

**INQUINAMENTO ACUSTICO DA ATTIVITA' LAVORATIVE:
PREVENZIONE E RIMEDI**

Vincenzo Strippoli,
Comandante Corpo P.M. Massa

SPECIALE POLIZIA AMBIENTALE
Giovedì 20 Settembre, mattina

0. Premessa

Ogni attività lavorativa, messa in atto con modalità scorrette o comunque emanando rumore disturbante, è potenzialmente produttiva di una situazione di inquinamento acustico, quando le violazioni (agli orari di chiusura, ai limiti fissati dai piani di zonizzazione acustica, ecc.) o gli abusi (per mancanza delle autorizzazioni prescritte) siano reiterati nel tempo, oppure quando il fenomeno disturbante presenti i caratteri della permanenza.

In tali casi, le vittime del disturbo, ossia i residenti delle zone vicine all'esercizio, hanno la possibilità di tutelarsi agendo dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria ai sensi dell'art. 844 del codice civile, per ottenere la repressione delle immissioni che superano il limite di tollerabilità, e nel contempo possono, se sussiste il pericolo di un pregiudizio imminente e irreparabile per la salute umana, richiedere un provvedimento d'urgenza ex art. 700 del codice di procedura penale, volto a ottenere un'ordinanza del giudice di immediata cessazione o limitazione dell'attività.

Le forze di polizia possono, in caso di superamento dei limiti di emissione e di immissione, applicare la sanzione amministrativa prevista dall'art. 10 comma 2 della legge quadro in materia di rumore n. 447 del 1995.

Se la produzione sonora, anche senza superare i detti limiti, si estende oltre i limiti di percezione dei più prossimi condomini, essendo dotata di una potenzialità diffusiva tale da interessare un numero indeterminato di persone, la polizia giudiziaria contesta al titolare dell'esercizio il reato di disturbo alle occupazioni delle persone sancito dal comma 1 dell'art. 659 del codice penale. Qualora si tratti di mestieri o professioni rumorosi per loro natura, è data un'ulteriore ipotesi di reato da disturbo ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, qualora siano violate le prescrizioni a tutela della quiete pubblica. La configurazione di queste contravvenzioni consente agli inquirenti di adottare il sequestro preventivo delle sorgenti rumorose ai sensi dell'art. 321 del codice di procedura penale, così impedendo che la libera disponibilità di queste possa aggravare o protrarre le conseguenze del fatto o agevolarne la ripetizione.

In questo contesto normativo, è lecito chiedersi di quali strumenti disponga la pubblica amministrazione che ha rilasciato l'eventuale autorizzazione, ossia il Comune ove l'attività lavorativa ha sede, per impedire che i comportamenti scorretti e/o disturbanti possano diventare prassi abituale dell'esercente, e più in generale per prevenire o fermare un fenomeno di inquinamento acustico in evoluzione. I rimedi civilistici e penalistici prima descritti possono infatti essere vanificati, se l'esercente persevera nel suo atteggiamento lesivo dell'interesse pubblico alla quiete, in pendenza delle decisioni del giudice civile o penale a suo carico.

1. Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore

Per la determinazione del **disturbo da rumore** è previsto l'utilizzo di **due criteri di valutazione**.

Il primo, relativo al rumore misurato in ambiente esterno, presuppone la suddivisione del territorio comunale in sei zone, a diverso grado di urbanizzazione, a ciascuna delle quali sono attribuiti valori massimi da non superare, relativi al **periodo diurno** (dalle ore 6.00 alle ore 22.00) ed al **periodo notturno** (dalle ore 22.00 alle ore 6.00), distinti in:

- **valori di emissione,**
- **valori di immissione,**
- **valori di attenzione,**
- **valori di qualità.**

Tutti questi valori sono determinati in funzione della tipologia della sorgente, del periodo della giornata e della destinazione d'uso della zona da proteggere.

La legislazione italiana fissa i limiti massimi d'esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno con il d.p.c.m. 1 marzo 1991, il d.p.c.m. 14 novembre 1997 e la legge quadro 26 ottobre 1995 n. 447.

I **valori limite di emissione** possono essere riferiti:

- a **sorgenti fisse**, per le quali, fino all'emanazione della specifica norma UNI, si applicano i valori indicati nella tabella B del d.p.c.m. 14.11.1997;
- a **sorgenti mobili**, le quali sono regolamentate da specifiche norme di omologazione e certificazione.

I **valori limite d'immissione** sono distinti in:

- valori limite **assoluti**;
- valori limite **differenziali**.

Si osserva, innanzitutto, che, mentre i limiti assoluti d'immissione hanno la finalità primaria di tutelare dall'inquinamento acustico l'ambiente inteso **in termini assoluti**, i valori differenziali fanno invece riferimento al rumore percepito dall'essere umano e, quindi, mirano alla tutela del bene salute. Si tratta di **limiti relativi**, consistenti nella differenza massima insuperabile rispetto al livello del rumore ambientale, e non precludono quindi una valutazione in concreto d'intollerabilità.

In attesa della suddivisione del territorio comunale nelle sei tipologie di zone acustiche, si applicano i **limiti di accettabilità** (diurni e notturni) indicati dall'art. 6 del d.p.c.m. 1 marzo 1991.

Ai sensi dell'art. 6 c. 3 della legge n. 447/95, i comuni, il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico, ambientale e turistico, hanno la facoltà di individuare limiti di esposizione al rumore inferiori a quelli determinati dallo Stato, secondo gli indirizzi della regione di appartenenza (1)(fatta eccezione per i servizi pubblici essenziali di cui alla l. n. 146/1990).

