



Milano, 24/11/06
Prot. n. 1525/2006/CT

Sentenza Corte di Cassazione del 01 settembre 2006: legittimo inserire la tutela della quiete pubblica all'interno del regolamento di Polizia urbana.

La Corte di Cassazione con sentenza n. 18953 del 01 settembre 2006 ha sancito la legittimità della presenza di norme a tutela della quiete pubblica all'interno del regolamento di Polizia urbana.

Nello specifico un'attività è stata multata, facendo riferimento ad una disposizione inserita nel regolamento locale di Polizia urbana, a causa di emissioni acustiche recanti disturbo e molestia alle vicine abitazioni. Il ricorrente ha basato il proprio ricorso sul fatto che l'anzidetto regolamento comunale era in contrasto con la legge quadro sull'inquinamento acustico 447/95 e che l'accertamento era stato effettuato senza il necessario ausilio di idonei strumenti tecnici di misurazione del rumore.

La legge quadro 447/95 ha fissato i principi fondamentali nella materia dell'inquinamento acustico (articolo 1), inteso come evento, conseguente all'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno, atto a compromettere un complesso di valori, quali il riposo e le attività umane, la salute umana, gli ecosistemi, i beni materiali, i monumenti, gli stessi ambienti abitativi o esterni e le legittime fruizioni di questi (articolo 2, comma 1, lettera a). A tal fine, la legge prendendo in considerazione il rumore prodotto da tutte le sorgenti sonore - fisse e mobili - ha previsto l'introduzione di valori limite di emissione (misurati in prossimità della sorgente sonora) e valori limiti di immissione (misurati in prossimità dei ricettori), la cui concreta determinazione viene riservata allo Stato, che vi provvede a mezzo di appositi decreti (la legge prevede una ripartizione di competenze tra lo Stato, la Regioni e gli Enti locali stabilendo, in particolare per i Comuni, l'adozione di regolamenti per l'attuazione della disciplina statale e regionale per la tutela dall'inquinamento acustico); sul piano sanzionatorio, l'articolo 10 della legge punisce con sanzione amministrativa pecuniaria il superamento dei valori limite di emissione o di immissione.

I giudici rilevano come *“nessun ente pubblico locale può disapplicare le disposizioni della legge statale”* e che *“ciò non impedisce tuttavia ai Comuni di adottare una più specifica regolamentazione dell'emissione e dell'immissione dei rumori nel loro territorio, la quale, nel rispetto dei vincoli derivanti dalla legge 447/95, prenda in considerazione, non già il dato oggettivo del superamento di una certa soglia di rumorosità [...] ma i concreti effetti negativi provocati dall'impiego di determinate sorgenti sonore sulle occupazioni o sul riposo della persone, e quindi sulla tranquillità pubblica o privata”*. Ecco perché la contravvenzione prevista dall'articolo 659, primo comma, C.p. non può ritenersi abrogata o depenalizzata dalla legge 447/95, in correlazione alla previsione sanzionatoria di cui all'articolo 10, comma 2, della legge stessa, *“avendo le due norme obiettivi e struttura diversi: giacché mentre l'una (quella del C.p.) mira a colpire gli effetti negativi della rumorosità in funzione della tutela della tranquillità pubblica, postulando che l'uso di strumenti sonori abbia arrecato, alla luce di tutto le circostanze del caso specifico, un effettivo disturbo alle occupazioni e al riposo della persone; l'altra (quella della legge 447/95), essendo diretta unicamente a stabilire i limiti di rumorosità della sorgenti sonore, oltre i quali deve ritenersi sussistente l'inquinamento acustico, prende in considerazione solo il superamento di un certo valore-soglia, a prescindere dall'accertamento delle concrete potenzialità lesive del medesimo (Cassazione penale, 443/01; 2316/98)”*.

Nel caso in esame la disposizione inserita nel regolamento di Polizia urbana rientra nell'ambito della disposizioni relative alla "quiete e sicurezza nel centro abitato", e non in quelle finalizzate alla "tutela dall'inquinamento acustico"; *"e ciò a prescindere dall'avvenuto obiettivo superamento dei limiti di rumorosità fissati dalla legge 447/95 e dal Dpcm 14 novembre 1997, integrativo dell'autonoma violazione prevista dall'articolo 10 della legge statale, che nella specie non è stata infatti contestata al ricorrente"*. Pertanto, non si trattava di *"stabilire se fossero stati osservati i limiti massimi al riguardo introdotti da detto Dpcm, né di compiere le rilevazioni nelle località e con i criteri individuati dalle norma dianzi indicate, tali da richiedere l'utilizzazione di appositi apparecchi di precisione; bensì di accertare se il rumore generato dalla condotta ascrivibile al ricorrente fosse idoneo a determinare l'evento di disturbo della tranquillità pubblica avuto di mira dalla norma regolamentare"*.

