

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

Prot. n. 4493

Torino, 19 gennaio 2017

Ai Responsabili
dei Dipartimenti territoriali

e, p.c. Al Responsabile
dell'Area Funzionale Tecnica

Al Direttore Generale

Oggetto: *Indicazioni in ordine all'applicabilità del regime sanzionatorio previsto dalla L. 26 ottobre 1995, n. 447 ("Legge quadro sull'inquinamento acustico")*

A seguito di richieste di chiarimenti pervenute in riferimento ad alcune problematiche relative applicazione del regime sanzionatorio previsto dalla L. 26 ottobre 1995, n. 447 ("legge quadro sull'inquinamento acustico"), si forniscono le seguenti indicazioni al fine di garantire un'applicazione omogenea della normativa da parte di tutti gli operatori coinvolti.

1) Mancata predisposizione della documentazione previsionale di impatto acustico

Il combinato disposto dell'art. 8 della L. 447/95 e delle specifiche disposizioni regionali in materia (l.r. 20 ottobre 2000, n. 52, DGR 2 febbraio 2004, n. 9-11616) prevede l'obbligo della predisposizione della documentazione di impatto acustico per la realizzazione, modifica o potenziamento di una serie di attività, opere o infrastrutture.

L'art. 6 L. 447/95 stabilisce, inoltre, che spetta ai Comuni *"il controllo, secondo le modalità di cui all'art. 4, comma 1, lettera d), del rispetto della normativa per la tutela dall'inquinamento acustico all'atto del rilascio delle concessioni edilizie relative a nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, dei provvedimenti comunali che abilitano alla utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché dei provvedimenti di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive"*.

Sulla materia è intervenuto successivamente il D.P.R. 19 ottobre 2011, n. 227 che ha introdotto un regime di semplificazione escludendo tutta una serie di attività, definite a bassa rumorosità, dall'obbligo di presentazione della documentazione di impatto acustico e stabilendo nel contempo che la stessa possa essere resa sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà qualora si preveda il rispetto dei limiti stabiliti dal D.P.C.M. 14/11/97.

L'art. 10, comma 3, della L. 447/95 stabilisce, infine, che *"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 lire 500.000 a lire 20.000.000"* (leggasi *"da Euro 258,00 ad Euro 10.329,00"*)

Premesso ciò, è stato chiesto se, qualora un'impresa ricadente nell'ambito di applicazione dell'art. 8 della L. 447/95 e delle relative disposizioni regionali non abbia predisposto la documentazione previsionale di impatto acustico ma sia provvista in ogni caso di regolare titolo

1

autorizzativo, acquisito attraverso procedimento automatizzato (SCIA) o attraverso procedimento ordinario, si possa ravvisare una violazione da parte del titolare dell'impresa sanzionabile ai sensi dell'art. 10, comma 3, della L. 447/95, fatta comunque salva l'applicabilità della sanzione di cui all'art. 10, comma 2, L. 447/95 nel caso di accertato superamento dei limiti di immissione o di emissione.

Dall'analisi della normativa in esame risulta nel caso di specie l'inapplicabilità dell'art. 10 comma 3 della L. 447/95 sulla base delle seguenti considerazioni.

Mentre ai commi 1 e 2 l'art. 10 della L. 447/1995 prevede ipotesi espresse di condotta illecita con la relativa sanzione, con il comma 3 il legislatore statale ha fornito copertura legislativa al legislatore secondario (Ministero, Regioni, Enti locali) per la previsione all'interno della normativa di rispettiva competenza di ulteriori condotte illecite sanzionabili in via amministrativa, prevedendo altresì i limiti, massimo e minimo, entro i quali può essere stabilita la misura della sanzione.

Si veda, a titolo esemplificativo, l'art. 27 del Regolamento comunale per la tutela dall'inquinamento acustico della Città di Torino che punisce con sanzione amministrativa da Euro 516,00 a Euro 5.160,00 proprietari delle opere e i titolari delle attività per le quali vengano accertate le difformità tra l'opera e quanto dichiarato nella documentazione di impatto acustico o non siano rispettati i termini per la regolarizzazione di cui all' art. 26 dello stesso Regolamento.

Dunque la situazione rappresentata sarebbe sanzionabile solo qualora prevista come tale (espressamente e non attraverso generici richiami all'art. 10, comma 3, della L. 447/1995) negli atti di normazione secondaria (ipotesi da considerarsi peraltro assolutamente teorica).

In assenza di tale previsione, la mancanza della documentazione di impatto acustico in presenza di titolo autorizzativo incide unicamente sulla legittimità del provvedimento adottato dal Comune, il quale procederà di conseguenza secondo i principi generali del diritto amministrativo.

