

Amletica inquietudine: meglio il *trapano* del dentista o il *rumore* del suo compressore ? (§)

Nota a commento della sentenza T.A.R. Puglia, Sez. I Bari, 26 settembre 2003, n. 3591

di **SILVANO DI ROSA (*)**
Consulente Legale Ambientale
Esperto A.N.E.A.



e **MAURO DEL SORDO (**)**
Tecnico competente in acustica
ambientale – M.R.T.



SOMMARIO:

Premessa; – 1. *I fatti accaduti*; – 2. *Presunta mancanza di un corretto contraddittorio*; – 3. *Corretta posizione di misura*; – 4. *Impugnazione del verbale di contestazione-accertamento*; – 5. *Entità del superamento dei limiti*; – 6. *Utilizzabilità di una ordinanza contingibile ed urgente*; – 7. *Conclusioni*.

Premessa

Per chi non ha da spartire pareti o solai con un attiguo studio dentistico, la scelta è indubbiamente tanto ovvia quanto scontata: il *dolore* causato dal trapano (per quanto oggi esistano sistemi e cautele che lo riducono) è certamente uno *spauracchio* temuto dai più! Tutti – a fronte del tormento arrecato, dal “temuto strumento”, sulla propria dentatura – sarebbero pronti a dichiararsi affatto preoccupati per il problema della *rumorosità* connessa e scaturente dall’impiego di tale apparecchiatura “nel suo complesso”¹; ritenendo tale “scoppiettio” una *cosa trascurabile* rispetto all’anzidetta “tortura”.

Quando, viceversa, si abita a diretto contatto² con uno studio dentistico (ma, ovviamente, tutto questo vale **ancor più** per qualsiasi altra attività che possa costituire fonte di rumore) non v’è alcun dubbio sul fatto che l’angolo visuale e, soprattutto, l’opinione del diretto interessato – che venga interpellato al riguardo – cambi in maniera, a dir poco, radicale. Se non altro per il fatto che il “rumore” lo si percepisce³ tutti i santi giorni lavorativi dell’anno⁴, mentre invece il “dolore” – derivante dall’azione diretta del trapano sugli incisivi, canini, molari, premolari e chi più ne ha ne metta –, tutto sommato, lo si prova soltanto qualche volta nella vita (ovviamente ciò vale per i più fortunati !!).

Si tratta, quindi, di mettere a confronto l’intensità di una possente, dolorosa, temporanea e – fors’anche – occasionale, **sensazione fisica sgradevole**, con la costante, martellante, ossessiva e deprimente sottoposizione – “**non desiderata**” – ad una rumorosità prodotta da altri. Situazione, quest’ultima, che im-

(§) Già pubblicato su *Diritto&Giustizi@* on-line del 24 dicembre 2003

¹ Ivi compresa l’indispensabile fonte di aria compressa: il compressore

² di fianco, sotto, o sopra

³ o, quantomeno, lo si può astrattamente percepire

⁴ dalle 9 alle 20

plica non solo una reale esposizione ad agenti fisici, ma anche delle malaccette inquietudini psichiche, evolvibili, fra l'altro, in vere paranoie.

La questione, in apparenza, può sembrare banale – se non addirittura grottesca – ma, tanto per dimostrare il contrario, è proprio un caso del genere ad esser divenuto oggetto di ricorso giurisdizionale di fronte al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sede di Bari, Sez. I. In tale contesto, il giudice di primo grado – pronunciandosi definitivamente con sentenza 3591 del 2003 – ha preso posizione sul ricorso n. 1664 del 2000, dichiarandolo, in parte, improponibile e, per il resto, rigettandolo; lasciando così del tutto indenne il provvedimento sindacale impugnato.

Riguardo ai *fatti*, sarà sufficiente fornirne un conciso sunto – facendo rimando, per il resto, al dettagliato testo della sentenza che viene riportata in calce al presente lavoro –; mentre invece, per quanto concerne i contenuti più rilevanti della questione, riteniamo di poter prendere spunto da questi, per affrontare, in maniera specifica, alcune particolarità che, ciclicamente, ricompaiono⁵ in questo genere di contenziosi.

1. – I fatti accaduti

A seguito dell'esposto di un cittadino (da questo momento qualificato: “*il lamentante*”), l'organo di controllo tecnico – territorialmente competente – ha effettuato un sopralluogo presso la di lui abitazione; ciò al fine di accertare quale fosse il livello, ivi percepibile, della rumorosità proveniente dallo studio dentistico situato nel sovrastante appartamento.

In un secondo momento, il dentista, veniva edotto – dallo stesso organo di controllo tecnico – circa il fatto che gli accertamenti fonometrici effettuati superavano i *valori limite differenziali di immissione*, di cui all'art. 4, comma 1, del D.P.C.M. 14/11/1997 – violazione punita ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge 26/10/1995, n. 447 –; palesando, fra le altre cose, la possibilità di pagare, in misura ridotta, la sanzione amministrativa prevista per legge ed in tal sede quantificata (pari all'equivalente in euro di 2.000.000 del vecchio conio).

Il dentista, a tal punto, chiedeva la revoca della sanzione amministrativa, lamentando una presunta **violazione del principio del contraddittorio** (scaturente, a suo avviso, dall'aver eseguito dei rilievi fonometrici senza fornirne preavviso al diretto interessato: *lui stesso*).

Il comune di Bari, con ordinanza sindacale, stigmatizzava come la rumorosità prodotta dal **compressore**, utilizzato dall'anzidetto studio dentistico, non potesse considerarsi compatibile con il limite differenziale di immissione imposto dal D.P.C.M. 14/11/1997; ritenendo altresì che l'inquinamento acustico, in tal modo determinato, potesse risultare di **grave pregiudizio⁶ alla salute pubblica**. Con tale provvedimento veniva imposto, al responsabile dello

⁵ della serie: “...a volte ritornano...”

⁶ Potenzialmente incrementato, nei mesi estivi, dal sistema di condizionamento dell'aria ambiente dello studio dentistico, non sottoposto a monitoraggio durante la verifica attuata nel mese di febbraio.

stesso studio, di **porre in essere misure tecniche ed organizzative** per l'abbattimento delle emissioni rumorose prodotte dal citato compressore per quanto utilizzato per finalità odontoiatriche .

Il dentista esperiva ricorso al TAR – divenendo, in tal modo, *ricorrente* – impugnando: • l'ordinanza sindacale; • il verbale di sopralluogo ed accertamento stilato dall'organo di controllo tecnico; • il sopralluogo e la rilevazione fonometrica eseguita; nonché • il separato verbale di contestazione-accertamento con cui era stata irrogata la sanzione amministrativa.

Il Comune di Bari, costituitosi in giudizio, confutava gli addebiti mossi dal ricorrente e precisava, fra le altre cose, come gli accertamenti fonometrici – per prassi – vengono necessariamente eseguiti, almeno una volta – in prima istanza –, con modalità discreta (e quindi senza preavviso), al fine di monitorare le normali ed effettive condizioni di funzionamento e di emissione della sorgente sonora presa in esame; precisando altresì come, nel caso di specie, il ricorrente fosse stato **tempestivamente reso edotto** dei risultati dei rilievi; informandolo, oltretutto, circa la facoltà di poter far intervenire persona di propria fiducia. Proprio come, di fatto, si è puntualmente verificato; avendo potuto, il dentista, partecipare – grazie a tale modalità procedurale – al completamento degli accertamenti tecnici di rumorosità, anche per il tramite di propri consulenti.

Il TAR ha rigettato l'istanza di sospensione proposta in via incidentale dal ricorrente.

Il cittadino lamentante si è costituito in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso.

2. – Presunta mancanza di un corretto contraddittorio

Lasciando da parte la cronistoria degli eventi e limitandoci ai *motivi di ricorso* di nostro interesse, possiamo considerare interessante la palesata nullità dell'accertamento fonometrico (effettuato dall'organo di controllo tecnico) e del relativo verbale, per presunta violazione dell'art. 223⁷ del D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271 – in relazione all'art. 24, comma 2⁸, Cost. –, oltre che per violazione ed er-

⁷ «**Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale**»: Art. 223. **Analisi di campioni e garanzie per l'interessato.** 1. Qualora nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti si debbano eseguire analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione, a cura dell'organo procedente è dato, anche oralmente, avviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove le analisi verranno effettuate. L'interessato o persona di sua fiducia appositamente designata possono presenziare alle analisi, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'art. 230 del codice [rubricato: attività dei consulenti tecnici].

2. Se leggi o decreti prevedono la revisione delle analisi e questa sia richiesta dall'interessato, a cura dell'organo incaricato della revisione, almeno tre giorni prima, deve essere dato avviso del giorno, dell'ora e del luogo ove la medesima verrà effettuata all'interessato e al difensore eventualmente nominato. Alle operazioni di revisione l'interessato e il difensore hanno diritto di assistere personalmente, con l'assistenza eventuale di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'art. 230 del codice [rubricato: attività dei consulenti tecnici].

3. I verbali di analisi non ripetibili e i verbali di revisione di analisi sono raccolti nel fascicolo per il dibattimento, sempre che siano state osservate le disposizioni dei commi 1 e 2.

⁸ «...La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento...».

rata applicazione sia dell'art. 2, lettere e) ed f)⁹, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, sia degli artt. 14 e 15¹⁰ della legge 24 novembre 1981, n. 689.

E' su tale scorta, d'altronde, che il ricorrente ha sostenuto l'illegittimità derivata dell'ordinanza sindacale, lamentando che l'autorità ispettiva – artefice delle misurazioni di rumore – avrebbe dovuto fornire “per tempo”, allo studio dentistico, l'avviso dell'**ora** e del **luogo** di effettuazione dei rilievi fonometrici successivamente contestati; tanto da consentire l'instaurarsi di un “corretto contraddittorio”, ivi compresa la possibilità di potervi presenziare ed esercitare “a pieno” il proprio *diritto di difesa* costituzionalmente tutelato (Vds. nota 8).