Cristian Toletini

Settore Ambiente ed Energia
Segreteria Politica Federale
ctoletini@leganord.org

Corte di Cassazione Civile, Sezione I - Sentenza 1 settembre 2006, n. 18953

Repubblica italiana
in nome del popolo italiano

(omissis)

Svolgimento del processo

Il Signor (...) proponeva, in proprio e quale legale rappresentante della Srl (...), opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione emessa il 24 gennaio 2001 dal Comando di Polizia Municipale del Comune di Jesolo, con la quale gli era stato ingiunto il pagamento della somma di lire 925.000 a titolo di sanzione amministrativa, oltre la spesa, per la violazione dell'articolo 51 del Regolamento di Polizia urbana, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 80 dell'8 maggio 2000, avendo tenuto in funzione, all'entrata dell'esercizio di intrattenimento e svago denominato "C.L.C.", sito presso il Parco Acquatico "A." e gestito dall'anzidetta società, i diffusori acustici abbinati a due "mega schermi" a volume tale che la musica da essi diffusa risultava udibile ad una distanza di metri settanta, anche in presenza di traffico veicolare, recando così disturbo e molestia alle vicine abitazioni.

A sostegno dell'opposizione, il ricorrente assumeva, da un lato, che l'anzidetto Regolamento comunale doveva essere disapplicato, in quanto contrastante la legge quadro sull'inquinamento acustico 447/95; e, dall'altro, che l'accertamento era stato effettuato senza il necessario ausilio di idonei strumenti tecnici di misurazione del rumore.

Con sentenza del 7 giugno 2001 l'adito Giudice di Pace di San Donà di Piave rigettava l'opposizione, osservando che la disposizione dell'articolo 51 del Regolamento comunale era posta a tutela della quiete pubblica, e dunque di un bene giuridico diverso da quello protetto dalla legge 447/95, che mirava piuttosto a salvaguardare la salute dei cittadini, individuando la soglia di tollerabilità delle emissioni ad immissioni sonore.

Per la cassazione della sentenza propone ricorso il (...), in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Srl (...), sulla base di due motivi.

L'intimato Comune di Jesolo non ha svolto attività difensiva.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo il (...) denuncia violazione e falsa applicazione della legge 447/95 e del Dpcm 1° marzo 1991, censurando la sentenza impugnata nella parte in cui ha escluso l'illegittimità dell'articolo 51 del Regolamento comunale sull'erroneo assunto che tale disposizione tutelerebbe un bene diverso da quello protetto dalla citata legge 447/95.

Contrariamente, infatti, a quanto affermato dal primo Giudice, la legge ora indicata è diretta a stabilire i limiti di rumorosità delle sorgenti sonore, oltre i quali dove ritenersi sussistente l'inquinamento acustico, in funzione di tutela non soltanto della salute del cittadino, ma anche - come si evince dalla previsione generale dell'articolo 2, comma 1, lettera a) - della quiete pubblica.

Nel disciplinare ex novo la materia, la legge in parola avrebbe d'altro canto sostituito al tradizionale criterio della "molestia" quello della "tollerabilità": sopravvivendo la distinzione tra l'uno e l'altro solo in campo penale, al fine di stabilire ne sussista il reato di cui all'articolo 659 C.p. o la violazione amministrativa di cui all'articolo 10 della legge 447/95.

L'articolo 6 della legge sancisce inoltre espressamente l'obbligo dei Comuni di adeguare i regolamenti locali di igiene e sanità o di polizia municipale, con la previsione di apposite norme contro l'inquinamento acustico; stabilendo, altresì, che nelle more dell'adozione degli atti previsti, trovi applicazione la normativa nazionale dettata dal Dpcm 1° marzo 1991, in attuazione della legge 439/96.