2) Predisposizione della documentazione previsionale di impatto acustico in modo non conforme ai criteri tecnici regionali

Per dare piena attuazione a quanto stabilito dall'art. 8 della L. 447/95 le Regioni hanno definito i criteri tecnici per la predisposizione della documentazione previsionale di impatto acustico, attraverso specifiche disposizioni contenute all'interno delle relative leggi regionali o mediante provvedimenti attuativi di tali leggi, adottati con delibere di Giunta.

In considerazione di tali disposizioni regionali, è stato chiesto se, nel caso in cui la documentazione di impatto acustico non risulti predisposta in modo conforme ai criteri tecnici stabiliti dalle Regioni, si configuri una violazione a carico del tecnico competente redattore, sanzionabile ai sensi dell'art. 10, comma 3, della L. 447/95 in quanto riconducibile a violazione delle disposizioni dettate in attuazione della stessa L. 447/95 dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni.

Si chiarisce che, per le medesime argomentazioni svolte al punto 1), l'art. 10, comma 3, della L. 447/95 non risulta applicabile alla fattispecie descritta in quanto quest'ultima non è prevista e sanzionata espressamente dalla normativa di fonte secondaria.

3) Superamento dei limiti stabiliti dal D.P.C.M. 4 dicembre 1997 ("Determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici")

Il D.P.C.M. 5 dicembre 1997 definisce i requisiti acustici delle sorgenti sonore e i requisiti acustici passivi degli edifici.

È stato posto il quesito se l'inosservanza dei limiti posti dal D.P.C.M. 5 dicembre 1997 è sanzionabile ai sensi dell'art. 10 comma 2 della L. 447/1995.

L'applicazione di tale norma sanzionatoria è da escludere, essendo il campo di applicazione della stessa circoscritto ai valori limite "fissati in conformità al disposto dell'art. 3, comma 1, lettera a)": ne consegue l'esclusione dei limiti stabiliti dal D.P.C.M. 4 dicembre 1997, che ha dato invece attuazione al disposto dell'art. 3, comma 1, lettera e).

Né risulta applicabile l'art. 10 comma 3, per le stesse motivazioni di cui al quesito 1).

4) Inquinamento acustico prodotto dalle infrastrutture di trasporto

Oltre alla sanzione di cui all'art. 10, comma 3, della L. 447/95, l'art. 10, comma 2, della L. 447/95 stabilisce che "chiunque, nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente fissa o mobile di emissioni sonore, supera i valori limite di emissione o 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 lire 1.000.000 a lire 10.000.000" (leggasi "da Euro 516,00 ad Euro 5.164,00").

Ai sensi dell'art. 10, comma 5, L. 447/95 i gestori delle infrastrutture di trasporto sono derogati dall'applicazione del suddetto regime sanzionatorio, ma hanno l'obbligo di presentare al comune un Piano di Contenimento ed Abbattimento del Rumore (PCAR) secondo i criteri di cui al D.M. 29/11/00.

Nonostante quanto previsto dai citati disposti normativi, ad oggi la gran parte dei gestori di infrastrutture di trasporto, con particolare riferimento a province e comuni, non ha predisposto il PCAR, né risulta che venga applicato il regime sanzionatorio previsto dall'art. 10 della L. 447/95 per tale inadempienza.

È sorto il dubbio se sia legittimo contestare gli illeciti di cui all'art. 10, commi 2 e 3, L. 447/95 nel caso si verifichi che il rumore prodotto da un'infrastruttura di trasporto ecceda i valori limite di rumorosità stabiliti e non sia stato predisposto il relativo PCAR ovvero nel caso in cui il PCAR sia stato predisposto ma non preveda alcun intervento o azione di mitigazione, né di carattere specifico né di tipo generale, nell'area dove si è riscontrato il superamento dei limiti. Nel caso in cui si ritenesse applicabile la sanzione occorrerebbe poi individuare i soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni, a seconda delle differenti tipologie di infrastrutture (strade comunali, provinciali, regionali, statali, autostrade, ferrovie, aeroporti).

Con riferimento alla presente questione, si espongono le seguenti considerazioni.

Per effetto della deroga di cui all'art. 10, comma 5 in caso di superamento dei valori limite di rumore i gestori di infrastrutture di trasporto non sono soggetti alle sanzioni dettate dal comma 2 ma hanno invece l'obbligo di predisporre un piano di contenimento e abbattimento del rumore.

In caso di violazione di tale obbligo non si rinviene però all'interno della normativa vigente una specifica sanzione per tale inadempimento, né risulta applicabile l'art. 10, comma 3, della L. 447/1995 per "violazione dei regolamenti di esecuzione di cui all'art. 11 della L. 447/1995" in quanto il DM 29 novembre 2000 non è riconducibile a tali regolamenti (né nella rubrica né nel testo del decreto è mai richiamato l'art. 11).

