

INQUINAMENTO ACUSTICO: QUADRO NORMATIVO

Il quadro normativo in materia di inquinamento acustico è costituito dall'art. 659 del codice penale, dalla Legge 26 ottobre 1995 n. 447 e suoi decreti applicativi, dalla L.R. 13 agosto 2001 n. 13 e dall'art. 844 del codice civile (immissioni di rumore nel rapporto fra privati).

Il comma 1 dell'art. 659 c.p., recita: <<Chiunque, mediante schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche, ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a (...)>>.

Scopo della norma è quello di tutelare la **tranquillità pubblica**, e quindi diritti costituzionalmente garantiti quali, per l'appunto, le occupazioni o il riposo delle persone.

L'accertamento del reato, fondato non necessariamente su perizie tecniche, ma anche su semplici dichiarazioni testimoniali [1], richiede una valutazione dell'**idoneità del rumore, da chiunque provocato, ad arrecare disturbo** [2] e deve essere effettuato, anche in assenza di reclami [3], con riferimento ad un **numero indeterminato di persone** [4] (non essendo sufficiente il disturbo ad un numero limitato di esse) [5], considerando la **media sensibilità** dell'ambiente, ovvero del gruppo sociale, in cui il fenomeno si verifica e tralasciando l'eventuale assuefazione di altre persone [6].

Per la sussistenza del reato si rivela sufficiente la semplice **potenzialità diffusiva** del disturbo [7].

Non occorre, peraltro, l'intenzione dell'agente di arrecare disturbo. A titolo esemplificativo, **la Cassazione ha ritenuto applicabile il comma 1 dell'art. 659 ad una fattispecie relativa alla detenzione presso l'abitazione di numerosi cani e pappagalli che producevano latrati e strepiti in ogni ora del giorno e della notte** [8].

L'art. 10 della legge quadro sull'inquinamento acustico così dispone: << 1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 650 del codice penale, chiunque non ottempera al provvedimento legittimamente adottato dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 9, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da (...) a (...).

2. Chiunque, nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente fissa o mobile di emissioni sonore, supera i valori limite di emissione e di immissione di cui all'articolo 2, comma 1, lettere e) e f), fissati in conformità al disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera a), è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da (...) a (...).

3. La violazione dei regolamenti di esecuzione di cui all'articolo 11 e delle disposizioni dettate in applicazione della presente legge dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni, è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da (...) a (...)>>.

Scopo della norma è quello di tutelare la **salute pubblica**, garantita dall'art. 32 Cost..

L'accertamento della violazione richiede una valutazione della regolarità dei comportamenti **della generalità dei cittadini** in ordine alle emissioni sonore, sulla base della verifica di un dato oggettivo quale quello rappresentato dall'**osservanza delle ordinanze contingibili e urgenti in materia di inquinamento acustico, dei limiti normativi di emissione o immissione delle sorgenti sonore e/o dei regolamenti di esecuzione della legge quadro per ciascuna sorgente**.

Le disposizioni di cui all'art. 10 attengono a rapporti di natura pubblicistica, intercorrenti tra i privati e la Pubblica Amministrazione [9] e perseguono l'interesse collettivo protetto alla cui tutela è preposta l'Amministrazione stessa [10].

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, l'introduzione della legge quadro non ha prodotto una integrale depenalizzazione del reato di disturbo della pubblica quiete. **Le disposizioni di cui all'art. 10 della L. 447/1995, infatti, non hanno assorbito l'art. 659, comma 1, c.p.**

Come abbiamo poc'anzi rilevato, le due norme perseguono scopi diversi e disciplinano, pertanto, violazioni diverse [11]: l'utilizzo di strumenti sonori nell'esercizio di un mestiere o di un'attività

professionale o industriale può arrecare disturbo alle occupazioni o al riposo delle persone (tutelati dall'art. 659, c. 1, c.p.) anche in presenza di un'attività pienamente legittima sotto il profilo amministrativo. Viceversa, un'attività lavorativa fonte di emissioni sonore non consentite in un luogo deserto non realizzerà una fattispecie penalmente rilevante, ma potrà essere soggetta alle sanzioni amministrative previste dell'art. 10 L. 447/1995.

