussiste il lamentato silenzio-inadempimento, tenuto conto del generico tenore della diffida, essendosi il ricorrente limitato a reiterare le precedenti richieste di modifica del regolamento, a chiedere di non concedere istanze in deroga e di attivare controlli, senza tuttavia dedurre ulteriori e specifici elementi di fatto, anche successivi alla precedente risposta, in grado di dimostrare l'inadeguatezza e/o non risolutività delle misure di controllo previste e attivate (quale, ad esempio, la mancata effettiva messa in opera di adeguati controlli da parte della P.M. anche congiuntamente con l'Arpa, a fronte di plurimi eventi ludici successivi, anche autorizzati in deroga), e, dunque, in grado di far sorgere l'obbligo per l'ente di pronunciarsi nuovamente sulla vicenda a fronte della fissazione programmatica di interventi a compiersi; ciò, peraltro, anche in considerazione del lievissimo lasso temporale intercorso tra la precedente risposta (12 giugno 2024) e l'ultima diffida (24 giugno 2024).

4.3 In conclusione, alla stregua delle superiori considerazioni, il ricorso è respinto.

5. La peculiarità e complessità della vicenda giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Napoli (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Laura Maddalena, Presidente

Gabriella Caprini, Consigliere

Maria Grazia D'Alterio, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 17 MAR. 2025.