

Ambiente urbano e diritto al silenzio nel diritto penale. La prospettiva italiana (*in the book, in the fact*) *

Giuseppe Losappio

Sommario: 1. I fatti. – 2. *Law in the book, law in the fact*. – 3. Una doppia lettura della disciplina italiana “contro” l'inquinamento acustico. – 4. Ricalibrare la tutela penale dell'inquinamento acustico nella prospettiva del caso *Moreno Gómez v. Spagna*. La sequenza diritto al domicilio, alla privacy e al silenzio. – 5. *Summa capita*. Sei proposizioni conclusive

1.I fatti. – Molti europei ritengono che l'inquinamento acustico causato dal traffico, dalle industrie e dalle attività ricreative sia uno dei principali problemi ambientali nelle aree urbane. Si stima che circa il 20% della popolazione “continentale” abbia subito rumore superiore ai livelli precauzionali indicati dagli esperti, oltre i quali si registrano disturbi del sonno, turbe a livello psicofisiologico e persino danni al sistema cardiovascolare. L'indagine Eurobarometro sull'ambiente (1995) mostra che il rumore è la quinta causa di preoccupazione, in ordine di importanza, per l'ambiente locale (dopo il traffico, l'inquinamento atmosferico, la protezione del paesaggio e la gestione dei rifiuti), ma è l'unica per la quale si è avuta una crescita del numero di denunce dal 1992¹. Un po' più tardi (1998), secondo l'ISTAT il 34,7% delle famiglie italiane ha affermato di soffrire molto o abbastanza rumore elevato. Nel centro delle aree metropolitane questa percentuale saliva al 49%².

Non mancano, tuttavia, indici di segno opposto.

L'inquinamento acustico – così il rapporto *Rumore in Europa* del 2014³ – è un problema meno avvertito rispetto alle altre forme di inquinamento ma non certo perché sia meno serio o non serio. Al contrario «è un grave problema ambientale», poiché alla pari delle altre forme di inquinamento, l'inquinamento acustico produce effetti negativi per la salute e comporta costi sociali ed economici elevati. Il rapporto stima che l'inquinamento acustico mina la capacità di apprendimento dei bambini, provoca disturbi del sonno per oltre 8 milioni di persone e la morte prematura di circa 10.000 persone ogni anno. Nel 2015, un'altra ricerca Istat ha mostrato che il numero di denunce in sede penale o di altri comportamenti comunque illeciti cresce costantemente mentre i controlli falliscono e sono sempre di meno nonostante che la maggior parte delle (sempre minori) “ispezioni” scopra che almeno una delle soglie di rumore è stata superata (54,5% per i servizi e le attività commerciali, 42,4% per le attività produttive, 38,7% per le attività temporanee e 46% per gli altri tipi di sorgenti di rumore).

Breve. I dati europei dicono chiaramente che l'inquinamento acustico è molto diffuso ed estremamente pericoloso per la salute ma è sottovalutato rispetto alle altre forme di inquinamento dell'ambiente. In Italia, anche se resta costante il numero di denunce, diminuiscono i controlli. In ambiente urbano, la fonte principale di rumore dipende dalle attività ricreative⁴: musica ad alto volume, schiamazzi provenienti da pub, ristoranti, club e discoteche, bottiglie rotte, traffico a tarda notte, concerti spontanei. In gran parte dei casi, questi fenomeni “locali” sono legati alla cosiddetta movida (o cattiva-movida, dipende dal punto di vista) che produce un impatto devastante sull'ambiente circostante (e sui residenti). Si concentra su queste conseguenze uno studio molto

* Testo della relazione presentata al III Convegno della rete europea dei Comitati Vivre La Ville, Madrid, 25-26 marzo

¹ Cfr. *Le politiche future in materia di rumore* http://ec.europa.eu/environment/noise/evaluation_en.htm

² http://www.istat.it/dati/catalogo/20040728_02/

³ <http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014>

⁴ Cfr. Ottoz – Rizzi – Nastasi, *Recreational noise: Impact and costs for disturbed residents in Italy* (il testo in corso di pubblicazione è stato presentato all'European Meeting of la Red Vivre La Ville en Europe!, Madrid, 25-26 march 201).

interessante e innovativo elaborato da un gruppo di ricerca dell'Università di Torino. Questo documento (tra l'altro) mostra, per un lato, che i residenti esposti a "rumore ricreativo" soffrono di malattie cardiovascolari e stress correlato, per l'altro, che a causa dell'inquinamento acustico il 72% delle famiglie del campione considera di vendere la casa e quasi l'80% pensa che il rumore influenzi negativamente il valore dell'immobile⁵.

2. *Law in the book, law in the fact.* – Per studiare un qualsiasi specifico profilo del sistema giuridico sono possibili diverse opzioni metodologiche, che non sono necessariamente alternative, ma possono essere combinate tra loro:

- una è quella di guardare alla disciplina "*in the book*", senza prendere in considerazione fattori diversi da quelli strettamente normativi, quelli empirici prima di tutto. Questo approccio metodologico è sicuramente prevalente in gran parte dei paesi europei, legati alla eredità della *civil law*, che risale all'Impero Romano ed è stata rinnovata dal c.d. "positivismo".