Fra le altre cose¹¹ il ricorrente contesta anche che i rilievi fonometrici siano stati eseguiti solo vicino ai ricettori (l'appartamento del lamentante), omettendone

⁹ Art. 2. Definizioni – 1. Ai fini della presente legge si intende per: ...omissis... **e)** *valori limite di emissione*: il valore massimo di rumore che può essere emesso da una sorgente sonora, misurato in prossimità della sorgente stessa; **f)** *valori limite di immissione* [sia quelli assoluti sia quelli differenziali] : il valore massimo di rumore che può essere immesso da una o più sorgenti sonore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno, misurato in prossimità dei ricettori;

¹⁰ **14.** Contestazione e notificazione: *La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa.*

Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento.

Quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi all'autorità competente con provvedimento dell'autorità giudiziaria, i termini di cui al comma precedente decorrono dalla data della ricezione.

Per la forma della contestazione immediata o della notificazione si applicano le disposizioni previste dalle leggi vigenti. In ogni caso la notificazione può essere effettuata, con le modalità previste dal codice di procedura civile, anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione.

Per i residenti all'estero, qualora la residenza, la dimora o il domicilio non siano noti, la notifica non è obbligatoria e resta salva la facoltà del pagamento in misura ridotta sino alla scadenza del termine previsto nel secondo comma dell'articolo 22 per il giudizio di opposizione.

L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto.

15. Accertamenti mediante analisi di campioni: *Se per l'accertamento della violazione sono compiute analisi di campioni, il dirigente del laboratorio deve comunicare all'interessato, a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, l'esito dell'analisi.*

L'interessato può chiedere la revisione dell'analisi con la partecipazione di un proprio consulente tecnico. La richiesta è presentata con istanza scritta all'organo che ha prelevato i campioni da analizzare, nel termine di 15 giorni dalla comunicazione dell'esito della prima analisi, che deve essere allegato all'istanza medesima.

Delle operazioni di revisione dell'analisi è data comunicazione all'interessato almeno dieci giorni prima del loro inizio.

I risultati della revisione dell'analisi sono comunicati all'interessato a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, a cura del dirigente del laboratorio che ha eseguito la revisione dell'analisi.

Le comunicazioni di cui al primo e al quarto comma equivalgono alla contestazione di cui al primo comma dell'articolo 14 ed il termine per il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 decorre dalla comunicazione dell'esito della prima analisi o, quando è stata chiesta la revisione dell'analisi, dalla comunicazione dell'esito della stessa.

Ove non sia possibile effettuare la comunicazione all'interessato nelle forme di cui al primo e al quarto comma, si applicano le disposizioni dell'articolo 14.

Con il decreto o con la legge regionale indicati nell'ultimo comma dell'art. 17 sarà altresì fissata la somma di denaro che il richiedente la revisione dell'analisi è tenuto a versare e potranno essere indicati, anche a modifica delle vigenti disposizioni di legge, gli istituti incaricati della stessa analisi.

¹¹ Cui, per il momento, non si intende dare rilievo

l'effettuazione in prossimità della sorgente di rumore (lo studio dentistico stesso); ma.... di questo vedremo nella sezione successiva.

Entrando nel merito della questione – consistente nella pretesa del dentista di essere preavvertito sul giorno e l'ora del controllo – è possibile, in primo luogo, rilevare che – nel caso di specie – se è vero, com'è vero, che le misure sono state effettuate una prima volta «*in modalità “discreta”*» (quindi all'insaputa del dentista), è altrettanto vero che, successivamente, sono state eseguite anche «*in modalità “controllata”*»; quindi, con la piena collaborazione del ricorrente. Tanto che questi ha, addirittura, acconsentito a spegnere il compressore per il tempo necessario alla verifica, ed ha altresì potuto – in un secondo momento – partecipare al completamento degli accertamenti, avvalendosi delle prestazioni di propri consulenti di fiducia. E' così che, nella realtà degli atti, si difende il comune di Bari.

A dire il vero quest'ultima argomentazione difensiva (dell'ente locale) ci interessa fino ad un certo punto, perché, se anche non fosse stato consentito al dentista di partecipare al completamento dell'indagine, la sua pretesa – sopra descritta – risulterebbe ugualmente inaccettabile. Invero, appare consolidato l'orientamento secondo cui la particolarità tipologica degli accertamenti di cui trattasi (**rilievi fonometrici**), **presuppone necessariamente** che gli stessi vengano eseguiti – almeno una volta – **senza preavviso**; al fine di consentire il monitoraggio di quelle che possono qualificarsi come “*normali condizioni di funzionamento e di emissione sonora*” delle apparecchiature, la cui rumorosità tipizza il contesto acustico divenuto oggetto di verifica.

Ma non basta, in quanto è giusto osservare come il procedimento – conclusosi con l'ordinanza sindacale del comune di Bari – abbia avuto inizio sol quando sia stata accertata “in concreto”, da parte dell'ente locale, l'esigenza di prendersi cura dell'interesse pubblico perseguito. Pertanto, si dimostra evidente come tale *avvio* non potesse considerarsi già concretizzato in un momento precedente a quello in cui l'amministrazione comunale – a seguito del rapporto dell'organo di controllo – ha avuto conferma della effettiva sussistenza della situazione di inquinamento acustico denunciata dal lamentante. Ne consegue che il *rapporto dell'organo di controllo tecnico* non può esser visto se non come un **mero atto prodromico**, costituente il presupposto per l'**apertura** del procedimento amministrativo (inesistente prima di questa). In altre e poche parole, non appare affatto infondato chiedersi: «*come si poteva pretendere, in tal senso, di essere ammessi a partecipare ad un procedimento non ancora avviatosi ?*»

Tutto questo è conforme - come fondatamente argomenta l'amministrazione comunale e ribadisce il TAR Puglia – alla stessa *ratio* della disciplina vigente in tema di partecipazione al procedimento amministrativo (ivi compreso anche quello di irrogazione delle sanzioni amministrative *ex-lege* n. 689/1981); sulla cui scorta non v'è alcun dubbio che sia consentito anteporre – al procedimento stesso – dei controlli, degli accertamenti e/o ispezioni, svolti “ovviamente” **senza** la partecipazione del diretto interessato. Tanto da dover considerare del tutto legittimo che quest'ultimo venga ad esserne informato con una “successiva” comunicazione; ugualmente idonea a porlo nella condizione di intervenire e partecipare alla procedura – a quel punto certamente avviata –, tanto da poter verificare e, se del caso, contestare la veridicità o l'esattezza degli accertamenti compiuti,

od anche l'idoneità degli strumenti tecnici utilizzati, ecc.¹²

Se volessimo avvalersi delle deduzioni tipiche di un particolare filone¹³ della giurisprudenza, non ci verrebbe neppure impedito di poter sostenere, nel caso in cui ricorrano quelle «ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento»¹⁴, che il provvedimento sindacale – con cui si ordini la cessazione di attività rumorose eccedenti i *limiti di tollerabilità* consentiti – possa essere adottato senza neppure la preventiva contestazione e/o contraddittorio con l'interessato; ma torniamo alla realtà in esame.

Il giudice di primo grado, nella sentenza di cui trattasi, ha giustamente ritenuto **insussistente** qualsiasi *violazione del diritto alla difesa* dello studio dentistico. Posizione da condividere senz'altro, dal momento in cui è del tutto sufficiente che al titolare dell'attività rumorosa siano forniti tutti i dati relativi alle misurazioni effettuate; in maniera che questi – direttamente o per interposta persona – possa rimettersi, ricreandole, nelle stesse identiche condizioni di misura, per poter procedere a sua volta ad eventuali e successive verifiche o controlli, in base ai quali fondare il proprio irrinunciabile diritto di difesa.

3. – Corretta posizione di misura

Le misurazioni di rumore finalizzate alla verifica dei *valori limite differenziali di immissione* (e ciò vale anche per quelli *assoluti*) debbono essere effettuate “in prossimità dei ricettori”¹⁵! Appunto per questo appare del tutto inutile la pretestuosa contestazione avanzata dal responsabile dello studio dentistico – come accennato in precedenza –, circa il fatto che i rilievi di rumorosità siano stati effettuati “solo” vicino ai ricettori (l'appartamento del *lamentante*) e non anche in prossimità della sorgente (lo stesso studio dentistico). Secondo la vigente normativa sarebbe stato possibile far valere tale pretesa solo e soltanto nel caso in cui l'organo di controllo stesse provvedendo alla verifica del rispetto dei *valori limite assoluti di emissione*¹⁶. Trattandosi, viceversa, di una verifica del rispetto di *valori limite di immissione*, l'eccezione non ha alcun pregio e si svela come meramente pretestuosa.

Con l'occasione pare conveniente ricordare che, nelle misure all'interno di ambienti abitativi, il microfono della catena fonometrica deve essere posizionato a 1,5 m dal pavimento e ad almeno 1 m da superfici riflettenti; ese-

¹² Ciò in piena conformità con quanto statuito in Consiglio di Stato, Sez. V, 5 marzo 2003, n. 1224.

¹³ T.a.r. Toscana, Sez. II, 19 febbraio 1999 n. 203 e 14 febbraio 2000, n. 168

¹⁴ Previste dal primo comma dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241

¹⁵ Previsto dall'art. 2.1, della legge 447/95, alla lettera **f**: *valori limite di immissione* [sia quelli **assoluti** sia quelli **differenziali**] : il valore massimo di rumore che può essere *imnesso* da una o più sorgenti sonore *nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno*, **misurato in prossimità dei ricettori**;

¹⁶ art. 2, comma 1, lettera **e**) , legge 447/1995: *valore massimo di rumore che può essere emesso da una sorgente sonora, misurato in prossimità della sorgente stessa*

guendo il rilevamento sia a **finestre aperte** che **chiuse**, al fine di individuare la **situazione più gravosa**. Nella misura a finestre chiuse, il microfono deve, altresì, essere posto nel punto in cui si rileva il maggior livello della pressione acustica¹⁷.

4. – *Impugnazione del verbale di contestazione-accertamento*

L'azione difensiva del ricorrente si è spinta fino a veder direttamente impugnato il separato verbale di contestazione/accertamento, con cui era stata irrogata la sanzione amministrativa. Il TAR, a tal proposito ha correttamente rilevato, in via preliminare, un difetto assoluto di giurisdizione dell'autorità giurisdizionale (sia essa ordinaria, che amministrativa). Difatti, non si può sottacere come detto verbale scaturisca dalla riscontrata violazione dell'art. 4, comma 1, del D.P.C.M. 14 novembre 1997; punita – ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge 26/10/1995, n. 447 – con una sanzione amministrativa pecuniaria, sottoposta *in toto* alla disciplina generale della legge 689/1981. Come tale, il caso di specie, è del tutto estraneo ed esula assolutamente dal *regime speciale* previsto dal **codice della strada**; in forza del quale è previsto – unico nel suo genere – che il “processo verbale di accertamento dell'infrazione” possieda una potenziale attitudine a divenire titolo esecutivo¹⁸, tanto da giustificare l'immediata opposizione in sede giurisdizionale. Si tratta però di un caso singolare, che differisce da quanto comunemente previsto per le altre e diverse violazioni (depenalizzate); le quali risultano soggette all'anzidetta disciplina generale *ex-legge* 689/1981.