2. Con il secondo motivo il ricorrente deduce omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, in relazione alla legge 447/95 e al Dpcm 1° marzo 1991, lamentando che il Giudice di pace abbia ritenuto configurabile la violazione in base alla sole dichiarazioni dei verbalizzanti, frutto di valutazioni meramente soggettive: laddove, invece, ai fini della verifica della sussistenza dell'illecito, gli accertatori avrebbero dovuto far uso di fonometri o altri idonei strumenti tecnici, confrontando i, dati rilevati con i limiti massimi di esposizione al 'rumore negli ambienti abitativi esterni fissati dal Dpcm 1° marzo 1991.

Nel ritenere configurabile l'illecito, il primo Giudice aveva omesso d'altro canto di considerare che il Parco "A.", all'intorno del quale è ubicato il "C.L.C.", risulta circondato da un'ampia zona di rispetto; che le abitazioni più vicine ad esso si trovano a distanza di circa cento metri; che nei pressi vi è altresì un "Luna Park" e che le strade circostanti sopportano, anche nelle ore notturne, notevoli volumi di traffico.

3. Entrambi i motivi sono infondati.

Colmando un vuoto normativo fortemente avvertito - posto che il fenomeno trovava, in precedenza, la sua sola regolamentazione di ordine generale nel Dpcm 1° marzo 1991, che, in attuazione dell'articolo 2, comma 14, della legge 349/86 (istitutiva del ministero dell'Ambiente), aveva stabilito in via provvisoria limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno - la legge quadro 447/95 ha fissato, in via sistematica, i principi fondamentali nella materia dell'inquinamento acustico (articolo 1), inteso come evento, conseguente all'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno, atto a compromettere un complesso di valori, quali il riposo e le

attività umane, la salute umana, gli ecosistemi, i beni materiali, i monumenti, gli stessi ambienti abitativi o esterni e le "legittime fruizioni" di questi (articolo 2, comma 1, lettera a).

A tal fine, la legge prende in considerazione il rumore prodotto da tutte le sorgenti sonore - fisso e mobili (articolo 2, comma 1, lettera c) e d) - prevedendo segnatamente, quanto ai relativi parametri di accertamento, l'introduzione di valori limite di emissione (misurati in prossimità della sorgente sonora) e valori limiti di immissione (misurati in prossimità dei ricettori) (articolo 2, comma 1, lettera e) ed f), la cui concreta determinazione viene riservata allo Stato, che vi provvede a mezzo di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (articolo 3, comma 1, lettera a).

La legge prevede, per il resto, una articolata ripartizione di competenze tra lo Stato, la Regioni e gli Enti locali (articoli 3-6), stabilendo, in particolare -quanto ai Comuni - che essi adottino regolamenti per l'attuazione della disciplina statale e ragionevole per la tutela dall'inquinamento acustico (articolo 3, comma 1, lettera e)), adeguando, a tal fine, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge stessa, i regolamenti locali di igiene e sanità o di polizia municipale, con la previsione di apposite norme, segnatamente quanto al controllo, al contenimento e all'abbattimento delle i sonora derivanti dalla circolazione degli autoveicoli e dall'esercizio di attività che impieghino sorgenti sonore (articolo 3, comma 2).

Sul piano sanzionatorio, l'articolo 10 della legge punisce con sanzione amministrativa pecuniaria tanto il superamento dei valori limite di emissione o di immissione, fissati nei modi stabiliti (comma 2); quanto, i ed in via generale, la violazione della disposizioni dettate in applicazione della legge stessa dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni (comma 3).

Ciò premesso, questa Corte ha già avuto modo di affermare - con riguardo a fattispecie concreta concernente l'applicazione di altra disposizione regolamentare di omologa ispirazione dello stesso Comune di Jesolo - che se nessun ente pubblico locale può disapplicare le disposizioni della legge statale dianzi ricordato, introducendo, in specie, fuori dei casi espressamente consentiti (v. l'articolo 6, comma 1, lettera h), in relazione allo svolgimento di attività e manifestazioni temporanee) valori limite di emissione o di immissione dei rumori diversi e comunque inferiori rispetto a quelli risultanti dai decreti emanati a norma dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge statale (cfr. articoli 3 e 4 del Dpcm 14 novembre 1997), ciò non impedisce tuttavia ai Comuni di adottare una più specifica regolamentazione dell'emissione e dell'immissione dei rumori nel loro territorio, la quale, nel rispetto dei vincoli derivanti dalla legge 447/95, prenda in considerazione, non già il dato oggettivo del superamento di una certa soglia di rumorosità - considerato, per presunzione iuris et de iure, come generativo di un fenomeno di inquinamento acustico, a prescindere dall'accertamento dell'effettiva lesione del complesso di valori indicati nell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge - ma i concreti effetti negativi provocati dall'impiego di determinate sorgenti sonore sulle occupazioni o sul riposo della persone, e quindi sulla tranquillità pubblica o privata (Cassazione, 15081/03).