Tali diversi limiti, seppur più restrittivi, devono tenere conto della **rumorosità di fondo**, ossia della fascia rumorosa costante, sulla quale vengono ad innestarsi i rumori denunciati come immissioni abnormi (2).

La l. n. 447/95 ed il d.p.c.m. 14.11.1997 hanno introdotto ex novo i concetti di **valori di qualità** e di **valori di attenzione**.

1. Vedi Cass. Pen., Sez. I, 20.01.1994.
2. Cass. Civ., Sez. II, n. 5157 del 27.07.1983.

Nel primo caso si tratta dei valori di rumore da conseguire nel breve, nel medio e nel lungo periodo con le tecnologie e le metodiche di risanamento disponibili, per realizzare gli obiettivi di tutela previsti dalla legge.

Essi sono individuati dalla tabella D del citato d.p.c.m.

I valori di attenzione definiscono il valore di rumore che segnala la presenza di un potenziale rischio per la salute umana o per l'ambiente. Tali valori, espressi come **livelli continui equivalenti di pressione sonora ponderata "A"**, riferiti al lungo termine, corrispondono:

- a) se riferiti ad un'ora, ai valori limite d'immissione indicati nella tabella C del d.p.c.m., aumentati di 10 dB per il periodo diurno e di 5 dB per il periodo notturno;
- b) se relativi a tempi di riferimento, ai valori limite d'immissione indicati nella citata tabella C.

E' sufficiente il superamento di uno dei citati limiti per rendere necessaria, da parte dei comuni, l'adozione dei piani di risanamento acustico.

Per le aree esclusivamente industriali, i piani di risanamento devono essere adottati in caso di superamento dei valori indicati alla lettera b).

I valori di attenzione non si applicano alle fasce territoriali di pertinenza delle infrastrutture stradali, ferroviarie, marittime ed aeroportuali.

2. Il criterio differenziale

Il c. d. "**criterio differenziale**" si pone come secondo criterio di valutazione per la determinazione del disturbo da rumore, applicabile in aggiunta ai valori d'immissione assoluti nelle zone non esclusivamente industriali, e pone differenze da non superare tra il livello equivalente del rumore ambientale e quello del rumore residuo (3):

3. Tribunale di Como, 21.05.1996.

- 5 dB(A) durante il periodo diurno;
- 3 dB(A) durante il periodo notturno.

Il **rumore ambientale** è definito come il rumore riscontrabile nell'ambiente in presenza delle emissioni delle specifiche sorgenti disturbanti; il **rumore residuo** è il rumore misurato quando dette sorgenti non sono in funzione.

La misurazione di tali rumori deve avvenire all'interno degli ambienti abitativi e deve essere eseguita a finestre sia aperte che chiuse.

Il d.p.c.m. 14 novembre 1997 stabilisce inoltre che i valori limite differenziali d'immissione non si applicano nei seguenti casi, nei quali ogni effetto del rumore è trascurabile:

- a) se il livello del rumore ambientale misurato a finestre aperte sia inferiore a 50 dB(A) durante il periodo diurno e a 40 dB(A) durante il periodo notturno;
- b) se il livello del rumore ambientale misurato a finestre chiuse sia inferiore a 35 dB(A) durante il periodo diurno e a 25 dB(A) durante il periodo notturno.

Il criterio differenziale non si applica, altresì, alla rumorosità prodotta:

- dalle infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali e marittime;
- da attività e comportamenti non connessi con esigenze produttive, commerciali e professionali (4);
- da servizi e impianti fissi dell'edificio adibiti ad uso comune, limitatamente al disturbo provocato all'interno dello stesso;
- nelle zone classificate "esclusivamente industriali".

4. Si considerano come espletanti funzioni commerciali e/o professionali le seguenti attività:

- circoli privati,
- centri sociali,
- centri sportivi (tra questi anche il tiro a volo),
- centri ricreativi,

quando prevedono quote d'iscrizione associative e/o regolari canoni periodici, indipendentemente dalla finalità di lucro, in quanto presuppongono una struttura organizzativa tale da garantire un'attività ricorrente che produce emissioni acustiche (Circolare Min. Ambiente del 6.09.2004). Nel calcolo dei livelli di rumorosità va in ogni caso incluso il rumore antropico prodotto nell'ambito delle medesime attività.

Infine, non sono assolutamente accettabili rumori, rilevati all'interno delle abitazioni, superiori a 60 dB(A) nel periodo diurno e a 45 dB(A) nel periodo notturno.

I livelli sonori rilevati dovranno essere **augmentati di 3 dB(A)** nel caso che presentino carattere d'impulsività oppure presenza di toni puri.

È invece possibile introdurre una **correzione in diminuzione** se il rumore disturbante, rilevato nel solo periodo diurno, presenta una durata inferiore all'ora.

3. I piani di zonizzazione acustica

La **classificazione del territorio** da parte dei Comuni è il presupposto necessario per una corretta attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento acustico.

I Comuni, tenendo conto delle preesistenti destinazioni d'uso del territorio ed indicando le aree da destinare agli spettacoli a carattere temporaneo o mobile o all'aperto, devono procedere alla classificazione del territorio nelle **zone** previste dalle vigenti disposizioni per l'applicazione dei valori di qualità previsti dall'art. 2 comma 1 lett. h) della l. n. 447/95 (5).