Non sembra possibile trovare una salda alternativa a quanto affermato dal Giudice amministrativo pugliese: il **verbale di accertamento** dell'infrazione, nel caso di specie ed in via generale – quantunque contenga l'invito ad effettuare il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della citata legge dell'81) – **è** effettivamente **privo** della potenziale efficacia di titolo esecutivo, non essendo – appunto per questo e di per sé – direttamente impugnabile in sede giurisdizionale¹⁹.

Un indomito elemento di verifica e conforto ci viene offerto dalla Corte Costituzionale²⁰, la quale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 16, 18 e 22 della legge n. 689/1981, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 113 Cost.. La Consulta ha rimarcato come tale questione poggi su un presupposto erroneo, consistente nel fatto che – in via generale – il **verbale di contestazione-**

¹⁷ punto 5) dell'allegato B al DM 16 marzo 1998.

¹⁸ In quanto si pone, per l'effetto, come *atto terminale* del procedimento sanzionatorio **in luogo** dell'ordinanza-ingiunzione prevista dall'art. 18 della legge 689/81.

¹⁹ Giurisprudenza richiamata dallo stesso Giudice di primo grado: Cass. civ., Sez. III, 5 aprile 2000, n. 4145; Cass. civ., Sez. III, 19 maggio 2000, n. 6485; Cass. civ., Sez. un., 27 maggio 1999, n. 314.

²⁰ Ordinanza 7 maggio 2002, n. 160, riportata in calce

accertamento per violazioni per le quali sia prevista solo una sanzione amministrativa pecuniaria:

- costituisce meramente **il primo atto** di un procedimento amministrativo;
- **non** è, di per sé, immediatamente lesivo di posizioni del soggetto cui viene attribuita la violazione;
- **non** costituisce in alcun modo **titolo esecutivo** per il pagamento, **do-
vendo sempre e in ogni caso intervenire** “a tal fine”²¹ una **ordinanza-ingiunzione** (o, diversamente, una ordinanza di archiviazione);
- **non** arreca alcuna compressione del diritto alla tutela giurisdizionale né lesione del principio di eguaglianza (in ragione di come i procedimenti, ed anche gli effetti, scaturenti dai verbali di accertamento per violazioni del codice della strada siano *diversi* da quelli riconducibili ai verbali di contestazione-accertamento di carattere generale).

In coerenza con quanto appena detto²², anche nel caso in cui il “*sanzionato*” non si sia avvalso della facoltà di presentare osservazioni, scritti difensivi e/o documenti nell’ambito del procedimento amministrativo concernente il verbale, ciò non lo fa decadere dalla possibilità di rivolgersi, in un secondo momento, al giudice naturale precostituito per legge; il quale potrà essere liberamente adito, ma solo una volta che – e soltanto se – intervenga un vero e proprio provvedimento amministrativo, qualificabile come “lesivo”: l’ordinanza ingiunzione *ex art. 18*²³ legge 689/81.

Quanto sopra esposto integra, di per sé, elemento sufficientemente fondante l’improponibilità della domanda di annullamento, direttamente posta dal *ricorrente* avverso il verbale di contestazione-accertamento dell’organo di con-

21 Perché possa considerarsi immediatamente lesivo

22 Sempre emulando la Consulta

23 Art. 18 – **Ordinanza-ingiunzione**: Entro il termine di **trenta giorni** dalla data della contestazione o notificazione della violazione, gli interessati possono far pervenire all’autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell’articolo 17 **scritti difensivi e documenti** e possono chiedere di **essere sentiti** dalla medesima autorità.

L’autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l’accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all’autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente; altrimenti emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all’organo che ha redatto il rapporto.

Con l’ordinanza-ingiunzione deve essere disposta la restituzione, previo pagamento delle spese di custodia, delle cose sequestrate, che non siano confiscate con lo stesso provvedimento. La restituzione delle cose sequestrate è altresì disposta con l’ordinanza di archiviazione, quando non ne sia obbligatoria la confisca.

Il pagamento è effettuato all’ufficio del registro o al diverso ufficio indicato nella ordinanza-ingiunzione, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione di detto provvedimento, eseguita nelle forme previste dall’articolo 14; del pagamento è data comunicazione, entro il trentesimo giorno, a cura dell’ufficio che lo ha ricevuto, all’autorità che ha emesso l’ordinanza.

Il termine per il pagamento è di sessanta giorni se l’interessato risiede all’estero.

La notificazione dell’ordinanza-ingiunzione può essere eseguita dall’ufficio che adotta l’atto, secondo le modalità di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890.

L’ordinanza-ingiunzione costituisce titolo esecutivo. Tuttavia l’ordinanza che dispone la confisca diventa esecutiva dopo il decorso del termine per proporre opposizione, o, nel caso in cui l’opposizione è proposta, con il passaggio in giudicato della sentenza con la quale si rigetta l’opposizione, o quando l’ordinanza con la quale viene dichiarata inammissibile l’opposizione o convalidato il provvedimento opposto diviene inoppugnabile o è dichiarato inammissibile il ricorso proposto avverso la stessa

trollo tecnico. In tal senso, appunto, si è espresso il TAR della Puglia.

5. – Entità del superamento dei limiti

Nel contesto dei motivi di ricorso richiamati nella sentenza in esame, si evince il tentativo – del ricorrente – di sostenere come un superamento del limite differenziale, **pari ad 8 dB**, dimostri che l'immissione di rumore sia **modestissima**; tanto da azzardarsi a qualificare del tutto ingiustificata – ad avviso di questi – l'adozione di una ordinanza contingibile ed urgente. Una tale affermazione fa “*sgranare gli occhi*” e “*drizzare i capelli*” a chiunque; sol tenendo conto che il *valore limite differenziale di immissione* per il periodo diurno è pari a 5 dB, e che, pertanto, il rumore ambientale rilevato (quindi la rumorosità misurata in presenza della fonte disturbante) superava di ben **13 dB** il rumore residuo misurato in assenza della fonte disturbante.

A tal riguardo il TAR Puglia sostiene che l'art. 4, comma 1, del D.P.C.M. 14/11/1997 non riconosce all'Amministrazione comunale il potere di distinguere – nell'ambito delle immissioni che superano i limiti previsti dalla normativa di riferimento – il *grado di intensità* delle immissioni stesse, al fine di provvedere o meno all'adozione delle misure necessarie al loro abbattimento entro la soglia di tollerabilità; così come rileva – sempre il Giudice pugliese – il pieno rispetto, nel caso di specie, nel disposto di cui al comma 2 del citato art. 4 D.P.C.M. 14/11/1997²⁴, concernente l'eventuale mancanza delle condizioni considerate come *soglie di applicabilità* del differenziale; atteso che la documentazione tecnica predisposta dall'organo di controllo dimostra il superamento/rispetto delle stesse.

A nostro avviso, però, esistono realmente ulteriori e fondati elementi, in base ai quali – visto un superamento di 8 dB del *valore limite differenziale di immissione* diurno – la rumorosità presa in esame, non può essere assolutamente essere qualificata come un'immissione *modestissima*. A tal riguardo, tuttavia, è essenziale premettere alcune osservazioni di carattere generale.

In primo luogo è doveroso ricordare che il **suono** nasce dalla vibrazione di corpi elastici e, analogamente, si propaga attraverso la vibrazione delle particelle di materia, diffondendosi nel mezzo di trasmissione – sia esso solido, liquido, aeriforme, ma non nel vuoto – sotto forma di onde oscillatorie. Onde che, raggiungendo l'orecchio, ne fanno vibrare la membrana sensibile del timpano, generando un segnale che viene quindi inviato al cervello; dove il segnale si traduce nella nostra percezione del suono. Si tratta quindi della diffusione di energia meccanica – normalmente in un fluido – per onde sinusoidali di oscillazione (generate da un corpo in vibrazione) propagantesi²⁵ in tutte le direzioni al-

²⁴

«Le disposizioni di cui al comma precedente non si applicano nei seguenti casi, in quanto ogni effetto del rumore è da ritenersi trascurabile: a) se il rumore misurato a finestre aperte sia inferiore a 50 dB(A) durante il periodo diurno e 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 25 dB(A) durante il periodo notturno.»

²⁵

Propagazione che, ovviamente, dipende anche dalla densità e temperatura dell'aria

la velocità di 331,8 m/s, (in aria a 0°C). Ne consegue che il **suono** può definirsi: un fenomeno psico-acustico²⁶, inteso come perturbazione vibratoria in un mezzo elastico (gassoso, liquido o solido), senza trasporto di materia, ma di sola energia.

Mutatis mutandis, il **rumore** deve necessariamente considerarsi come un fenomeno acustico – dovuto al sommarsi di un indefinito numero di suoni elementari – che presenta caratteristiche tali – sia come qualità, sia, soprattutto, come intensità – da produrre una sensazione uditiva “sgradevole”; tanto da risultare **indesiderato, fastidioso** o, addirittura, **dannoso** per la salute.

Le due caratteristiche più importanti per la valutazione di un suono (sia esso gradito o sgradito) sono l'*ampiezza*²⁷ e la *frequenza*²⁸. Quando si “*chiacchiera*” di rumore, capita, fra le altre cose, di riferirsi all’ *intensità sonora*²⁹, alla *sorgente di rumore*, alla *potenza sonora*³⁰, alla *sensazione sonora*, alla *pressione sonora*³¹ ed al suo *livello*, ecc. ecc..