- Un modo diverso è quello di esaminare la regolamentazione "*in the fact*", cercando di valutare come funziona nel "regno della realtà". È un metodo più affascinante ma meno preciso, innanzitutto, perché non è facile misurare l'impatto della legislazione. Non è disponibile una scala di valori "certi" oggettivamente ponderabili. È, quindi, difficile distinguere qual è veramente l'efficacia della regolamentazione dalle personali visioni del ricercatore in ordine a quello che dovrebbe essere il rapporto tra imprinting e resa della legislazione. È un campo di conoscenza in cui appare molto forte la valenza evocativa della citazione di Leonardo da Vinci: "le nostre idee sono i nostri occhiali". Anni più tardi, alcuni filosofi diranno che la nostra percezione della realtà è parte della costruzione della realtà.

3. *Una doppia lettura della disciplina italiana "contro" l'inquinamento acustico.* – *In the book*, abbiamo tre diversi livelli di regolamentazione: civile; amministrativo, penale. Diritto civile e diritto penale non contengono una disciplina specifica. L'unica regola del diritto punitivo che espressamente ed esclusivamente la materia in esame è la n. 447 del 1995: *in the book*, dovrebbe essere uno strumento importante per colpire l'inquinamento acustico. Questa regola (l'art. 10) dovrebbe essere applicata ogni qualvolta sia accertato il mero superamento dei limiti massimi o differenziali di rumore fissati dalle leggi. *In the fact*, si tratta di una disposizione pressoché totalmente disapplicata. *In the book*, la violazione di questa regola dovrebbe essere indagata dalla polizia locale. Il Sindaco dovrebbe infliggere una sanzione, in misura maggiore o minore a seconda della gravità della violazione. *In the fact*, il database della Corte di Cassazione riporta solo due giudizi negli ultimi dodici anni. *In the fact*, la polizia locale non indaga; il sindaco non commina le multe. Dov'è l'uovo, dov'è la gallina? È difficile rispondere a questa domanda. I fattori dell'insuccesso sono molteplici. Può essere che l'inquinamento acustico venga considerato meno importante di altre problematiche ambientali e, quindi, le indagini si concentrino sull'inquinamento atmosferico e delle acque; può essere che i responsabili politici non siano consapevoli del problema né hanno dimestichezza con gli effetti dell'inquinamento acustico, che non hanno nulla di spettacolare: il rumore è insidioso, non devastante⁶. Di sicuro concorrono la cattiva amministrazione e finanche la corruzione⁷.

⁵ Ottoni – Rizzi – Nastasi, *Recreational noise: Impact and costs for disturbed residents in Italy*, cit.

⁶ Cfr. DE SMEDT, *Éloge du silence*, Paris, 1986, p. 17.

⁷ Un'accurata indagine sul mercimonio delle pubbliche funzioni nelle realtà comunali italiane ha evidenziato tra l'altro che la movida è uno dei luoghi tipici della corruzione. Spesso coperta dalla patina di stereotipi argomentativi di facile presa (lo sviluppo economico, il recupero dei centri storici, il contrasto al nomadismo notturno), la ricerca indica nella corruzione «la "vera" ragione per la quale le amministrazioni comunali tollerano che gli interessi economici degli esercenti si svolgano sacrificando la salute dei cittadini residenti sottoposti alle intollerabili emissioni acustiche dei locali della "movida". Una situazione che alimenta un conflitto tra le amministrazioni corrotte e i comitati civili il cui inevitabile sbocco è la proliferazione di un contenzioso civile, amministrativo e

Diritto penale e diritto civile contengono numerose regole comunemente usate contro l'inquinamento acustico: *in the book*, non sono regole contro l'inquinamento acustico; *in the fact*, sono impiegate contro l'inquinamento acustico. Vestono l'inquinamento acustico, ma non calzano bene, come un cappotto fuori misura. La situazione è strana: le regole specifiche dell'inquinamento acustico sono scarsamente applicate. Altre regole, contrastano il fenomeno ma non in modo adeguato, perché sono nate per scopi diversi. Pertanto, la tutela penale del rumore è confinata in un codice penale (art. 659), vecchio più di 80 anni, con prestazioni insoddisfacenti in termini di prevenzione e repressione.

Questa situazione non entusiasmante non è cambiata nel 2015, con la legge sui reati ambientali (nr. 122). Le nuove incriminazioni segnano il passaggio ad una nozione eco-centrica, dell'ambiente dove l'ambiente stesso è tutelato per il suo intrinseco valore e non solo quale avamposto di altri beni “finale”, come la salute pubblica. I nuovi reati contrastano “macro-eventi”, quali il disastro (452-*quater*) o l'inquinamento (art. 452-*bis*) corrispondenti ad un deterioramento, permanente o meno, di acqua, aria, fauna ed ecosistemi. Gli studi sui danni dell'inquinamento acustico nelle città documentano l'impatto immediato e diretto sulla salute dell'esposizione al rumore. A differenza di altre forme di inquinamento, che causano rischi e danni per la salute umana legati alla compromissione delle matrici ambientali, l'inquinamento acustico agisce in un modo diverso perché pregiudica la salute e il benessere di residenti senza alcun “misurabile” danno per le matrici ambientali.