Né, per le ragioni esposte al punto 1, è applicabile la sanzione di cui al medesimo comma 3 per "violazione delle disposizioni dettate in applicazione della presente legge dallo Stato" (con riferimento alle disposizioni contenute nel DM 29 novembre 2000).

5) Accertamento contestuale di non conformità a diversi limiti di legge

L'art. 8 della L. 689/81 stabilisce che *“Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo”*. Tale disposizione concretizza il criterio del cosiddetto “cumulo giuridico” qualora i comportamenti trasgressori si manifestino in un'unica azione od omissione e siano violativi più volte della stessa norma oppure di diverse disposizioni di legge.

L'applicazione del “cumulo giuridico” spetta in ogni caso all'Autorità Competente (Comuni, Province, ecc.) attraverso il provvedimento dell'ordinanza-ingiunzione previsto dall'art. 18 della L. 689/81 e non all'organo accertatore, il quale nella contestazione degli illeciti e nell'ammissione al pagamento in misura ridotta deve applicare in ogni caso il criterio del “cumulo materiale”, sommando le sanzioni previste per ognuna delle violazioni accertate.

Considerato quanto sopra, è posto il quesito se, nel caso si proceda ad un accertamento strumentale che rilevi contestualmente il superamento di differenti valori stabiliti dalla normativa da parte della stessa sorgente, sia esso un singolo impianto o un'attività nel suo insieme (ad esempio superamento del limite assoluto di immissione e del limite di emissione; superamento del limite differenziale di immissione e del limite di emissione), si configuri una o più violazioni ex art. 10, comma 2, della L. 447/95.

L'analisi della norma in esame induce a sostenere che in caso di contestuale superamento di differenti valori limite da parte della stessa sorgente sonora si configura una sola violazione dell'art. 10, comma 2, della L. 447/1995.

La congiunzione “o” è stata infatti introdotta nel testo della disposizione dall'art. 4, comma 5, della L. 9 dicembre 1998, n. 426, in sostituzione della congiunzione “e” contenuta nella versione iniziale della norma, al fine di consentire l'applicazione della sanzione anche nel caso di superamento di un solo limite e non solo nel caso di superamento di entrambi i limiti.

Nell'attuale versione la norma è equiparabile alle cosiddette “norme a più fattispecie” configurate da dottrina e giurisprudenza nell'ambito del diritto penale, ossia norme in cui vengono individuate più condotte tipiche con le quali può essere integrata in via alternativa un'unica norma incriminatrice; sebbene l'illecito astrattamente previsto sia uno solo, esso può essere in concreto realizzato indifferentemente da una o più delle condotte tipizzate dalla norma. L'eventuale realizzazione congiunta, da parte di uno stesso soggetto, di due o più delle condotte individuate dalla norma non incide sul carattere unitario del reato e quindi è sempre e soltanto uno l'illecito che risulta integrato (cfr, tra le altre Cass., II sezione penale, sentenza 17 gennaio 2014, n. 1856).

6) Accertamento di non conformità su più giorni

È stato infine richiesto se, qualora nell'ambito dello stesso accertamento strumentale si verifichi una non conformità ad un limite di legge per più giorni (ad esempio: misura di livello assoluto di immissione o del livello differenziale di immissione), si configuri una violazione per ogni singolo giorno di superamento.

Considerato che, ai sensi dell'art. 14 della L. 689/1981, la violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente, il periodo di effettuazione dei rilievi fonometrici dovrebbe essere contenuto nei limiti di tempo necessari, in quanto significativi per la determinazione del fatto illecito.

Nell'ambito del singolo accertamento sarà pertanto una sola la violazione di legge riscontrabile e contestabile, in quanto l'accertamento stesso deve essere considerato in termini unitari come momento di reperimento di tutti i dati utili al riscontro del singolo fatto qualificato come illecito dalla normativa.

Così, nel caso, per esempio, di controllo strumentale effettuato presso un'azienda per verificare il superamento dei limiti di rumore da parte di uno stesso macchinario, la violazione accertata al termine dell'accertamento è una sola.

Sono invece contestabili più violazioni qualora attraverso le misure effettuate dallo stesso fonometro siano rilevati superamenti riconducibili a fatti diversi (es: controllo strumentale presso un pubblico esercizio con più superamenti dei limiti di rumore riconducibili a diversi eventi organizzati nel locale nei giorni dell'accertamento).

Distinti saluti.

Mauro Porta
(firmato digitalmente)

fm