Con particolare riguardo a quest’ultimo, bisogna tener presente che il suono più debole rilevabile dall’orecchio umano è pari a “20 milionesimi di Pascal” (quindi **20 μPa**)³²; anche se poi tale variazione di livello di *pressione sonora* è talmente piccola che la membrana del timpano del nostro orecchio subisce uno spostamento inferiore al diametro di un atomo. Ciononostante – in maniera quasi antitetica – l’orecchio umano riesce a tollerare³³ pressioni sonore di un milione di volte più elevate. Da ciò risulta scontato – potendosi imbattere in un simile *range* di grandezze – che, se misurassimo il suono in Pascal o in microPascal, sarebbe necessario dover lavorare con numeri enormi e difficilmente u-

²⁶ Caratterizzato da parametri fisici ben determinati (altezza, intensità, timbro).

²⁷ Che è la misura dell’intensità di una variazione di pressione sonora

²⁸ Che è la misura della sua velocità di variazione

²⁹ Con la quale si deve intendere la maggiore o minore energia vibratoria che un suono trasporta al nostro orecchio, riferita all’unità di tempo

³⁰ La **potenza sonora** di una sorgente (l’energia che attraversa in un secondo la superficie di 1 centimetro quadrato) è una grandezza caratteristica della sorgente stessa ed è indipendente dall’ambiente in cui il rumore viene irradiato: mediante tale grandezza è possibile quindi confrontare la rumorosità di macchine diverse tra loro. Per la legge della conservazione dell’energia, il flusso di energia per unità di tempo che attraversa una superficie che racchiude totalmente una sorgente, deve essere uguale alla potenza sonora di quella sorgente (meno eventuali perdite dissipative).

³¹ La **pressione acustica o pressione sonora** è una perturbazione subita dall’aria per effetto della sorgente sonora, ed equivale alla differenza tra la pressione $p(t)$ in un dato istante e quella $p(0)$ esistente prima dell’inizio del fenomeno sonoro; si tratta di una grandezza scalare – caratteristica del punto di misura – che meglio descrive il fenomeno acustico. Ha per dimensione il Newton su metro quadro ($N \cdot m^2$) e, solitamente, viene espressa in Pascal (Pa) o microPascal (μPa). Il *livello* di pressione sonora SPL si esprime in decibel (dB) e viene qualificato anche come l’ intensità fisica effettiva dei suoni .

³² Che è un fattore inferiore di 5 miliardi di volte la normale pressione atmosferica

³³ Che è cosa diversa dal “gradire”

tilizzabili. Ci sono più modi per risolvere tale problema.

Tutti noi sappiamo che per misurare una «quantità» occorre avvalersi, in ogni caso, di una *scala standard di riferimento*; che non venga semplicemente fissata, ma sia anche universalmente accettata e riconosciuta³⁴. Il problema di trovarsi a dover misurare quantità che sono *molto più piccole* – ma il dilemma si pone anche quando sono *tanto più grandi* – rispetto a quelle “di riferimento”, può essere “comodamente” risolto utilizzando dei **prefissi** standard³⁵. Si tratta di un sistema molto conveniente che – avendo a che fare con *ordini di grandezza* molto diversi fra loro – può anche divenire indispensabile.

Per quanto riguarda il **rumore**³⁶, nonostante che anche per esso – come negli altri casi cui si è fatto poc'anzi riferimento – la gamma di valori a cui ci dobbiamo necessariamente riferire è molto grande, è stata scelta una soluzione completamente diversa. Si è preferito utilizzare un sistema di misura a scala **non lineare**, ma **logaritmica**. Vediamo il perché.

La ragione deriva dal fatto che l'intensità sonora *assoluta* non è per niente facile da misurare, così che si preferisce ricorrere alla misura dell'intensità **relativa** di un suono; detta anche **livello sonoro**, misurato in “*decimi di Bell*” (dB). Il **dB** (*deciBel*) è un' unità, senza dimensioni, che indica il logaritmo in base 10 del rapporto tra la *pressione sonora* del suono in esame ed una *pressione di riferimento*. A dire il vero, il dB non è una vera unità di misura, bensì un **modo** per esprimere una misura. In ogni caso il vantaggio derivante da tale impiego consiste nella notevolissima riduzione della scala di valutazione del rumore – in base alla pressione –, potendo, in tal modo, comprimere l'intera gamma dei rumori in un *range* compreso tra 0 e 140 dB (senza dover ricorrere a cifre a 6 o 7 zeri).

Ecco la ragione per cui il *livello di pressione sonora* è espresso in scala logaritmica. Ma non si tratta soltanto di un modo pratico per “comprimere” i possibili valori di rumorosità e poterne dare un riscontro più leggibile e maneggevole a chiunque; perché esiste anche un'altra ragione altrettanto valida. Il campo dinamico dell'udito umano è molto ampio, così che si preferisce esprimere i parametri acustici come logaritmo del rapporto tra valore misurato (*p*) ed un valore di riferimento (pari alla più piccola pressione in grado di produrre una sensazione sonora). La scala in dB – logaritmica –, infatti, è quella che (rispetto alla scala *lineare* in Pascal) riesce a dare un'approssimazione migliore per la percezione umana dell'*intensità sonora relativa*; non riuscendo, l'orecchio umano, ad avvertire la variazione di livello di pressione sonora – in dB – come una variazione *proporzionale* di percezione sonora. Sarebbe veramente assurdo trascurare o sottovalutare che la *sensazione uditiva soggettiva* non corrisponde *linearmente* all'ampiezza di un suono (essendo essa molto più vicina al *logaritmo* della variazione relativa fra due livelli di pressione sonora), ed il farlo non porterebbe ad ottenere alcun vantaggio; quindi meglio tenerne conto!

Per questa ragione, quel valore di **20 µPa** – che si è visto essere il suono più

34

Per il **peso** utilizziamo come riferimento il grammo, per le **lunghezze** ci serviamo del metro, per la **dimensione dei file** ci riferiamo ai byte, ecc. ecc.

35

Per la capienza di un hard-disk, nessuno utilizza l'indicazione “40 miliardi di byte”, bensì il prefisso **giga**: 40 Gbyte

36

Quindi il suono non gradito.

debole che l'orecchio umano possa percepire – non fa altro che divenire il corrispondente valore di **0 dB** (*soglia dell'udito*); definibile come nostra “pressione sonora di riferimento”, in contrapposizione al valore massimo di 140 dB (*soglia del dolore*) che caratterizza il culmine della scala logaritmica di cui trattasi.

Quindi, niente *scala lineare* (come si avrebbe se utilizzassimo i microPascal: μPa); preferendo ad essa una scala diversa e più ridotta (*logaritmica*), che consente l'uso di grandezze molto più “pratiche” ed attinenti!

A dire il vero, ci sarebbe anche da rilevare che una valutazione qualitativa dei suoni, basata esclusivamente su dati oggettivi (quali i livelli di *pressione sonora* alle diverse frequenze), non potrebbe considerarsi valida ai fini di un riscontro in termini di *sensazione sonora*. Solitamente, per simulare la risposta in frequenza dell'orecchio umano, occorre computare la ponderazione introdotta dall'apparato uditivo – in funzione della frequenza – attraverso la cosiddetta «scala di ponderazione “A”³⁷»; cui competono le necessarie correzioni che, in genere, fanno optare per l'utilizzo del **dB(A)** invece del **dB**. Ma questa sarebbe una questione che ci porterebbe eccessivamente “fuori strada” rispetto al tema che ci siamo prefissati di trattare.

Con la sottostante tabella sono state poste a diretto confronto una **scala logaritmica**³⁸ ed una **scala lineare**³⁹, indicanti entrambe dei *livelli di pressione sonora* fra loro corrispondenti (tabella -1 -).

Tabella – 1 – Comparazione di Livelli di Pressione sonora espressi in:	
μPa (microPascal)	DeciBel
20	0
200	20
2.000	40
20.000	60
200.000	80
2.000.000	100
20.000.000	120
200.000.000	140

Come si può constatare, il valore di **20 μPa** (*soglia dell'udito*) costituisce il livello di riferimento corrispondente a **0 dB(A)**; e, partendo da tale base, è possibile rilevare anche tutte le rimanenti correlazioni ivi rappresentate.

³⁷ La filtrazione dei valori alle diverse frequenze la ritroviamo nei filtri “A” normalmente contenuti all'interno dei **fonometri** comunemente commercializzati

³⁸ da 0 a 140 dB; quindi espressi senza utilizzare il *filtro di ponderazione A*

³⁹ da 20 a 200.000.000 di μPa

In tal modo è semplice verificare – anche per i non *addetti ai lavori* – che (ad esempio) un aumento di rumorosità di **+ 20 dB** non sempre richiede l'impiego del medesimo (chiamiamolo) “sforzo energetico”; non sempre, cioè, si deve spendere la medesima quantità di *energia* per ottenerlo. Difatti (per quanto occorra precisare che si tratta di dati puramente **indicativi e sommari**), per generare un innalzamento⁴⁰ *differenziale* da **60 a 80 dB**, occorrerà un incremento del *livello di pressione sonora* di circa **180.000 µPa** (Cfr. la sovrastante tabella: $200.000 - 20.000 = 180.000$). Viceversa, se prendiamo in considerazione lo stesso aumento, che però intervenga **fra 20 e 40 dB**, chiunque può riscontrare con i propri occhi, come basti, per ottenerlo, un incremento del *livello di pressione sonora* di soli **1.800 µPa** ($2.000 - 200 = 1.800$). In quest'ultimo caso, pertanto, sarà sufficiente impiegare **la centesima** parte del precedente incremento di *livello di pressione sonora*, per ottenere **lo stesso** aumento di rumorosità di **+ 20 dB**.

Questa particolarità, di estrema rilevanza, si riscontra anche prendendo in considerazione valori differenziali di minore entità: il risultato è ugualmente sconcertante. Ad esempio, se, partendo da un *rumore residuo* uguale a **25,0 dB(A)**, si attivasse una fonte di rumore disturbante, sarebbero sufficienti circa **210 µPa**⁴¹ per raggiungere un valore di *rumore ambientale* pari a **28,0 dB(A)**⁴². Raggiunta tale soglia – ove ci trovassimo in periodo notturno – da quel punto in poi si avrebbe il superamento del *valore limite differenziale di immissione* – pari a **3 dB** –!! Occorre notare che, all'inverso, **lo stesso incremento di livello di pressione sonora** (quindi gli stessi **+ 210 µPa**), nel caso in cui si verifichi – sempre a titolo esemplificativo – in presenza di (cioè a partire da) un *rumore residuo* pari a **50 dB(A)**, **non porta affatto** ad un valore di *rumore ambientale* di **53,0 dB(A)**, bensì solo e soltanto a **50,2** o, tutt'al più, a **50,3 dB(A)**; con un *differenziale* risultante pari a circa **+ 0,3 dB**⁴³, cioè **10 volte inferiore al precedente!!**

Per avere lo stesso incremento *differenziale* di **+ 3,0 dB** – verificatosi nell'altra situazione ambientale precedentemente esemplificata – occorrerebbe, infatti, un aumento di circa **2.820 µPa**: valore **ben 13 volte** più grande di quello visto nella situazione precedente.

