

P.A. e obbligo di provvedere

Emissioni acustiche e odorigene - Art. 2 L. 241/90

A cura di Studio Legale Ambiente – Cinzia Silvestri 29.8.2026

Accade spesso che il privato chieda l'intervento della pubblica amministrazione in presenza di molestie odorigene o acustiche (ma anche altri settori ambientali). In effetti *qualche volta* l'amministrazione perde di vista il proprio dovere di intervenire o comunque di valutare l'istanza del privato e si trincerava in un silenzio protratto nel tempo o in risposte non pertinenti lasciando il privato in balia degli eventi.

Il silenzio dell'amministrazione è pesante e produce conseguenze in ogni settore. Il privato ha la possibilità di contestare il silenzio e tuttavia, laddove sia costretto ad adire il giudizio per il rispetto dell'obbligo, significa che la tutela è **vanificata** e comunque **tardiva rispetto ai bisogni**. Il privato deve onerarsi di *costi ulteriori (non sempre disponibili), subire la molestia odorigena o acustica, per tempi lunghissimi, attendere l'esito dei processi (penale, amministrativo ecc..).*

1) Istanza a provvedere

Allora è bene ricordare che il privato che subisce emissioni può rivolgere istanza di controllo e di intervento, a diversi soggetti pubblici:

- a) Il **Comune** che ha un potere ordinario di vigilanza e controllo sugli impianti autorizzati ma anche un potere di ordinanza contingibile urgente ex articolo 54 comma 4 TUEL; potere attivabile in presenza di gravi pericoli per l'incolumità pubblica; attivabile solo davanti a casi di straordinaria urgenza imprevedibilità.
- b) La **provincia** o la **regione** possono essere autorità competenti per le autorizzazioni degli impianti, hanno il potere poi di riesaminare e modificare l'autorizzazione in caso di violazioni acustiche e odorigene e prescrivere anche misure di contenimento e di monitoraggio

- c) **L'arpa** non ha poteri di amministrazione attiva nel senso che accerta, misura e riferisce alle autorità competenti ma non potrebbe emettere provvedimenti sanzionatorio prescrittivi autonomi; la sua funzione è quella di accettare e verificare e misurare ed esprimere pareri tecnici di particolare rilevanza all'interno dell'istruttoria.

Dunque, il privato che subisce molestia - ed in questo contesto non vogliamo distinguere il rumore dall'odore, pur avendo quest'ultimo precise peculiarità - può individuare i soggetti che possono essere tenuti ad intervenire o comunque a gestire la segnalazione.

2) obbligo di provvedere e conseguenze

L' art. 2, comma 1, della L. 7 agosto 1990, n. 241 sancisce il principio fondamentale secondo cui, ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il **dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso**. Tale obbligo non conosce deroghe neppure quando l'amministrazione reputi l'istanza priva di pregio: la norma impone espressamente che, in presenza di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza, il procedimento si concluda comunque con un **provvedimento espresso redatto in forma semplificata**, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.

Da tale assunto derivano delle conseguenze che è opportuno ricordare, in maniera esemplificativa:

- 1) L'amministrazione non può rimanere inerte di fronte alle istanze (non pretestuose o abnormi) del privato, qualunque sia il contenuto della relativa decisione.
- 2) L'obbligo di provvedere prescinde dal contenuto discrezionale o meno del provvedimento. Tale obbligo sussiste non solo nei casi espressamente previsti dalla legge o nell'ipotesi che discendono da principi generali ma anche in tutte le situazioni in cui esiste un dovere di **correttezza e di buona amministrazione** e sorge per il privato la legittima aspettativa di conoscere la determinazione dell'amministrazione.

- 3) Eventuali **atti interlocutori o istruttori** che seguono all'istanza del privato non fanno cessare l'inerzia che trova soddisfazione solo con il provvedimento finale espresso.
- 4) L'omessa risposta dell'amministrazione configura il cosiddetto silenzio-inadempimento che attiva una serie di conseguenze e di azioni esperibili dal privato:
- A) **Ricorso** contro silenzio avanti al Tar competente per accertare la illegittimità del silenzio e la condanna dell'amministrazione a provvedere
 - B) Il giudice può nominare un **commissario ad acta** che provvede in via sostitutiva all'amministrazione. Il compenso del commissario è a carico dell'amministrazione resistente con segnalazione del conseguente danno all'erario.
 - C) Esiste un profilo di **danno**. Le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto o cagionato in conseguenza di comportamento doloso o colposo anche per la violazione del termine di conclusione del procedimento.
 - D) Inoltre, la mancata emanazione del provvedimento nei termini può essere elemento di valutazione della responsabilità **dirigenziale**.
 - E) La sentenza che condanna l'amministrazione è comunicata alla **Corte** dei conti.
 - F) Non si dimentichi che in casi qualificati il silenzio potrebbe integrare il reato di omissione di atti di ufficio nella forma del secondo comma dell'art. **328** c.p.; laddove dopo una richiesta scritta dell'interessato il soggetto pubblico, pubblico ufficiale, entro 30 giorni non solo non compie l'atto (dovuto) ma non esprime soprattutto le ragioni del ritardo. La responsabilità non è automatica ma si attiva nella misura in cui esiste un obbligo di provvedere del pubblico ufficiale e l'atto è effettivamente un atto dell'ufficio.