In tale operazione, i comuni devono osservare e far rispettare il divieto di contatto diretto di aree anche appartenenti a comuni confinanti, quando tali valori si discostano in misura superiore a 5 dBA di livello sonoro equivalente misurato secondo i criteri generali stabiliti dal d.p.c.m. 1 marzo 1991 (in parte sostituito dall'allegato B del d. m. 16 marzo 1998).

La zonizzazione acustica rappresenta un efficace strumento di pianificazione dello sviluppo urbanistico per prevenire il degrado acustico e provvedere al risanamento delle zone deteriorate. In tale ottica, essa è inscindibilmente collegata al Piano regolatore generale, che rappresenta il principale strumento pianificatorio del territorio, e agli altri strumenti di pianificazione (es. Piano urbano del traffico).

5. Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 880 del 18.02.2003.

Se gli strumenti urbanistici vigenti sono precedenti alla zonizzazione acustica, questa deve fare propri i contenuti di tali atti di pianificazione generale. Viceversa, il PRG e gli altri piani urbanistici devono recepire la zonizzazione se è preesistente alla loro redazione.

La zonizzazione del territorio comunale consente di applicare alle rilevazioni fonometriche, nelle sei diverse tipologie di zone individuate dalla tabella A del d.p.c.m. 14.11.1997:

- sia i valori limite assoluti d'immissione (di cui alla tabella C),
- sia i valori limite differenziali d'immissione (eccetto le aree esclusivamente industriali) (art. 4 d.p.c.m.), i quali, essendo più restrittivi dei suddetti valori assoluti, consentono di tutelare maggiormente la qualità della vita dell'individuo.

Per espressa previsione (art. 3), i predetti valori limite assoluti d'immissione non si applicano:

- all'interno delle fasce di pertinenza delle infrastrutture stradali, ferroviarie, marittime, aeroportuali;
- agli autodromi e alle piste motoristiche di prova e per attività sportive;
- ai natanti e alle imbarcazioni di qualsiasi natura;
- alle nuove localizzazioni aeroportuali.

È ancora aperto il dibattito circa l'applicabilità dei valori limite differenziali d'immissione, ora ai sensi del comma 2 art. 6 d.p.c.m. 1.03.1991, ora ai sensi dell'art. 4 d.p.c.m. 14.11.1997, nei comuni privi della classificazione del territorio.

In effetti, già prima dell'entrata in vigore della l. n. 447/95 e del d.p.c.m. 14.11.1997, l'art. 6 del d.p.c.m. 1.03.1991 prevedeva l'applicazione sia di limiti massimi in assoluto (comma 1) sia di valori limite differenziali per le zone non esclusivamente industriali (comma 2).

Con la vigente disciplina, solo nei comuni che tempestivamente si sono adeguati, effettuando la classificazione del territorio ex artt. 6 e 4 c. 1 l. n. 447/95, trovano

applicazione i più restrittivi valori limite differenziali, di cui all'art. 4 d.p.c.m. 14.11.1997.

Nei comuni che invece non si sono ancora adeguati, varrebbero solo i limiti assoluti di cui al comma 1 dell'art. 6 d.p.c.m. 1.03.1991, ma solo fino all'adozione del piano di zonizzazione, cui è collegata automaticamente l'applicazione dei valori limite differenziali, valori che, in buona sostanza, risultano essere gli stessi indicati nella previgente normativa (art. 6 c. 2 d.p.c.m. 1.03.1991), ossia 5 dB per il periodo diurno e 3 dB per il periodo notturno.

Allo stato attuale, la giurisprudenza maggioritaria dei TAR è orientata verso un'interpretazione assolutamente letterale della normativa in materia.

Secondo i giudici amministrativi di primo grado, infatti, la norma transitoria di cui all'art. 8 del d.p.c.m. 14.11.1997, non fa salva l'applicazione dei valori limite differenziali indicati nell'art. 4 dello stesso decreto, limitandosi testualmente ad imporre l'applicazione, durante il regime transitorio e sino ad avvenuta zonizzazione, dei limiti previsti dal comma 1 dell'art. 6 d.p.c.m. 1.03.1991, i quali attengono unicamente ai limiti assoluti di accettabilità dell'immissione sonora.

Di diverso avviso è invece il Ministero dell'ambiente.

Con **Circolare del 6 settembre 2004**, il Ministero ha illustrato le impostazioni formali dei due d.p.c.m. del 1.03.1991 e del 14.11.1997, precisando che *“l'unica diversità tra le citate impostazioni risiede nel fatto che, mentre il legislatore del 1991 ha scelto di indicare in quali aree «poteva» essere applicato il criterio differenziale, quello del 1997 ha preferito individuare quali sono le aree in cui «non si può» applicare il detto criterio”,* che *“il mancato richiamo espresso per il periodo transitorio ai valori limite differenziali da parte del d.p.c.m. 14.11.1997 non si traduce in una loro sostanziale inapplicabilità, non essendovi alcun ostacolo giuridico in tal senso”,* e concludendo che *“il mancato richiamo nell'art. 8 d.p.c.m. 14.11.1997 ai limiti differenziali (di cui all'art. 6 c. 2 del d.p.c.m. 1.03.1991, in attesa che i Comuni provvedano alle zonizzazioni acustiche) non vale ad escludere la loro applicabilità, poiché il richiamo al solo primo comma dell'articolo 6 è operato in*

funzione della determinazione di quali limiti assoluti siano da considerare in relazione alla protezione del territorio.”