La particolarità derivante dall'impiego di una scala logaritmica – cui abbiamo finora fatto riferimento – porta, molto spesso, ad effettuare affermazioni azzardate; quali, ad esempio, che un incremento di **3 dB** implichi **il raddoppio della**

⁴⁰ Ma il ragionamento può esser fatto anche considerando un decremento.

⁴¹ Indicazione del tutto sommaria

⁴² Vedasi grafico di cui alla **figura « 1 »** in calce al documento; precisando che trattasi di rappresentazione del tutto indicativa, che non vanta certamente pretese di esattezza.

⁴³ Vedasi grafico di cui alla **figura « 2 »** in calce al documento (precisando che trattasi di rappresentazione del tutto indicativa, che non vanta certamente pretese di esattezza). Dove è facile notare come un *livello di pressione sonora* di **50 dB(A)** equivalga, grosso modo, ad un valore di **9.000 µPa**; così che con un incremento di **210 µPa** (che provocherebbero un innalzamento da 25 a 28,0 dBA), in questo caso, si ottiene un *differenziale* di soli **+ 0,3 dB(A)**, raggiungendo al massimo un valore di *rumore ambientale* di circa **50,3 dB(A)**.

rumorosità e/o che un incremento di 10 dB porti addirittura a **decuplicarla**. Bisogna fare molta attenzione a non confondere termini – come *pressione*, *potenza* o *sensazione* – che solo in apparenza possono sembrare equivalenti.

Se, dal punto di vista fisico, è sicuramente vero che un suono dell'intensità di 60 decibel è **dieci volte** più "potente" di un suono di 50 decibel (differenza di 10 dB), così come non è negabile che ad un aumento di 20 decibel corrisponda una **potenza sonora centuplicata**, non può essere trascurato il fatto che si stia parlando di "potenza" sonora. Basta cambiare riferimento terminologico per notare che, invece, un incremento di 10 dB corrisponde⁴⁴ ad un **raddoppio** della **sensazione sonora** percepita dal soggetto esposto (e non ad una sua decuplicazione); mentre invece è sufficiente una variazione di 6 dB per determinare un **raddoppio** della **pressione sonora** (SPL) misurata.

Quando si parla di **raddoppio del suono**, pertanto, non si può prescindere dal precisare "sempre e comunque" se ci si riferisce al raddoppio della *pressione* sonora, al raddoppio della *potenza* sonora, oppure a quello della *sensazione* sonora. La differenza non è da poco! Infatti, mentre un aumento di **6 dB** del livello di *pressione* sonora – rispetto a quello originario – genera effettivamente un raddoppio della **pressione** sonora, un raddoppio di **potenza** sonora – viceversa – registra una variazione di soli **3 dB** rispetto al livello iniziale; dovendo altresì notare che, in ogni caso, una variazione di 10 dB determina – a livello uditivo e non strumentale – un mero **raddoppio** della **sensazione** sonora percepita. Ciò significa e riconferma che, al di là dei dati strumentali (importantissimi in quanto *oggettivi*), l'orecchio umano non funziona in modo lineare e non percepisce – come invece si potrebbe pensare – gli aumenti di rumore con la debita proporzionalità; tanto che al raddoppio della *pressione* sonora o della *potenza* sonora **non** corrisponde un effettivo raddoppio della **sensazione** sonora⁴⁵.

Dopo aver tessuto una simile "ragnatela" di dati – in cui ci sforzeremo di non rimanere impigliati – la conclusione più logica che si può trarre riguardo al verificarsi di un incremento di **13 dB** – com'è quello che si riscontra, rispetto al rumore residuo, nel caso di specie – dovrebbe oramai "germogliare" da sola, ...spontaneamente. Una tale variazione di rumorosità, non solo determina la quadruplicazione concreta della **potenza** sonora iniziale ed anche un **raddoppio effettivo** del livello di **pressione** sonora inizialmente presente, ma fa altresì nascere, nel soggetto esposto, una **sensazione** sonora ampiamente **superiore al doppio** di quella che lo stesso poteva avere in assenza della fonte disturbante; quindi determina qualcosa di "**più**" che un **raddoppio** del rumore "da sopportare". Se tutto questo è indice di un'immissione di rumore **modestissima**, allora vuol dire che non coabitiamo nella stessa galassia di colui che lo sostiene. Nel "nostro" mondo non v'è alcun dubbio che il "**superamento**" del limite (pari a 8 dB) riscontrato a monte del contenzioso in esame, è tutt'altro che modesto !

⁴⁴ In **psicoacustica**; quindi in quella parte dell'acustica che studia il "modo" di sentire degli esseri umani.

⁴⁵ Essendo necessario un effettivo incremento di 10 dB per percepire un raddoppio del volume di un suono (nonostante che nella realtà strumentale l'aumento effettivo e concreto sia stato di 10 VOLTE rispetto a quello iniziale).

6. – Utilizzabilità di una ordinanza contingibile ed urgente

Fra le varie lagnanze del ricorrente non può essere taciuta quella secondo cui, dalla motivazione dell'ordinanza, non emerge la ricorrenza del *pericolo grave di danno imminente* nel settore igienico-sanitario – non fronteggiabile con i mezzi ordinari predisposti dall'ordinamento giuridico –, che viene additato (il pericolo) come presupposto necessario per l'adozione dell'ordinanza *contingibile ed urgente*.

Il Giudice Amministrativo per la Puglia, in maniera ineccepibile, evidenzia come il fondamento giuridico dell'impugnata ordinanza sia rinvenibile nel disposto di cui agli artt. 9⁴⁶ della legge 447/1995 e, soprattutto, nel 3 della L.R. Puglia 20 luglio 1984, n. 36 «*Norme concernenti l'igiene e sanità pubblica ed il servizio farmaceutico*», il quale recita: «*In materia di igiene e sanità pubblica il Sindaco adotta i provvedimenti autorizzativi, prescrittivi e di concessione, ivi compresi quelli già demandati al Medico Provinciale e all'Ufficiale Sanitario ed emana le ordinanze contingibili e urgenti. L'attività istruttoria, tecnica e amministrativa è espletata dal Servizio di igiene e sanità pubblica dell'Unità sanitaria locale.*».

In effetti le norme sopra citate (sia l'art. 9 l. 447/1985 che l'art. 3 l.r. Puglia n. 36/1984) costituiscono espressione specifica del più generale potere di ordinanza previsto dall'art. 54, comma 2⁴⁷, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, «*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*» (già art. 38, comma 2, della vecchia legge 142/1990). A tal riguardo il TAR – in linea con il prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa – sottolinea come l'art. 54 di tale Testo Unico abbia determinato un **allargamento** della sfera d'azione dei provvedimenti contingibili e urgenti del Sindaco⁴⁸ – quale ufficiale di governo, in materia di sanità – prevedendo che questi possano essere emanati non più per «*motivi di sicurezza pubblica*» o solo di quella (come prevedeva l'abrogato art. 153 T.U. 4 febbraio 1915 n. 148), ma anche e soprattutto «**al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini**»⁴⁹. In tal senso

46

Art. 9 – Ordinanze contingibili ed urgenti – 1. *Qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della giunta regionale, il prefetto, il Ministro dell'ambiente, secondo quanto previsto dall'articolo 8 della L. 3 marzo 1987, n. 59, e il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, con provvedimento motivato, 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. Nel caso di servizi pubblici essenziali, tale facoltà è riservata esclusivamente al Presidente del Consiglio dei ministri. 2. Restano salvi i poteri degli organi dello Stato preposti, in base alle leggi vigenti, alla tutela della sicurezza pubblica.*

47

«...2 - Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica....»

48

Non contenendo più l'elencazione delle materie in cui questi possono essere adottati

49

Senza contare che, per i provvedimenti contingibili ed urgenti, il testo unico ha introdotto una ulteriore distinzione che era ignota alle precedenti leggi, ponendo una diversificazione fra "ordinanze adottate dal sindaco quale rappresentante della comunità locale" – che possono essere emesse solo in caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale – (art. 50) ed ordinanze

deve ritenersi del tutto legittimo⁵⁰ il provvedimento col quale il Sindaco, con riferimento alla suddetta norma, ordini la riduzione delle *immissioni rumorose* che superino i limiti di rumorosità consentiti e, quindi, costituiscano la fonte di rischi da esposizione ad inquinamento acustico⁵¹; senza dover attendere che si verifichino dei danni, ma, viceversa, intervenendo doverosamente per prevenirli⁵².

7. – Conclusioni

Consapevoli di esorbitare dall'ambito di un commento ad una sentenza del Giudice Amministrativo, riteniamo di poter ugualmente citare una decisione del Tribunale di Venezia⁵³, con la quale è stato individuato proprio nel «**raddoppio della pressione sonora**» il **limite** idoneo per valutare il grado di disturbo di una fonte di rumore; in quanto ritenuto questo come l'unico parametro praticabile al fine di apprezzare, in termini di causalità, la relazione tra l'attività immissiva e la dedotta lesione del *diritto alla salute*. D'altronde, se è vero, come è vero, che l'art. 24 della Costituzione tutela il *diritto alla difesa* (palesato dal ricorrente), nessuno può sottacere che l'art. 32⁵⁴ della stessa Carta Costituzionale tutela, a maggior ragione, il **diritto alla salute**; al quale deve esser attribuito il significato più adeguato, non riducendosi a pensare – in maniera limitativa – alla salute solo e soltanto come ad una assenza di malattie⁵⁵.

del sindaco quale rappresentante del governo, che possono essere emesse solo "al fine di prevenire o eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini" (art. 54).