A conferma dell'orientamento giurisprudenziale richiamato, si può osservare che risulta tuttora inattuata la disposizione della legge quadro (art. 16) che prevede l'abrogazione delle norme incompatibili da effettuarsi con modalità espressamente indicate.

Diverso, rispetto a quello appena esaminato, è il caso del comma 2 dell'art. 659 c.p.

Detto comma recita: <<Si applica l'ammenda da (...) a (...) a chi esercita una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni di legge o le prescrizioni dell'Autorità>>.

La norma mantiene l'obiettivo della salvaguardia della **quiete pubblica**, ma, a differenza del comma 1 dello stesso articolo, limita il proprio campo di applicazione a **chi esercita un'attività professionale o industriale** e comporta, come nel caso dell'art. 10 della legge quadro, un accertamento del fatto in astratto, riferito non già all'effetto concreto o potenziale (il disturbo delle occupazioni o del riposo), ma al **rispetto o meno delle leggi e dei provvedimenti amministrativi** finalizzati alla prevenzione del danno [12] (si noti che la sola esistenza di un'autorizzazione amministrativa all'attività rumorosa o l'esercizio dell'attività rumorosa da parte della stessa Pubblica Amministrazione in modo conforme alle proprie prescrizioni, non possono escludere, per loro stessi, la configurabilità del reato) [13].

L'ipotesi di cui al comma 2 del mestiere di per sé rumoroso deve essere tenuta distinta, inoltre, da quella dell'uso di **strumenti rumorosi** di cui al comma 1, trovando diversa applicazione rispetto a questa nelle situazioni di disturbo della quiete pubblica.

A titolo esemplificativo, **la Corte di Cassazione ha ritenuto applicabile il comma 1 anziché il comma 2 per l'uso continuato per quindici ore al giorno di cannoncini spaventapasseri nell'esercizio dell'attività agricola, di per sé non rumorosa** [14], così come per **il disturbo provocato alle occupazioni o al riposo dagli apparecchi di una sala giochi, attività anch'essa intrinsecamente non rumorosa** [15].

Anche le **modalità di esercizio** di un mestiere rumoroso, nei casi di disturbo della tranquillità pubblica, possono configurare, secondo la giurisprudenza, una o l'altra delle due fattispecie di reato [16].

In particolare, **l'eccesso di rumore rispetto a quello normalmente provocato dall'esercizio di un'attività di trattenimento musicale e danzante è stato ricondotto dalla Corte, proprio in ragione dell'esorbitanza del fenomeno, e dunque dell'abuso nell'esercizio dell'attività rumorosa, al comma 1 dell'art. 659 c.p.** [17].

Questa differenza di applicabilità delle due disposizioni dell'art. 659 c.p. si ripercuote direttamente sul diverso effetto prodotto dall'introduzione della L. 447/1995 su di esse.

Nel caso del comma 2, l'orientamento della giurisprudenza, pur in assenza di un indirizzo univoco, considera l'assorbimento della norma penale da parte dell'art. 10 della legge quadro di ampia portata.

Tuttavia, **se si può ritenere depenalizzato il comportamento illecito quando riferito ad una violazione di provvedimenti di urgenza, di limiti normativi e di regolamenti esecutivi in ordine alle emissioni sonore, non così può concludersi a riguardo dell'inosservanza di provvedimenti regolanti altra materia.**

A titolo esemplificativo, in una rara occasione, **la Corte di Cassazione ha considerato applicabile il comma 2 dell'art. 659 c.p. al disturbo arrecato al riposo delle persone prodotto dall'esercizio di un'attività lavorativa che, pur rispettando i limiti di emissione, si svolgeva in ora diversa da quella stabilita dai regolamenti comunali vigenti** [18].

Rimanendo, peraltro, in vigore il comma 1 dell'art. 659 c.p., **il rumore prodotto nell'esercizio di attività lavorative deve ritenersi penalmente perseguibile anche nel caso risulti idoneo ad**

arrecare disturbo alla pubblica tranquillità a prescindere dall'inosservanza delle prescrizioni dell'Autorità amministrativa.