4. Ricalibrare la tutela penale dell'inquinamento acustico nella prospettiva del caso Moreno Gómez v. Spagna. La sequenza diritto al domicilio, alla privacy e al silenzio. – Il contesto descritto nei paragrafi precedenti suggerisce una domanda: se è giunto il momento di spostare il centro di gravità della disciplina penale dell'inquinamento acustico dall'ambiente ai diritti della persona, per lo meno nel senso illustrato dalla CEDU nel caso Moreno Gómez contro Spagna (4143/02).

La ricorrente lamentava che nelle ore notturne era disturbata dal rumore di locali vicini; contestava la responsabilità delle autorità spagnole e che l'inquinamento acustico cui era sottoposta costituiva una violazione del suo diritto al rispetto del domicilio, garantito dall'articolo 8 della Convenzione. La Corte ha rilevato che la ricorrente viveva in una zona che, in particolare durante il fine settimana, era indiscutibilmente soggetta a fonti di disturbo notturno. La Corte prendeva altresì atto che l'inquinamento acustico dell'area era un fatto notorio (respingeva quindi l'eccezione della difesa statale che la ricorrente non aveva fornito prove specifiche che l'amministrazione locale conoscesse la situazione), che gli interventi delle autorità pubbliche erano stati inadeguati, che la ricorrente aveva patito disturbi e turbative per effetto dell'incontrastato protrarsi del rumore notturno oltre i livelli consentiti. La Corte, quindi, ha constatato che vi era stata una violazione dei diritti protetti dall'art. 8 perché la ricorrente aveva subito una grave violazione del suo diritto al rispetto del domicilio cui aveva concorso il comportamento delle autorità locali che non erano riuscite ad adempiere l'obbligo di proteggerla dalle immissioni rumorose.

Seguendo questo ragionamento la repressione penale dell'inquinamento acustico, per un verso, può essere ancorata alla sequenza diritto al domicilio, alla privacy e al silenzio (inteso come assenza di rumore superiore alle soglie consentite); per l'altro, può essere correlata alle distorsioni del rapporto tra la persona e l'ambiente che sono causate da un comportamento umano molesto e che deteriorano la qualità della vittima senza l'alterazione, reversibile o meno, delle matrici

ambientali. In questo modo, non è pindarico collegare con fattispecie come lo stalking le offese prodotte dal rumore generato dalle attività ricreative.

5. Summa capita. Sei proposizioni conclusive. – La proposta – è importante chiarire – non intende estromettere l'inquinamento acustico dal diritto ambientale. Sarebbe una strategia sbagliata, perdente, che ridurrebbe le prospettive di tutela. L'inquinamento acustico sarebbe escluso dalla competenza normativa dell'Unione, laddove sarebbe importante aggiornare la protezione europea di questo aspetto della tutela ambientale. La direttiva europea 2002/49/CE, che non disciplina l'inquinamento acustico generato dalle attività commerciali, dovrebbe essere riformata includendo nella disciplina del rumore quello prodotto anche da queste fonti. Ma non è meno importante che gli effetti nocivi sulla salute, sulla tranquillità personale e sulla privacy causati dalla violazione del diritto al silenzio siano regolati dalla legge penale in modo coerente con le concrete manifestazioni dell'offesa. Dal punto di vista politico-criminale, l'aspetto saliente del problema è proprio quello di individuare una forma di tutela appropriata.

Primo. L'inquinamento acustico negli ambienti urbani, di solito, non si manifesta in macro-eventi.

Secondo. La pericolosità dell'inquinamento per la salute umana dei residenti non è mediata dalla alterazione delle matrici ambientali.

Terzo. I micro-eventi legati al rumore delle attività ricreative sfuggono al diritto ambientale, che tende alla prevenzione e alla repressione del deterioramento grave e misurabile, permanentemente o meno, delle matrici ambientali.

Quarto. Il reato dell'art. 659 c.p. non corrisponde al caso in cui il rumore prodotto dalle attività ricreative produce una grave violazione del diritto al silenzio di una o poche persone specificamente individuate.

Quinto. La maggior parte degli eventi provocati dall'inquinamento acustico in ambito urbano sono di carattere individuale o comunque di minima portata; nondimeno corrispondono a gravi lesioni del diritto alla salute, al domicilio e alla privacy.

Sesto. È corretto regolare l'inquinamento come un problema ambientale in tutti gli aspetti comuni con gli altri crimini contro l'ambiente; ma anche è necessario estendere la protezione penale ai diritti umani in tutti gli aspetti lesi dall'inquinamento. È assolutamente irrazionale che questo tipo di offese non abbiamo una specifica prevenzione e repressione solo perché sono effetto di una forma di offesa diversa dalla maggior parte degli altri casi di danni prodotti dall'inquinamento.