Due posizioni inconciliabili, dunque, quella giurisprudenziale e quella ministeriale; anche se quest'ultima pare rispondere a criteri di logica opportunità, tuttavia, la prima finisce per prevalere, perché proviene da un organo, la giustizia amministrativa, che ha il potere di sindacare sull'operato dei sindaci e delle ARPA.

Pertanto, è possibile concludere nel senso che, attualmente, l'osservanza di tutti i valori limite differenziali è da considerarsi transitoriamente sospesa nei Comuni che non si sono ancora attivati per la classificazione del territorio; mentre, in tutti gli altri Comuni che hanno effettuato la c.d. zonizzazione del territorio, ai sensi dell'art. 6 l. 447/95, trova integrale applicazione la “nuova” disciplina.

Il criterio differenziale può invece pacificamente applicarsi in quelle regioni (Puglia, Trentino Alto Adige) nelle quali i tribunali amministrativi ne ammettono il ricorso anche in assenza di pianificazione acustica (6).

4. La valutazione di impatto acustico

Ai sensi dell'art. 8 della legge quadro, i progetti sottoposti alla **valutazione d'impatto ambientale (V.I.A.,** di cui ai d.p.c.m. 10.08.1988 n. 377 e 27.12.1988) devono essere redatti in conformità alle esigenze di tutela dall'inquinamento acustico delle popolazioni.

Nell'ambito di tali procedure, oppure su richiesta dei comuni, è prescritta la **documentazione di “impatto acustico”** per la realizzazione, la modifica e il potenziamento delle seguenti opere produttrici di rumore:

- a) aeroporti, aviosuperfici, eliporti;
- b) strade di qualsiasi tipologia prevista dall'art. 2 C.d.S.;

6. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, Sentenza n. 488 del 24 Gennaio 2006; Tar Trentino Alto Adige, Sez. Trento, n. 174 del 27.06.2005.

- c) discoteche;
- d) circoli privati e pubblici esercizi ove sono installati macchinari o impianti rumorosi;
- e) impianti sportivi e ricreativi;
- f) ferrovie e altri sistemi di trasporto collettivo su rotaia.

Per altre tipologie di insediamenti, recettori di rumore, è invece fatto obbligo di produrre una **valutazione previsionale di “clima acustico”** delle aree interessate:

- a) scuole e asili nido;
- b) ospedali;
- c) case di cura e di riposo;
- d) parchi pubblici urbani ed extraurbani;
- e) nuovi insediamenti residenziali prossimi ad opere che richiedono la documentazione di “*impatto acustico*”.

Devono contenere una documentazione di previsione d’impatto acustico anche:

- le domande per il rilascio di concessioni edilizie relative a nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali;
- le domande per il rilascio dei provvedimenti comunali che abilitano all’utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture;
- le domande di licenza o di autorizzazione all’esercizio di attività produttive.

In tali fattispecie, quando si prevede che le sopra citate attività possano produrre valori di emissione superiori a quelli limite determinati dalle normative statali o dalla classificazione comunale, la domanda deve contenere l’indicazione delle misure previste per ridurre o eliminare le emissioni sonore causate dall’attività o dagli impianti. La documentazione deve essere inviata all’ufficio comunale competente per l’ambiente ai fini del rilascio del relativo nulla osta.

5. Limitazioni alle attività rumorose

Il testo unico delle leggi sanitarie (**t.u.l.s.**, r.d. 27 luglio 1934 n. 1265), all'art. 216, stabilisce che le **industrie insalubri** (e tali sono le fabbriche rumorose) sono indicate in un elenco di lavorazioni (riportato nel d. m. 5.09.1994) diviso in **due classi**: la prima, comprensiva di quelle che devono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni; la seconda, di quelle che esigono speciali cautele per l'incolumità del vicinato.

Un'industria o manifattura la quale sia iscritta nella **prima classe**, può essere permessa nell'abitato, se chi la esercita provi che, grazie all'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca danno alla salute del vicinato.

Il successivo art. 217 stabilisce che, ove le esalazioni provenienti da manifatture o fabbriche possano riuscire di pericolo o di danno per la salute pubblica, il sindaco, nella sua qualità di autorità sanitaria locale, prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno o il pericolo e, in caso d'inadempimento, può provvedere d'ufficio nei modi e nei termini stabiliti nella normativa comunale e provinciale (oggi t.u.e.l., d. lgs. 18.08.2000 n. 267/2000).

In materia di pubblici esercizi, il sindaco può adottare due tipologie di provvedimenti:

- sospendere o revocare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, ai sensi dell'art. 10 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (t.u.l.p.s.);
- ridurre l'orario di apertura dell'esercizio, ai sensi dell'art. 54 del t.u.e.l.

Per quanto attiene alla prima fattispecie, la genericità del termine "abuso" utilizzato dall'**art. 10 del t.u.l.p.s.** consente al sindaco, nel caso in cui il titolare di un esercizio pubblico sia deferito all'autorità giudiziaria per il reato di cui all'art. 659 c. p., oppure abbia reiterato una violazione alle norme di tutela dall'inquinamento acustico, di sospendere l'attività fino a tre mesi, ed in caso di ulteriore reiterazione o di particolare gravità dei fatti ascritti, di revocare l'autorizzazione.

L'art 10 del t.u.l.p.s. introduce un **concetto astratto di abuso**, che si configura come ipotesi residuale ed indeterminata rispetto alla cattiva condotta; il suo accertamento

giustifica un provvedimento di ritiro in sede di controllo di Pubblica Sicurezza, pur in assenza di condanne penali (7).