In conclusione, con l'entrata in vigore della legge quadro sull'inquinamento acustico, mentre l'applicabilità del comma 2 dell'art. 659 c.p. può essere ritenuta confinata ai soli casi di disturbo del riposo o delle occupazioni conseguente all'esercizio di un'attività in contrasto con provvedimenti regolanti materie non attinenti l'inquinamento acustico (per esempio in materia di commercio), quella del comma 1 può essere considerata abbracciare tutte le fattispecie nelle quali viene accertata l'emissione di suoni idonei a causare turbamento della quiete pubblica.

L'art. 844 c.c. recita : <<Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi.

Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve temperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso>>.

Scopo della norma è quello di tutelare il **godimento fondiario** rispetto alle immissioni sonore e di altro tipo.

L'accertamento viene effettuato dal giudice civile, attraverso un prudente apprezzamento che tenga conto della **particolarità della situazione concreta** [19], ovvero delle condizioni naturali e sociali dei luoghi e delle abitudini della popolazione [20], come, per esempio, la rumorosità ambientale di fondo [21], con riferimento alla **normale tollerabilità** del fenomeno.

La finalità ed il campo di applicazione dell'art. 844 si distinguono nettamente da quelli propri dell'art. 10 della legge quadro.

L'art. 844 è posto a presidio del **diritto di proprietà** fondiaria, diritto, peraltro, esteso dalla giurisprudenza ai rapporti condominiali, ed è volto a disciplinare i rapporti "orizzontali" di natura patrimoniale tra i privati proprietari di fondi vicini; l'art. 10, invece, persegue finalità di interesse pubblico ed opera nei rapporti "verticali" tra privati e Pubblica Amministrazione [22].

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, contrariamente all'art. 844, **la legge quadro non trova applicazione nel rapporto tra privati** [23]. Anche nelle controversie condominiali l'unico criterio operante rimane l'art. 844 c.c. [24].

In ragione del diverso interesse tutelato, anche i parametri di valutazione relativi alla configurabilità dell'illecito risultano differenti tra le due norme.

Mentre la legge 447/1995 persegue l'interesse della collettività disciplinando i livelli di accettabilità delle emissioni sonore, l'art. 844 tutela il diritto del singolo cittadino allo sfruttamento del bene di sua proprietà senza limitare il proprio effetto ai casi di superamento dei livelli fissati dalle norme di interesse generale [25]: **i limiti normativi di accettabilità possono essere rispettati pur non essendoli affatto quelli di tollerabilità** [26].

Questi ultimi potrebbero essere pattiziamente definiti dai soggetti interessati finanche sulla base della loro libera autonomia contrattuale.

Come ha sentenziato la Corte di Cassazione, in relazione all'esercizio di una birreria contraddistinto dalla diffusione di musica in sottofondo e da spettacoli protratti fino a tarda ora, <<**quando l'attività posta in essere da uno dei condomini di un edificio (...) è idonea a determinare il turbamento del bene della tranquillità degli altri partecipi, tutelato espressamente da disposizioni contrattuali del regolamento condominiale, non occorre accertare, al fine di ritenere l'attività stessa legittima, se questa costituisca o meno immissione vietata ex art. 844 c.c., in quanto le norme regolamentari di natura contrattuale possono imporre limitazioni al godimento della proprietà esclusiva anche maggiori di quelle stabilite dall'indicata norma generale sulla proprietà fondiaria**>>.[27].

Così come rispetto all'art. 10 L. 447/1995, l'art. 844 si contraddistingue per un diverso ambito di applicabilità anche riguardo all'art. 659 c.p..

Secondo la Cassazione, per la configurabilità del reato di cui all'art. 659 è necessario che i rumori abbiano una certa attitudine a propagarsi, tenuto conto anche dell'ora in cui sono prodotti, in modo da essere idonei a disturbare più persone e non soltanto chi ne lamenta il fastidio. Nel caso contrario, si verifica soltanto un illecito civile, da inquadrarsi nell'ambito dei rapporti di vicinato disciplinati, in materia di emissioni sonore, dall'art. 844 c.c. [28].

Nel caso della norma civile, pertanto, la tutela del diritto soggettivo si sostanzia nella soluzione di una controversia tra **soggetti privati precisamente individuati**, nel caso della norma penale, nella salvaguardia dell'interesse collettivo, prescindendo dalla specificità del rapporto interindividuale.