⁵⁰ Senza poter sottacere la contestuale validità di quanto stabilito con la sentenza Tar Toscana, Sez. III, 19 aprile 2002, n. 803 : – *Il potere extra ordinem del Sindaco quale ufficiale del governo, come disciplinato dall'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 ... rimane pur sempre di carattere eccezionale e residuale e va esercitato ove sia ravvisabile l'impossibilità di ricorrere agli ordinari rimedi apprestati dall'ordinamento,... e il relativo provvedimento deve essere congruamente motivato*

⁵¹ Vds. T.a.r. Lazio, sez. II, 22 febbraio 1995 n. 242; T.a.r. Toscana, Sez. II, 14 febbraio 2000, n. 168; T.a.r. Sicilia – Palermo, Sez. II, 1 luglio 1993, n. 564; T.a.r. Sicilia – Catania, Sez. II, 9 giugno 1992, n. 596

⁵² Consiglio di Stato, Sez. V - Sentenza 2 aprile 2003, n. 16782: «... *L'ordinanza contingibile e urgente, quando miri a preservare la salute pubblica, può essere adottata non solo per porre rimedi a danni già verificatisi alla salute, ma anche e soprattutto, alla stregua dell'art. 32 Cost., per evitare che tali danni si verifichino...* (che richiama Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 1996, n. 220).

⁵³ Trib. Venezia, 27 settembre 2000 [Pres. De Curtis]

⁵⁴ art. 32 – *La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.*

⁵⁵ Tribunale di Modena, sez. I- ordinanza 11 novembre 2003 n. 42 - Pres. Cigarini, Est. Pagliani - Franchini ed altri c. Ricchi ed altri; che richiama la sentenza del Tribunale di Milano, 21 ottobre 1999, in *Giur. milanese* 2000, 68: – «... è ravvisabile il danno esistenziale da inquinamento acustico nel

A tal punto costituirebbe una grave mancanza omettere un doveroso richiamo anche alla sentenza 14 febbraio 2003 della Corte di Appello di Milano⁵⁶, Sezione seconda civile. Per quanto – lo ribadiamo – si tratti, anche in questo caso, di un giudizio in materia civile di fronte al Giudice ordinario, non appare possibile trascurare il concetto che in tal sede viene ribadito circa la sussistenza di un **danno esistenziale** determinato dall'inquinamento acustico: *«...Non è soltanto il diritto alla serenità domestica, nel ristretto ambito della propria abitazione, ad essere violato, ma anche la menomazione delle altre attività di svago, sociali e culturali che solitamente si svolgono al di fuori della abitazione familiare e costituiscono corollario alla libera estrinsecazione della personalità che può essere lesa sia nell'ambito familiare e privato, sia esterno, cioè sociale, culturale, ricreativo, senza che insorga necessariamente una vera e propria malattia psichica.*

Il danno esistenziale è, quindi, individuabile, ove sia accertata una modificazione peggiorativa, purché, come già evidenziato, apprezzabile per intensità e qualità, nella sfera personale del soggetto leso, tra cui va fatta rientrare la alterazione del diritto alla “ normale qualità della vita” e/o “alla libera estrinsecazione della personalità”».

La Corte milanese, pur prendendo atto, da un lato, dell'esistenza di una giurisprudenza che – in parte – dubita del «*riconoscimento della risarcibilità del pregiudizio psichico subito, in mancanza di una lesione medicalmente accertabile*» e, dall'altro, che, nel caso esaminato, ci si trovava di fronte ad un danno di natura psichica «*non percettibile visivamente dal giudicante*», ne ha ugualmente affermato la risarcibilità come danno esistenziale. Quindi i rumori che superano la soglia della normale tollerabilità, sottolinea la Corte milanese, determinano una **sensazione di malessere** e di **alterazione dell'equilibrio psico-fisico** che «*pur senza qualificarsi come vero e proprio danno biologico*» vanno a **ledere la serenità domestica** «*suscettibile di risarcimento*». C.v.d.

Le statuizioni contenute nella sentenza 3591/2003 hanno costituito l'occasione per affrontare alcuni “*temi caldi*”, notoriamente “*ricorrenti*” nelle numerose diatribe che, di volta in volta, nascono in tema di inquinamento acustico. Certamente nessuno ha la pretesa di sostenere che “sia semplice” districarsi nel groviglio delle numerosissime leggi, regolamenti, direttive, norme, disposizioni ecc. ecc. vigenti in materia; i quali, a forza di regolare astrattamente le situazioni, che potenzialmente possono verificarsi nella realtà, finiscono – in alcuni casi – per renderle irresolubili. Così come, tale situazione ingarbugliata, non potrà certamente costituire avallo alla facoltà di “*molestare*” impunemente il proprio prossimo, con rumori eccessivi. Non vuol neppure costituire una sorta di preventiva giustificazione per gli addetti ai

caso in cui, a causa del superamento dei limiti di tollerabilità delle immissioni sonore fissati dalla legge, si verifichi in concreto una lesione della serenità personale dell'individuo, ossia un'alterazione del benessere psico-fisico, dei normali ritmi di vita che si riflettono sulla tranquillità personale del soggetto danneggiato, incidendo sulle normali attività quotidiane e provocando uno stato di malessere psichico diffuso che, pur non sfociando in una vera e propria malattia, provoca, tuttavia, ansia, irritazione, difficoltà a far fronte alle normali occupazioni e depressione...».

lavori, ma – non nascondiamocelo!! – resta il fatto che, anche secondo i nostri padri⁵⁷, la sussistenza di un ordinamento giuridico caratterizzato da innumerevoli leggi **non** possa certamente considerarsi un “buon sintomo”⁵⁸.

(*)

AVVOCATO

CONSULENTE LEGALE AMBIENTALE

MEMBRO A.N.E.A. n° 335

silvanodiros@email.it – silvanodiros@yahoo.it

(**)

TECNICO COMPETENTE IN ACUSTICA AMBIENTALE

SOCIO M.R.T. MISSIONE RUMORE TOSCANA

delsordo@abacoambiente.it

57

Tacito, Annali, III, 27

58

Corruptissima republica plurimae leges (Quando l'autorità pubblica è sommamente corrotta, innumerevoli sono le leggi)

FIGURA n° 1

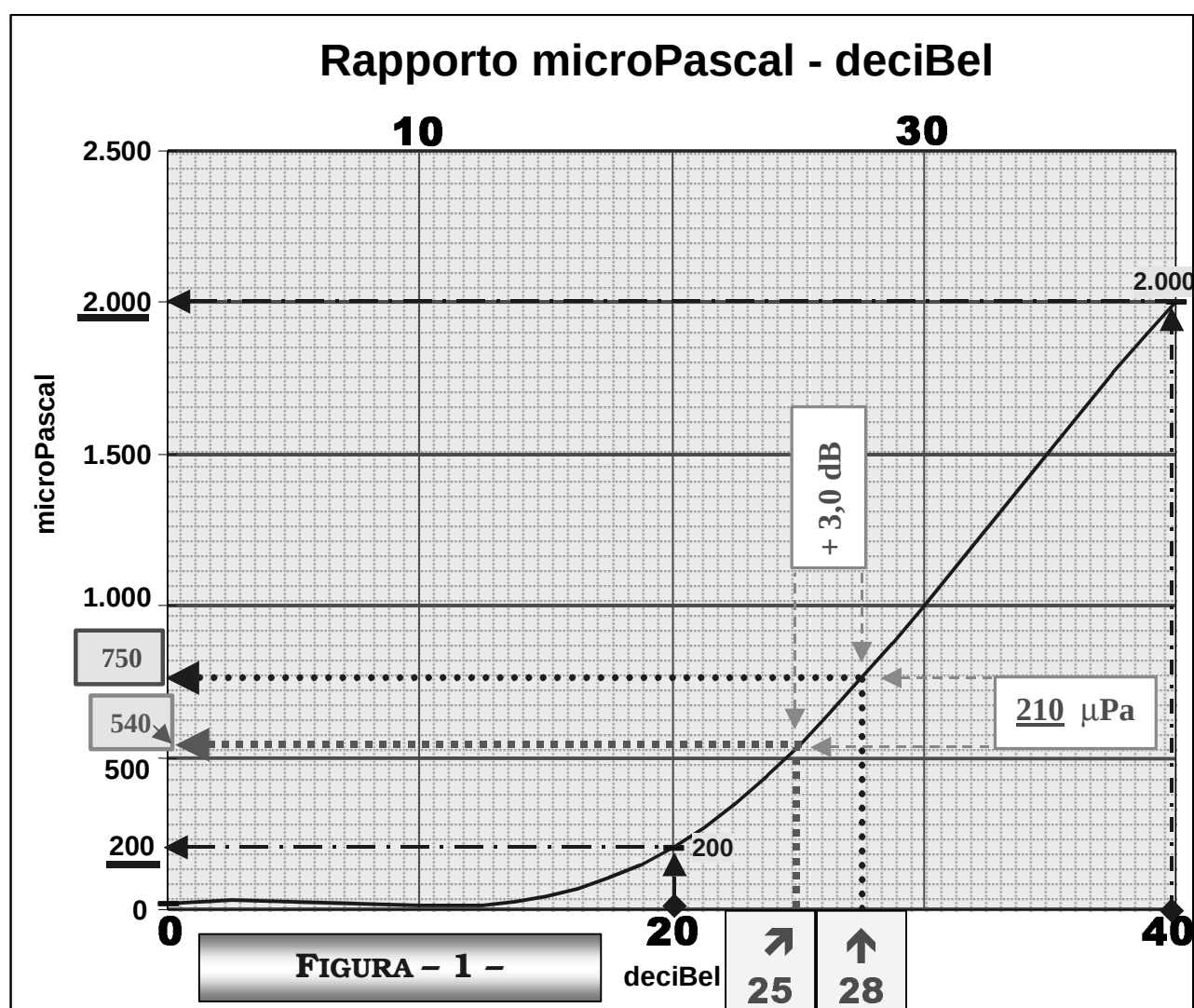
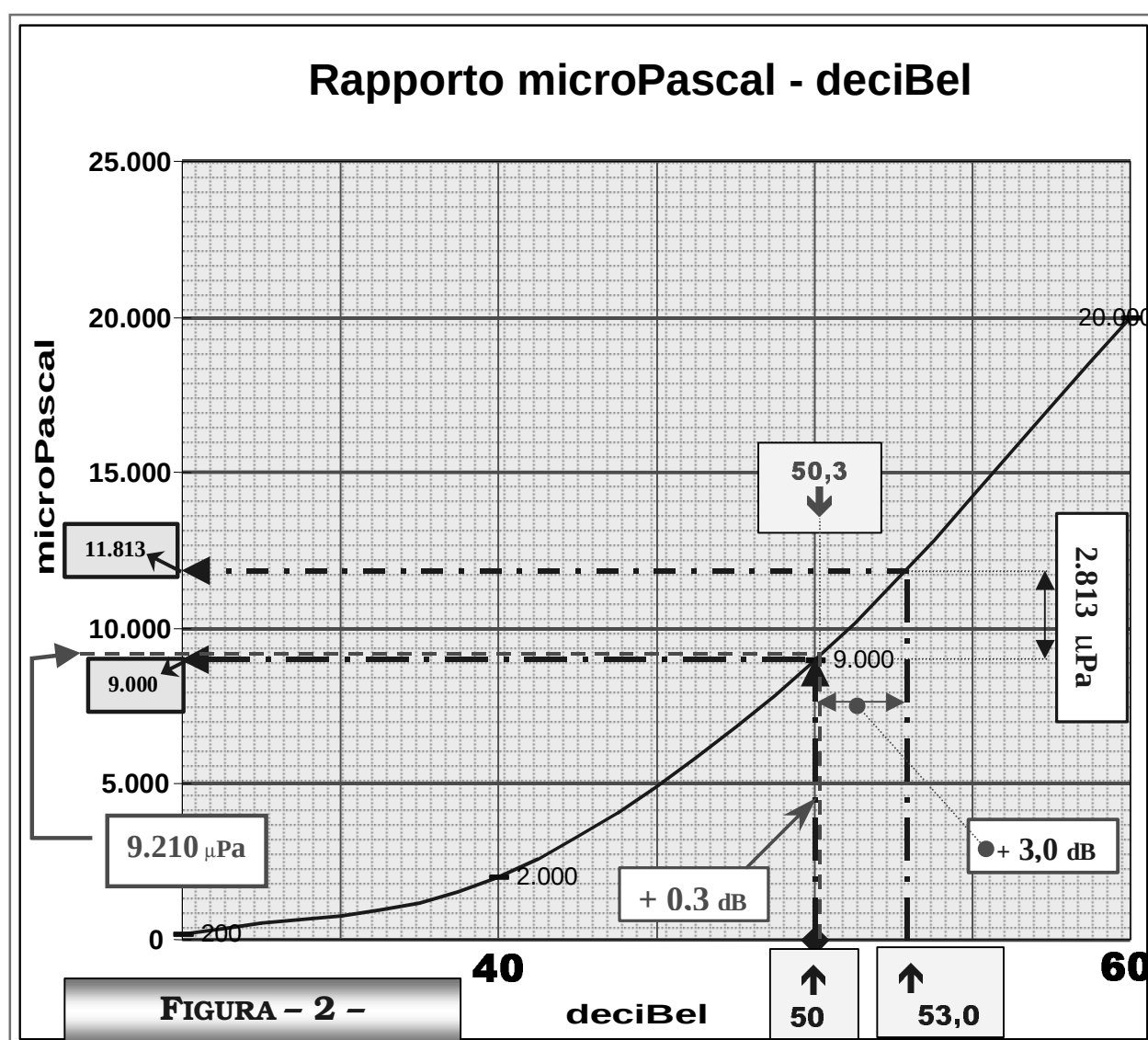