Si tratta, invero, di considerazione analoga, mutatis mutandis, a quella che ha condotto la Sezioni penali di questa Corte ad escludere che la contravvenzione prevista dall'articolo 659, primo comma, C.p. possa ritenersi abrogata o depenalizzata dalla legge 447/95, in correlazione alla previsione sanzionatoria di cui all'articolo 10, comma 2, della legge stessa, avendo le due norme obiettivi e struttura diversi: giacché mentre l'una (quella del C.p.) mira a colpire gli effetti negativi della rumorosità in funzione della tutela della tranquillità pubblica, postulando che l'uso di strumenti sonori abbia arrecato, alla luce di tutte le circostanze del caso specifico, un effettivo disturbo alle occupazioni e al riposo della persone; l'altra (quella della legge 447/95), essendo diretta unicamente a stabilire i limiti di rumorosità della sorgenti sonore, oltre i quali deve ritenersi sussistente l'inquinamento acustico, prende in considerazione solo il superamento di un certo valore-soglia, a prescindere dall'accertamento delle concrete potenzialità lesive del medesimo (Cassazione penale, 443/01; 2316/98).

La disposizione di cui all'articolo 51 del Regolamento di Polizia urbana del Comune di Jesolo rientra per l'appunto nell'ambito della disposizioni dianzi indicate: inserita nel Titolo IV, dedicato alla "quiete e sicurezza nel centro abitato", e non già nel successivo Titolo V, specificamente finalizzato alla "tutela dall'inquinamento acustico", essa è rivolta infatti a salvaguardare la tranquillità degli abitanti del Comune in confronto alla offese concretamente recate tramite l'inopportuno impiego, nell'ambito dall'"esercizio di locali da ballo", di "apparecchi per la riproduzione o l'amplificazione del suono o delle voci o delle attrazioni musicali o della esibizioni". E ciò a prescindere dall'avvenuto obiettivo superamento dei limiti di rumorosità fissati dalla legge 447/95 e dal Dpcm 14 novembre 1997, integrativo dell'autonoma violazione prevista dall'articolo 10 della legge statale, che nella specie non è stata infatti contestata al ricorrente.

Pertanto, non si trattava di stabilire se fossero stati osservati i limiti massimi al riguardo introdotti da detto Dpcm, né di compiere le rilevazioni nelle località e con i criteri individuati dalle norme dianzi indicate, tali da richiedere l'utilizzazione di appositi apparecchi di precisione; bensì di accertare se il rumore generato dalla condotta ascrivibile al ricorrente fosse idoneo a determinare l'evento di disturbo della tranquillità pubblica avuto di mira dalla norma regolamentare.

In tale prospettiva, la sentenza impugnata ha dunque legittimamente fondato la verifica circa la sussistenza dell'illecito sugli accertamenti al riguardo compiuti dalla Polizia municipale, la quale ha evidenziato come le casse acustiche posta nel parcheggio antistante il parco acquatico "A.", all'entrata dell'esercizio di intrattenimento e svago " C.L.C." - esercizio riconducibile al novero dei locali da ballo agli effetti dell'articolo 51 del regolamento - diffondessero musica a volume tale da poter essere udita, anche in presenza di traffico veicolare, fino ad una distanza di settanta metri, ossia

fino all'incrocio, munito di semaforo, tra le Vie Buonarroti e Padania (circostanza, questa, peraltro incontestata), così da recare disturbo e molestia alle vicine abitazioni residenziali, ubicate ad una distanza inferiore a quella dell'accertamento. Trattandosi di un apprezzamento di fatto, sorretto da motivazione sintetica, ma comunque congrua ed immune da vizi logico-giuridici - vizi che il ricorrente non ha peraltro neppure prospettato, limitandosi puramente e semplicemente a sollecitare una rivalutazione delle conclusioni del primo giudice sulla base dell'enunciazione di un complesso di circostanze fattuali, in assunto contrastanti - lo stesso si sottrae al sindacato di questa Corte di legittimità.

4. Il ricorso va pertanto rigetto.

Nulla per le spese, non avendo il Comune di Jesolo svolto attività difensiva.

PQM

La Corte rigetta il ricorso.

Depositata in Cancelleria in data 1 settembre 2006.