Proprio per questa sua peculiarità, relativamente all'art. 844 si ritiene opportuna un'ultima precisazione.

Gli operatori dell'ARPA preposti all'esecuzione di controlli in materia di inquinamento acustico sono tenuti ad intervenire esclusivamente per la salvaguardia dell'interesse pubblico, e dunque a fronte di segnalazioni di presunte violazioni delle norme previste dalla legge quadro o dall'art. 659 c.p..

La soluzione del contenzioso tra privati non rientra, per contro, tra le attività attribuite all'Agenzia. L'art. 844 c.c., pertanto, non riguarda in alcun modo gli obblighi istituzionali espletati dall'ARPA per tramite dei propri dipendenti.

A conclusione di questa breve illustrazione della normativa sulle immissioni acustiche, può essere utile una breve segnalazione dei possibili sviluppi legislativi in materia.

La recente L. 29 luglio 2003, n. 229 recante "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – legge di semplificazione 2001*" ha inserito la legge quadro sull'inquinamento acustico, l'art. 659 c.p. e l'art. 844 c.c., nell'elenco dei procedimenti da delegificare e semplificare, con ciò evidenziando l'intenzione del Legislatore di apportare una maggiore chiarezza ed organicità alla regolamentazione della materia.

Anche il disegno di legge governativo per la riforma del Codice Penale (Commissione Nordio) prospetta una prossima evoluzione della normativa.

L'art. 11 del disegno di riforma prevede una modifica sostanziale dell'art. 659 c.p., attraverso la sostituzione delle sanzioni penali di cui al comma 1 ed al comma 2 con ammende di tipo amministrativo.

La depenalizzazione dei reati in materia di inquinamento acustico sembra, dunque, ormai imminente.

Al momento, comunque, nessun cambiamento legislativo è ancora intervenuto.

La normativa in materia, pertanto, rimane quella esaminata nella presente nota illustrativa.

Conclusioni riassuntive.

Alla luce di quanto sopra esposto, diviene utile specificare sul piano operativo cosa deve fare il tecnico ARPA che si occupa di rumore, anche se non sarà esaustivo di tutti gli esempi e i problemi che la pratica operativa può presentare nella quotidianità del lavoro.

Inoltre, per alcuni aspetti relativi, ad esempio, all'irrogazione delle sanzioni amministrative assolute con pagamento di una somma di denaro è necessario approfondire la tematica e avviare corsi di formazione specifica per il personale, prima di definire modi operativi che devono necessariamente essere condivisi con gli addetti.

<<Le attività di vigilanza e controllo in materia di inquinamento acustico sono svolte dai Comuni e dalle Province nell'ambito delle loro competenze ...>>, ai sensi dell'art. 15 della Legge Regionale 10 agosto 2001 n.13, che richiama espressamente la legge istitutiva dell'ARPA, L.R. 14 agosto 1999 n. 16.

ARPA interviene per precise e dettagliate richieste del Comune ai sensi della L. 447/1995 e della L.R. 13/2001.

Il Comune si avvale di ARPA, avendo chiarito il contesto amministrativo (Nulla Osta inizio attività, planimetrie dei luoghi, estratto della classificazione acustica, ecc.) relativo all'attività per la quale è richiesto l'intervento ai fini della vigilanza e del controllo, senza escludere la possibilità di controllo nei casi (invero molto meno numerosi) in cui manchino le autorizzazioni/nullaosta necessari, ma il cui fine sia propedeutico ad un intervento ordinatorio o sanzionatorio.

Parimenti, come descritto ampiamente, il Comune dovrebbe richiedere interventi soltanto al di fuori del campo di applicazione dell'art. 844 del Codice Civile, che disciplina espressamente i rapporti fra i privati.

Il superamento dei limiti di emissione e di immissione porta alla segnalazione al Comune della violazione e all'eventuale suggerimento tecnico per ovviare al problema (art. 10 legge quadro 447/1995).

A questo punto si inserisce la problematica relativa alle sanzioni, di cui è detto poc'anzi, che sarà oggetto di un apposito studio e che, allo stato attuale, vede comportamenti differenti nei vari Dipartimenti ARPA, legati alle esperienze ed alle abitudini locali.