In presenza di un abuso del titolo, la revoca dell'autorizzazione di polizia va disposta sulla base di una valutazione discrezionale dell'Autorità competente, che nell'emettere il provvedimento deve dar conto delle ragioni per cui ritiene il soggetto capace di abusare (8).

Nella seconda ipotesi, l'**art. 54 c. 3 del t.u.e.l.** prevede che, in casi d'emergenza, connessi con il traffico e/o con l'inquinamento atmosferico o acustico, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando provvedimenti contingibili ed urgenti (9).

Il **sindaco** agisce in questi casi come **ufficiale di governo**, e perciò può provvedere d'ufficio, in caso d'inottemperanza, a spese degli interessati, e può richiedere al prefetto, quando occorra, l'assistenza della forza pubblica.

L'ordinanza di chiusura alle ore 24.00 di un bar deve essere preceduta da un'adeguata attività istruttoria sulla provenienza e sulla responsabilità delle immissioni sonore che ne sono la giustificazione, nonché sulla loro effettiva intollerabilità: di ciò possono costituire indizio gli esposti dei residenti, ma la fondatezza delle loro doglianze deve poi essere riscontrata dall'Autorità amministrativa, cui spetta di verificare la presenza di una situazione d'intollerabile rumorosità, che possa essere qualificata come caso di emergenza connesso con l'inquinamento acustico (10).

Il sindaco può ordinare la modifica degli orari anche nei riguardi di un solo esercizio pubblico, che sia stato oggetto di segnalazione delle forze di polizia per violazioni concernenti l'eccesso di rumore o il disturbo alla quiete pubblica (11).

7. Cons. di Stato, Sez V, n. 1174 del 27.09.1996.

8. Cfr TAR Marche, 2 settembre 2002 n. 957.

9. Tar Valle d'Aosta, n. 64 del 20.05.2005.

10. Tar Veneto, Sez. III, n. 3832 del 2.11.2004.

11. Consiglio di Stato, n. 4457 del 5.09.2002; Tar Lombardia, Sez. Brescia, n. 1610 del 24.10.2002; Cons. di Stato, n. 4457 del 5.09.2002.

E' illegittima l'ordinanza del sindaco che dispone misure di contenimento del rumore provocato dall'esercizio di un'attività economica, qualora, malgrado i numerosi rilievi effettuati, non risultino superati i limiti di rumorosità atti a definire come dannosa alla salute l'attività svolta dalla ditta interessata. Invero, solo in presenza della necessità di una tutela della salute può ravvisarsi il corrispondente potere di limitare l'attività legittimamente svolta dal privato.

In assenza di rilevati superamenti della soglia di rumore cui viene ricollegato un pregiudizio per la salute, l'attività definita disturbante finisce per rientrare in quelle che sono sensazioni meramente soggettive, le quali, all'evidenza, non possono peraltro costituire il presupposto per l'adozione di provvedimenti atti ad intervenire sulle modalità di svolgimento di un'attività economicamente rilevante e determinare una limitazione, con rilevanti riflessi economici, del soggetto che tale attività economica svolge (12).

6. Ordinanze contingibili ed urgenti

La legge n. 447/1995 riconosce ai comuni ampi poteri in materia di tutela dall'inquinamento acustico.

In particolare, l'**art. 9** della stessa legge attribuisce ai sindaci uno specifico potere di ordinanza contingibile ed urgente in materia di tutela sanitaria, corrispondente a quello previsto, per le emergenze di carattere locale, dall'art. 50 c. 5 del t.u.e.l..

Le amministrazioni locali, quindi, qualora sia richiesto da eccezionali e urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, 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 (13).

12. Tar Veneto, Sez. III, n. 3730 del 15.10.2004; Trga Trentino Alto Adige, sede di Trento, n. 325 del 8.10.2004.

13. Tar Lazio, n. 5904 del 26.06.2002; Tar Emilia Romagna, Sez. I, Ord. n. 637 del 22.09.1994.

Il potere/facoltà del sindaco di emettere ordinanze motivate contingibili ed urgenti, in quanto palesemente *extra ordinem*, è strettamente ancorato a **rigidi presupposti** individuati sia dal legislatore sia dalla giurisprudenza.

Si osserva, in via generale, che l'esercizio del potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, attribuito al sindaco, presuppone:

- quanto al requisito della **motivazione**, il collegamento con esigenze di protezione dell'igiene, della salute pubblica o dell'ambiente, e la preventiva acquisizione di pareri e riscontri tecnici delle competenti autorità sanitarie e di polizia locale;
- quanto al requisito della **contingibilità**, la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a specifiche situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile, cui non sarebbe possibile far fronte ricorrendo agli strumenti ordinari previsti dall'ordinamento (ad es. ordinanze ordinarie, diffide, denuncia dei responsabili ai sensi dell'art. 659 c. p.)(14);
- quanto al requisito dell'**urgenza**, la presenza di un pericolo cui s'intende ovviare, quale ragionevole probabilità che accada un evento dannoso alla pubblica incolumità nel caso in cui il comune non intervenga prontamente;
- quanto al requisito della **provvisorietà**, il suo caratterizzarsi nel duplice senso d'imposizione di misure non definitive e di efficacia limitata nel tempo (15).