FIGURA n° 2



TESTO DELLE SENTENZE:

.....

TESTO DELLA SENTENZA DEL

CONSIGLIO DI STATO, 26 settembre 2003, n. 3591

Pres. FERRARI, Est. CABRINI - S.F. (avv. Tatone) c. Comune di Bari (avv. Bruno), B.M. (avv. D'Ippolito) ed altro (n.c.).



N. 3591/03 Reg.

REPUBBLICA ITALIANA

N. 1664/00 Reg. Ric.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sede di Bari, Sez. I, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1664 del 2000 proposto da Santoro Francesco, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Tatone, presso il cui studio, sito in Bari alla via A. Gimma, n. 171, è elettivamente domiciliato,

CONTRO

- il Comune di Bari, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Vito Bruno, ed elettivamente domiciliato presso gli uffici dell'Avvocatura comunale, via Marchese di Montrone, n. 5;
- l'A.s.l. BA/4, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita;
- Boscia Michele, rappresentato e difeso dall'avv. Armando D'Ippolito, presso il cui studio, sito in Bari, via Principe Amedeo, n. 50, è elettivamente domiciliato;

PER L'ANNULLAMENTO

- dell'ordinanza prot. n. 1570/2000/I/SISP del V. Sindaco di Bari, emessa il 3 maggio 2000, il verbale di sopralluogo ed accertamento del 7/2/2000 eseguito dal P.M.P. – Nucleo operativo di vigilanza ed Isp.ne A.s.l. Ba/4; il sopralluogo e la rilevazione fonometrica eseguita dal P.M.P. A.s.l. Ba/4 il 7/2/2000, come da verbale di pari data;
- il provvedimento di irrogazione di sanzione amministrativa A.s.l. Ba/4, prot. n. 0360/2000 del 2/3/2000, ed ogni ulteriore atto consequenziale, presupposto e comunque ad essi preordinato;

Visto il ricorso e i relativi allegati;

Visto il ricorso contenente motivi aggiunti notificato in data 18/7/2000 e depositato in data 21/7/2000;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bari e del sig. Boscia Michele;

Vista la memoria difensiva e i documenti depositati in giudizio dal Comune di Bari in data 29/8/2000;

Vista l'ordinanza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Sede di Bari, Sez. I, n. 1100/2000, depositata in data 30/8/2000;

Visti i documenti depositati in giudizio dal ricorrente in data 15/7/2003;

Vista la memoria difensiva depositata in giudizio dal Comune di Bari in data 29/7/2003;

Visti gli atti tutti del giudizio;

Relatore nella pubblica udienza del giorno 24 settembre 2003 il Referendario, dott.ssa Federica Cabrini.

Uditi i difensori presenti delle parti in causa, come da verbale;

Rilevato in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

In data 7/2/2000 il P.M.P. – Nucleo operativo di vigilanza ed Isp.ne A.s.l. Ba/4 ha effettuato

un sopralluogo presso l'abitazione del sig. Michele Boscia al fine di accertare il grado di rumorosità proveniente dallo studio dentistico del dott. Francesco Santoro, posto nell'appartamento soprastante l'abitazione del sig. Boscia.

Con nota prot. n. 0360/2000 del 2/3/2000, l'A.s.l. Ba/4 ha comunicato al sig. Santoro che gli accertamenti fonometrici a carico dello studio dentistico avevano evidenziato la violazione dell'art. 4, comma 1, D.P.C.M. 14/11/1997, punita ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge 26/10/1995, n. 447 e che egli avrebbe potuto avvalersi del diritto di far pervenire, entro 30 giorni, scritti difensivi o documenti, ovvero, in mancanza, di effettuare, entro 60 giorni, il pagamento in misura ridotta della sanzione amministrativa (pari a £ 2.000.000).

In data 11/4/2000 il ricorrente ha chiesto la revoca della sanzione amministrativa, lamentando la violazione del principio del contraddittorio (esecuzione dei rilievi fonometrici in assenza dell'interessato), nonché il rilascio di copia della relazione tecnica eseguita a seguito del sopralluogo del 7/2/2000.

Con ordinanza n. 1570/2000/I/SISP del 3/5/2000, notificata il successivo 25/5/2000, il Sindaco di Bari, premesso che le rilevazioni fonometriche effettuate dal Presidio Multizonale di Prevenzione Settore Fisico Ambientale A.u.s.l. Ba/4 avevano accertato che la rumorosità proveniente dal compressore a servizio dello studio dentistico del ricorrente non era da ritenersi compatibile con il limite differenziale di immissione imposto dal D.P.C.M. 14/11/1997 e tenuto conto che l'inquinamento acustico poteva risultare di grave pregiudizio alla salute pubblica e che lo stesso poteva anche essere aggravato, nei mesi estivi, dal funzionamento dell'impianto di climatizzazione, ha ordinato al sig. Santoro, in qualità di responsabile dello studio dentistico, di porre in essere misure tecniche ed organizzative per l'abbattimento delle emissioni rumorose prodotte dal compressore.

Con ricorso notificato in data 23/6/2000 e depositato in data 21/7/2000 il sig. Santoro ha impugnato gli atti in epigrafe indicati (l'ordinanza prot. n. 1570/2000/I/SISP del V. Sindaco di Bari, emessa il 3 maggio 2000, il verbale di sopralluogo ed accertamento del 7/2/2000 eseguito dal P.M.P. - Nucleo operativo di vigilanza ed Isp.ne A.s.l. Ba/4; il sopralluogo e la rilevazione fonometrica eseguita dal P.M.P. A.s.l. Ba/4 il 7/2/2000, nonché il provvedimento di irrogazione di sanzione amministrativa A.s.l. Ba/4, prot. n. 0360/2000 del 2/3/2000) esponendo le seguenti censure in diritto:

1) *Nullità dell'accertamento eseguito dal P.M.P. A.s.l. Ba/4 e del relativo verbale del 7/2/2000 per violazione dell'art. 223 disp. coord. c.p.p. in relazione all'art. 24, comma 2, Cost. - Violazione ed errata applicazione dell'art. 2 lett. e) f) l. 447/1995. Violazione degli artt. 14 e 15 l. 689/1981. Illegittimità derivata dell'ordinanza sindacale impugnata*, atteso che l'autorità ispettiva non ha dato all'interessato l'avviso dell'ora e del luogo di effettuazione dei rilievi fonometrici, così impedendogli di presenziare, e di esercitare il diritto di difesa e, comunque, ha effettuato i rilievi solo vicino ai ricettori (l'appartamento del controinteressato), omettendo invece di effettuarli in prossimità della sorgente (lo studio del ricorrente);

2) *Violazione ed erronea applicazione dell'art. 38, comma 2, l. 8 giugno 1990, n. 142. Carenza assoluta di motivazione. Carenza del necessario presupposto dell'urgenza ed attualità del pericolo. Carenza assoluta di istruttoria*, atteso che dalla motivazione dell'ordinanza non emerge la ricorrenza del pericolo grave di danno imminente nel settore igienico-sanitario, non fronteggiabile con i mezzi ordinari predisposti dall'ordinamento giuridico, che avrebbe costituito presupposto necessario dell'adozione dell'ordinanza contingibile ed urgente.