La segnalazione all'Autorità Giudiziaria per violazione dell'art. 659 Codice Penale, comma 1 (molto raramente per il comma 2, si vedano gli esempi nel testo) deve avvenire ad opera di ARPA se viene turbata la tranquillità pubblica di un numero indeterminato di persone (non è sufficiente un numero limitato!) e/o se la modalità di esercizio di una attività è "esorbitante" (esempio dei cannoncini spaventapasseri in agricoltura o, più ancora, dell'eccesso di rumore nell'attività di trattenimento danzante), indipendentemente dai valori misurati secondo le norme della L. 447/1995, essendo questi i requisiti sostanziali che definiscono grossolanamente il confine fra ciò che è stato depenalizzato dall'introduzione della legge quadro rispetto al dettato del Codice Penale.

Come si può vedere dalle numerose sentenze di cassazione citate e dalla difficoltà di esporre sinteticamente il quadro normativo di applicazione, il rumore è problematica di non semplice trattazione la cui vigilanza e controllo coinvolge a vario titolo molti soggetti pubblici (Comuni, Province, Forze dell'Ordine, Polizia Locale, ecc.): la chiarezza di interpretazione normativa è dunque basilare per non sovrapporre le competenze (o, viceversa, scaricarle ad altri), creare sussidiarietà fra Enti diversi e migliorare l'efficacia dell'azione complessiva.

I funzionari istruttori

Dr. Maurizio Bassanino

Dr. Marco Menia

Il Direttore del Settore Agenti Fisici
Dott.ssa Angela Alberici

Il Direttore del Settore Diritto Ambientale
Avv. Fabio Senes

Note:

- [1] Cass. Sez. I, 9 maggio 1995; Cass. Sez. I, 11 luglio 1996.
- [2] Cass. Sez. I, 22 giugno 1996.
- [3] Cass. Sez. I 20 gennaio 1995; Cass. Sez. I, 7 marzo 2001.
- [4] Cass. Sez. I, 3 marzo 1993.
- [5] Cass. Sez. I, 7 giugno 1996.
- [6] Cass. Sez. I, 1 febbraio 1995; Cass. Sez. I, 4 luglio 1996.
- [7] Cass. Sez. I, 14 giugno 1995.
- [8] Cass. Sez. I, 17 dicembre 1993.
- [9] Cass. Civ. Sez. II, 4 aprile 2001.
- [10] Cass. Civ. Sez. II, 27 gennaio 2003.
- [11] Cass. Sez. I, 12 marzo 1997; Cass. Sez. I, 19 giugno 1997; Cass. Sez. I, 10 dicembre 1997; Cass. Sez. I, 19 settembre 2000.
- [12] Cass. Sez. I, 20 gennaio 1995.
- [13] Cass. Sez. I, 14 dicembre 1992; Cass. Sez. I, 4 dicembre 1995; Cass. Sez. I, 5 febbraio 1998.
- [14] Cass. Sez. I, 21 giugno 2002.
- [15] Cass. Sez. I, 14 giugno 2002.
- [16] Cass. Sez. I, 28 aprile 1997.
- [17] Cass. Sez. I, 13 maggio 1992; Cass. Sez. I, 14 gennaio 2000.
- [18] Cass. Sez. I, 4 luglio 1997; Cass. Sez. I, 21 settembre 1997.
- [19] Cass. Civ. Sez. II, 27 gennaio 2003.
- [20] Cass. Civ. Sez. II, 3 agosto 2001.
- [21] Trib. Como, 21 maggio 1996.
- [22] Cass. Civ. Sez. II, 3 agosto 2001.
- [23] Cass. Civ. Sez. II, 4 aprile 2001.
- [24] Trib. Milano, 28 marzo 2002.
- [25] Cass. Civ. Sez. II, 27 gennaio 2003.
- [26] Corte Appello Torino, 23 marzo 1993; Cass. Civ. Sez. II, 3 febbraio 1999; Cass. Civ. Sez. II, 6 giugno 2000; Cass. Civ. Sez. II, 13 settembre 2000.
- [27] Cass. Civ. Sez. II, 4 aprile 2001.
- [28] Cass. Sez. I, 14 giugno 1995.