Il **pericolo**, cui s'intende far fronte, deve rivestire il carattere dell'**imminenza** e dell'**attualità** e deve minacciare un interesse di natura generale, per certi versi anche diffusa, ma tale comunque da andare oltre la posizione del singolo esponente.

Pertanto, potrebbe essere dichiarata l'illegittimità di un'ordinanza contingibile ed urgente emessa per tutelare la posizione di un singolo soggetto, posizione magari meritevole di considerazione, ma che, in quanto tale, non può assumere il rilievo di emergenza pubblica.

14. Tar Veneto, Sez. III, n. 5123 del 7.10.2003; Tar Liguria, Sez. II, n. 1077 del 5.11.2002.

15. Tar Lazio, Sez. Latina, n. 413 del 16.05.2005; Tar Lombardia, Sez. I, n. 813 del 1.03.2004; Cons. di Stato, Sez. IV, n. 4627 del 3.09.2001.

Causa d'illegittimità è, in questa ipotesi, il vizio di **eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento**. In buona sostanza, viene contestato dai giudici amministrativi il fatto che tale provvedimento sia utilizzato per finalità difformi a quelle cui è preordinato; si osserva tuttavia che, più che di eccesso di potere, si tratta eventualmente d'**illegittimità per mancanza dei presupposti di legge** (16).

Conformemente al requisito della provvisorietà, le ordinanze in esame non possono essere adottate:

- per fronteggiare esigenze prevedibili e permanenti,
- o, ancora, per regolare stabilmente una situazione o assetto d'interessi,
- oppure nelle ipotesi in cui non rappresentino l'unica soluzione, esistendo altri rimedi giuridici.

È in ogni modo consentito che le ordinanze contingibili ed urgenti, in casi particolari, possano imporre misure non provvisorie, e ciò in ragione della loro idoneità a fronteggiare la situazione di pericolo a seconda del tipo di rischio che in concreto si vuole prevenire; in tal caso, però, è necessaria un'adeguata istruttoria e una conseguente espressa ed articolata motivazione del provvedimento (17).

7. Inottemperanza alle ordinanze contingibili ed urgenti

L'inosservanza dell'ordinanza sindacale di carattere contingibile ed urgente, emanata per motivi d'inquinamento acustico, è punita, secondo la gravità, con il pagamento di una somma di denaro da € 1.032,00 a € 10.329,00, ai sensi dell'**art. 10 c. 1 della legge n. 447/1995**. I proventi sono devoluti allo Stato.

16. Contra però Tar Puglia, Lecce, Sez. I, n. 488 del 24.01.2006, che ritiene che *“la tutela della salute pubblica non presuppone necessariamente che la situazione di pericolo involga l'intera collettività ben potendo richiedersi tutela alla P.A. anche ove sia in discussione la salute di una singola famiglia (o anche di una sola persona)”*.

17. Tar Toscana, Sez. II, n. 1427 del 5.05.2004.

Non sono previste sanzioni di natura accessoria o interdittiva. L'inottemperanza alle ordinanze sindacali consente tuttavia al sindaco di provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui fossero incorsi.

La norma fa espressamente salva l'applicazione di quanto previsto dall'art. 650 c. p. Poiché tuttavia quest'ultima sanzione penale e la sanzione amministrativa puniscono un identico comportamento (l'inottemperanza all'ordinanza), e dovendosi risolvere l'eventuale concorso tra le due norme ricorrendo al principio di specialità di cui all'art. 9 della l. n. 689/1981, ne risulta che la disposizione dell'art. 650 c. p., norma in bianco e quindi necessariamente caratterizzata dalla sua astrattezza, risulterà sempre inapplicabile a favore della disposizione amministrativa contenuta nella legge quadro.

8. Superamento dei valori limite

Il superamento, nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente fissa o mobile di emissioni sonore, dei valori limite di emissione o, in alternativa, di immissione fissati in conformità al d.p.c.m. 14.11.1997, è punita con il pagamento di una somma di denaro da € 516,00 a € 5.164,00, ai sensi dell'**art. 10 c. 2 della legge n. 447/1995** (18).

Con la stessa sanzione, secondo concorde giurisprudenza, è punito anche il superamento, in assenza del piano di zonizzazione acustica comunale, dei limiti massimi di esposizione al rumore fissati con il d.p.c.m. 1 marzo 1991.

I proventi sono devoluti allo Stato.

Non sono previste sanzioni di natura accessoria o interdittiva. È però consentito il **sequestro della fonte di rumore** ai sensi dell'art. 20 della l. n. 689/1981.

18. Cass. Civ., Sez. I, n. 8620 del 26.04.2005.

La disposizione sanzionatoria in esame si presenta, rispetto alla contravvenzione prevista dal comma secondo dell'art. 659 c. p. (esercizio di una professione o d un mestiere rumoroso contro le disposizioni di legge o dell'autorità) come **norma speciale**, ai sensi dell'art. 9 della l. n. 689/81, e pertanto prevale sulla disposizione penale, sostituendola (19).

Il successivo comma 5 prevede che, nel caso che il superamento sia realizzato nell'ambito di servizi pubblici o delle relative infrastrutture, comprese le autostrade, non sono previste sanzioni, in considerazione degli elevati costi d'intervento, a carico delle società e gli enti gestori.

E' invece previsto l'obbligo per questi soggetti di predisporre e presentare ai comuni interessati un **piano di contenimento ed abbattimento del rumore**, secondo le direttive emanate dal ministero dell'ambiente.

Nel caso dei servizi pubblici essenziali quali linee ferroviarie, metropolitane, autostrade e strade statali, sono previsti piani pluriennali per il contenimento delle emissioni sonore, entro i limiti stabiliti per ogni specifico sistema di trasporto. Essi non intaccano le competenze delle regioni, delle province e dei comuni, e devono comunque conformarsi alle disposizioni di cui all'art. 155 C.d.S. Il controllo del rispetto della loro attuazione è demandato al ministero dell'ambiente.

19. Violazioni di altre norme

Il **comma 3 dell'art. 10 della legge quadro** è una disposizione sanzionatoria di **carattere residuale**, poiché punisce, con il pagamento di una somma di denaro da € 258,00 a € 10.329,00, l'inottemperanza

- alle disposizioni adottate con i regolamenti previsti per l'esecuzione della l. n. 447/1995;

19. Cass. Pen., Sez. I, n. 2905 del 17.12.2002; Cass. Pen., Sez. I, n. 238 del 10.01.1998.

- a tutte le altre disposizioni adottate in applicazione della l. n. 447/1995 dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni.

Tra queste ultime rientrano anche gli obblighi dei gestori e utilizzatori autonomi di attività d'intrattenimento danzante e di pubblico spettacolo, previsti dal d.p.c.m. 16.04.1999 n. 215, a prescindere dall'inquadramento o meno dell'intrattenimento tra le attività giuridicamente rilevanti, per le quali è richiesta l'autorizzazione.

I **proventi** sono devoluti, in via generale, allo Stato. Tuttavia i proventi derivanti da violazioni alle disposizioni dettate dalle regioni, dalle province e dai comuni in applicazione della legge quadro, sono devoluti ai rispettivi enti emananti.

Non sono previste sanzioni di natura accessoria o interdittiva.

Per espressa previsione, è sanzionata dall'art. 10 c. 3 sopra citato la mancata ottemperanza a diverse norme regolamentari in materia d'inquinamento acustico:

- al d.p.r. 3 aprile 2001 n. 304 (*Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'art. 11 della legge 26 ottobre 1995 n. 447*), relativo alle attività motoristiche svolte in autodromi e piste motoristiche di prova e per attività sportive;
- al d.p.r. 11 dicembre 1997 n. 496 (*Regolamento recante norme per la riduzione dell'inquinamento acustico prodotto dagli aeromobili civili*), relativamente alle violazioni delle procedure antirumore da parte degli esercenti degli aeromobili;
- al d. m. Ambiente 11 dicembre 1996 (*Applicazione del criterio differenziale per gli impianti a ciclo produttivo continuo*), salvo che il fatto non ricada nel reato di cui all'art. 650 c. p.

Pertanto, la violazione di tali disposizioni, anche quando forniscono prescrizioni diverse dai limiti di emissione o immissione sonora, non ricade più nella fattispecie penale di cui all'art. 659 c. 2 c. p.

Quanto alle violazioni alle disposizioni regionali, queste norme hanno spesso disciplinato anche l'aspetto sanzionatorio, e talvolta hanno punito comportamenti, che pur sono già oggetto delle sanzioni disposte dall'art. 10 della legge quadro, con importi delle somme da pagare differenti, nei limiti minimo e massimo.

La questione è stata risolta a favore delle sanzioni fissate dalle leggi regionali, dopo che la modifica alla Carta costituzionale del 2001 ha attribuito la competenza concorrente nella materia della salute alle regioni.

La violazione dei regolamenti e delle altre disposizioni adottate in applicazione della l. n. 447/1995 si presenta, in alcune fattispecie, in **concorso formale con altre violazioni**.

Così, ad esempio, quando un'attività di trattenimento o spettacolo rientra tra quelle soggette ad autorizzazione ex art. 68 o 69 t.u.l.p.s., si procede, quando questa non è stata rilasciata, alla contestazione della violazione (amministrativa) all'art. 666 c. p.. Tale fattispecie comporta l'applicazione di misure cautelari, quale la cessazione dell'attività condotta in difetto di licenza (comma 3), e di sanzioni accessorie, quale la chiusura del locale che ospita l'intrattenimento in caso di reiterazione delle violazioni.

10. Rapporto tra legge quadro e norme codicistiche

L'art. 16 della legge quadro prevede l'emanazione di un regolamento abrogativo delle disposizioni con essa incompatibili, ma tale regolamento non è stato ancora emanato; pertanto il **coordinamento tra la stessa legge, l'art. 844 c. c. e l'art. 659 c. p.** è affidato all'interpretazione della giurisprudenza.

Dopo l'entrata in vigore del d.p.c.m. del 1 marzo 1991 e della legge n. 447/1995, la giurisprudenza si è posta il problema dell'**ipotetica depenalizzazione del secondo comma dell'art. 659 c. p.**, essendo evidente la **stretta attinenza con l'art. 10 comma 2 della citata legge 447**, che sanziona il superamento dei limiti di emissione e di immissione stabiliti dalla normativa nazionale e locale.

Vale la pena chiarire che, in generale, l'art. 10 della Legge 447/95 e l'art. 659 c.p. perseguono scopi ben diversi:

- mentre il primo mira alla tutela dell'ambiente dal superamento dei valori limite di emissione e di immissione,

- il secondo tutela la salute e la tranquillità pubblica dagli effetti negativi della rumorosità (20).

Pertanto, può succedere, ad esempio, che l'utilizzo di strumenti sonori nell'esercizio di un mestiere o di un'attività professionale o industriale possa arrecare disturbo alle occupazioni o al riposo delle persone, pur trattandosi di emissioni assolutamente contenute entro i termini di legge, e che, al contrario, un'attività lavorativa fonte di emissioni sonore eccessive possa essere soggetta alle sanzioni amministrative previste dall'art. 10 della l. 447/1995, ma non realizzare una fattispecie penalmente rilevante, in quanto espletata in un luogo privo di insediamenti umani.

Secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, il reato punito dal secondo comma dell'art. 659 c. p., è stato solo parzialmente depenalizzato dal secondo comma dell'art. 10 della legge quadro (21).

Quest'ultimo si presenta, rispetto alla norma penale, come **disposizione speciale** e, quindi, ai sensi dell'art. 9 della l. n. 689/81, da applicarsi a preferenza della norma penale, ma limitatamente alle prescrizioni dell'autorità concernenti la regolamentazione dei valori limite in tema d'inquinamento acustico.

In buona sostanza, rimarrebbe sottoposta alla sanzione penale prevista dal c. 2 dell'art. 659 c.p. ogni altra violazione, diversa da quella riguardante la regolamentazione dell'inquinamento acustico, posta in essere dagli esercenti una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni di legge o dell'autorità.

E' il caso, ad esempio, di un'attività che, pur svolgendosi nel rispetto dei limiti di emissione acustica fissati dalla legge quadro, sia espletata in orari diversi da quelli stabiliti dai regolamenti vigenti in un determinato Comune.

20. Cass. Pen., Sez. I, n. 23072 del 17.06.2005.

21. Cass. Pen., Sez. I, n. 530 del 14.01.2005; Cass. Pen., n. 32468 del 1.04.2004; Cass. Pen., Sez. I, n. 25103 del 16.04.2004; Cass. Pen., n. 32468 del 1.04.2004;

E' compito dell'interprete stabilire se nella fattispecie sottoposta al suo esame possa configurarsi una violazione amministrativa conseguente all'inosservanza dei limiti imposti dalla legge quadro, ovvero (o anche) una lesione o messa in pericolo della quiete pubblica penalmente sanzionata.

Nessun dubbio, invece, circa la sopravvivenza della fattispecie prevista dal primo comma dell'art. 659 c. p., che in alcun modo è stato intaccato dall'emanazione della legge quadro.

La legge quadro e l'art. 844 c. c. sono due norme autonome, destinate ad operare su piani giuridici diversi e non interferenti (22):

- la prima è finalizzata al perseguimento di un interesse pubblico collettivo, che non si presenta sempre coincidente con quello individuale, e disciplina in via generale ed assoluta, nei rapporti fra privati e pubblica amministrazione, i livelli di accettabilità delle immissioni sonore al fine di assicurare alla collettività il rispetto di livelli minimi di quiete. Tale finalità investe, pertanto, anche l'intera attività di controllo ed il sistema sanzionatorio disciplinati dalla legge quadro (23).
- la seconda è finalizzata sempre alla tutela di un interesse individuale del cittadino, ossia la tutela del godimento fondiario rispetto alle immissioni eccedenti la normale tollerabilità (24).

La legge quadro, quindi, non trova applicazione nei rapporti tra condomini, i quali sono regolati dalla disciplina delle immissioni, di cui all'art. 844 c. c., oppure da quella, eventualmente più rigorosa, fissata con regolamento contrattuale di condominio (25).

La l. 447/95 sull'inquinamento acustico non trova applicazione in materia d'immissioni sonore o da vibrazioni o scuotimento atte a turbare il bene della tranquillità nel godimento degli immobili adibiti ad abitazione.

22. Cass. Civ., Sez. II, n. 10735 del 3.08.2001.

23. Cass. Civ., Sez. I, n. 16346 del 20.08.2004; Cass. Civ., n. 4963 del 4.04.2001.

24. Cass. Civ., Sez. II, n. 1151 del 27.01.2003.

25. Cass. Civ., n. 4963 del 4.04.2001.

L'art. 844 c. c. svolge, infatti, un ruolo di tutela della persona raggiunta dalle immissioni di rumore, nei rapporti intersoggettivi tra privati.

La legge quadro rappresenta pertanto uno strumento giuridico di natura prevenzionistica, con finalità meramente amministrative, che integra il preesistente sistema normativo. Le norme satelliti, costituite dall'art. 659 c p. nel campo penale e dall'art. 844 c. c. nel campo civile, restano ancor oggi i rimedi portanti ed immediati per una difesa del cittadino dall'inquinamento acustico (26).

Siccome gli interessi tutelati dalla legge quadro, dalla norma penale e da quella civilistica sono diversi, è possibile che lo stesso episodio rumoroso possa essere valutato nell'ottica di tutte e tre le disposizioni, o di due di esse.

Tale posizione consente inoltre di rimediare, ricorrendo alle norme civilistiche e/o penali, entro i limiti in cui questo è possibile, all'**evidente mancanza di strumenti repressivi efficaci riscontrabili nella legge n. 447/1995**, limitati alle sole sanzioni amministrative, senza peraltro introdurre idonei rimedi interdittivi utili ad impedire la prosecuzione delle attività in contrasto con la stessa legge quadro.

26. Applicando l'art. 659 c. p. infatti si può procedere al sequestro e allo spegnimento della fonte di rumore, mentre applicando l'art. 844 c. c. si può ottenere dal giudice un provvedimento urgente di interdizione dell'attività rumorosa.