Con nota 14/6/2000, prot. n. 301/2000/S.I.S.P., asseritamente ricevuta in data 26/6/2000, l'A.u.s.l. Ba/4 ha trasmesso al ricorrente copia degli accertamenti fonometrici effettuati dal Presidio Multizonale di Prevenzione Settore Fisico Ambientale.

Con ricorso contenente motivi aggiunti notificato in data 17-18/7/2000 e depositato in data 21/7/2000, il ricorrente ha censurato gli accertamenti fonometrici effettuati in data 7/2/2000 dall'A.u.s.l. Ba/4 lamentando:

1) *Violazione ed erronea applicazione dell'art. 2, comma 2, D.M. 16/3/1998. Eccesso di potere per carenza e/o difetto di istruttoria, carenza assoluta e/o difetto di motivazione*, atteso che i rilievi fonometrici sono stati eseguiti mediante fonometro, calibratore e microfoni, che, ad eccezione del fonometro, non rispettavano le condizioni di omologazione previste dalla legge (conformità alle norme IEC ed EN);

2) *Violazione ed erronea applicazione dell'all. B D.M. 16/3/1998, punti 5/6. Eccesso di potere per difetto assoluto e/o carenza di istruttoria. Difetto assoluto e/o carenza di motivazione*, atteso che la relazione degli accertamenti effettuati non contiene alcun riferimento né alle modalità con cui è stato eseguito l'accertamento in esterno, né al rispetto della procedura imposta dai punti 5 e 6 dell'allegato richiamato;

3) *Eccesso di potere per sviamento, carenza e/o errore sul presupposto, carenza e/o insufficienza della motivazione, travisamento dei fatti*, atteso che il superamento del limite differenziale nella misura di 8 dB dimostra che l'immissione è modestissima e non giustifica quindi l'adozione di una ordinanza contingibile ed urgente.

In data 4/8/2000 si è costituito in giudizio il Comune di Bari, con memoria di mera forma, chiedendo il rigetto del ricorso.

In data 29/8/2000 il Comune di Bari ha depositato i documenti inerenti il ricorso, nonché una memoria difensiva nella quale, confutando tanto il ricorso principale che quello contenente motivi aggiunti, eccepisce che:

- l'art. 223 disp. coord. c.p.p. è inapplicabile alla presente controversia;
- gli accertamenti fonometrici sono sempre eseguiti almeno una volta in modalità discreta (senza preavviso) al fine di monitorare le normali condizioni di funzionamento ed emissione della sorgente; nel caso di specie, peraltro, il ricorrente è stato reso tempestivamente edotto dei risultati dei rilievi, è stato informato della possibilità di fare intervenire persona di fiducia e ha poi partecipato al completamento degli accertamenti;
- l'ordinanza sindacale è stata emessa in applicazione dell'art. 3 l.r. Puglia 20/7/1984, n. 36 (*Norme concernenti l'igiene e sanità pubblica ed il servizio farmaceutico*) e dell'art. 9 l. 447/1995 (*Legge quadro sull'inquinamento acustico: ordinanze contingibili ed urgenti*), e non dell'art. 38 l. 142/1990; d'altra parte, ai sensi dell'art. 38 l. 142/1990 ben possono essere emesse ordinanze contingibili ed urgenti *«al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini»*;
- la strumentazione utilizzata è conforme alla normativa di riferimento (art. 2 D.M. 16/3/1998) (né il ricorrente ha provato il contrario), e risulta tarata dal Centro di taratura 68/E (accreditato S.I.T.), istituito da I.C.E. Laboratorio Certificazione Elettronica s.n.c.
- la relazione esplicativa degli accertamenti fonometrici effettuati attesta che le misure sono state eseguite nel rispetto delle modalità previste dal D.M. 16/3/1998, che il rilevamento è avvenuto sia in ambiente abitativo che in esterno (essendo peraltro tale secondo rilevamento ininfluenza nel caso di specie - v. art. 4 punto 1 D.P.C.M. 14/11/1997);
- gli organi accertatori hanno verificato inequivocabilmente l'avvenuta violazione del limite differenziale imposto in ambiente abitativo ed in periodo di riferimento diurno, peraltro elevata per le misure eseguite a finestre aperte, ma comunque presente anche per le misure effettuate a finestre chiuse (tale da causare grave pregiudizio alla salute pubblica).

Con ordinanza n. 1100/2000, depositata in data 30/8/2000, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Sede di Bari, Sez. I, considerato che, sulla scorta di una sommaria valutazione del ricorso, i motivi apparivano privi di fondamento, ha rigettato l'istanza di sospensione proposta in via incidentale dal ricorrente.

In data 19/2/2001 si è costituito in giudizio il sig. Boscia Michele chiedendo il rigetto del ricorso.

Con memoria difensiva depositata in giudizio in data 29/7/2003 il Comune di Bari ha insistito per il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del giorno 24 settembre 2003, uditi i difensori delle parti presenti, come da verbale, il ricorso è passato in decisione.

DIRITTO

1. Ritiene in via preliminare il Collegio di dover rilevare il difetto assoluto di giurisdizione dell'autorità giurisdizionale (ordinaria e amministrativa) con riferimento all'impugnazione della nota dell'A.u.s.l. Ba/4 - Presidio Multizonale e di prevenzione, prot. n. 0360/2000, del 2/3/2000.

Essa costituisce il verbale di contestazione-accertamento per la violazione dell'art. 4, comma 1, D.P.C.M. 14/11/1997, punita, ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge n. 447 del 26/10/1995, con una sanzione amministrativa pecuniaria.

Secondo il prevalente orientamento della giurisprudenza soltanto nel regime speciale previsto dal codice della strada il processo verbale di accertamento dell'infrazione possiede potenziale attitudine a divenire titolo esecutivo, ponendosi, per l'effetto, come atto terminale del procedimento sanzionatorio in luogo dell'ordinanza-ingiunzione (così giustificando l'immediata opposizione in sede giurisdizionale), mentre, per altre e diverse violazioni (depenalizzate) soggette alla disciplina generale della l. 689/1981, il medesimo verbale di accertamento dell'infrazione (ancorché contenga l'invito ad effettuare il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della citata legge) è privo di tale, potenziale efficacia, e non è, pertanto, direttamente impugnabile in sede giurisdizionale (Cass. civ., Sez. III, 5 aprile 2000, n. 4145; Cass. civ., Sez. III, 19 maggio 2000, n. 6485; Cass. civ., Sez. un., 27 maggio 1999, n.

314).

Di recente la Corte Costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 16, 18 e 22 l. n. 689/1981, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 113 Cost. affermando che essa poggia su un presupposto erroneo in quanto il verbale di contestazione-accertamento per violazioni per le quali sia prevista solo una sanzione amministrativa pecuniaria è solo il primo atto di un procedimento amministrativo e non è, di per sé, immediatamente lesivo di posizioni del soggetto cui viene attribuita la violazione, e dal momento che non costituisce in alcun modo titolo esecutivo per il pagamento dovendo sempre e in ogni caso intervenire a tal fine una ordinanza-ingiunzione o, diversamente, una ordinanza di archiviazione, esso non arreca alcuna compressione del diritto alla tutela giurisdizionale o lesione del principio di eguaglianza, essendo diversi i procedimenti e gli effetti dei verbali di accertamento per violazioni del codice della strada; sostiene altresì la Consulta che neppure la mancata presentazione di osservazioni, scritti difensivi e documenti nel procedimento amministrativo può comportare sottrazione al giudice naturale precostituito, che può essere liberamente adito, una volta intervenuto l'atto lesivo (Corte Cost. 7 maggio 2002, ord., n. 160).

Segue da ciò l'improponibilità della domanda di annullamento proposta con riferimento al verbale di contestazione-accertamento di cui alla nota dell'A.u.s.l. Ba/4 - Presidio Multizonale e di prevenzione, prot. n. 0360/2000, del 2/3/2000.

2. Passando all'esame dell'ordinanza prot. n. 1570/2000/I/SISP del V. Sindaco di Bari, emessa il 3 maggio 2000 (e degli atti endoprocedimentali di per sé non autonomamente impugnabili: v. il verbale di sopralluogo ed accertamento del 7/2/2000 eseguito dal P.M.P. - Nucleo operativo di vigilanza ed Isp.ne A.s.l. Ba/4; il sopralluogo e la rilevazione fonometrica eseguita dal P.M.P. A.s.l. Ba/4 il 7/2/2000), ritiene il Collegio che il ricorso proposto sia infondato.

2.1. Con il primo motivo di ricorso (*Nullità dell'accertamento eseguito dal P.M.P. A.s.l. Ba/4 e del relativo verbale del 7/2/2000 per violazione dell'art. 223 disp. coord. c.p.p. in relazione all'art. 24, comma 2, Cost. - Violazione ed errata applicazione dell'art. 2 lett. e) f) l. 447/1995. Violazione degli artt. 14 e 15 l. 689/1981. Illegittimità derivata dell'ordinanza sindacale impugnata*), lamenta il ricorrente che l'autorità ispettiva non gli ha comunicato l'ora e del luogo di effettuazione dei rilievi fonometrici, così impedendogli di presenziare e di esercitare il diritto di difesa; lamenta poi che i rilievi sono stati effettuati solo vicino ai ricettori (l'appartamento del controinteressato) e non in prossimità della sorgente (lo studio dentistico).

Rileva al contrario il Collegio che risulta dalla relazione redatta a seguito del sopralluogo del 7/2/2000 che le misure sono state effettuate una prima volta «in modalità "discreta", all'insaputa del dott. Santoro; successivamente, ... sono state eseguite in modalità "controllata", con la collaborazione del dott. Santoro, che ha acconsentito anche a spegnere il compressore per il tempo necessario alla verifica» (v. pagg. 2-3 della scheda di rilevamento).

Ritiene il Collegio, in linea con quanto affermato dalla difesa del Comune di Bari, che la tipologia di accertamenti di cui trattasi (rilievi fonometrici), presuppone necessariamente il fatto che essi siano eseguiti almeno una volta senza preavviso al fine di monitorare le normali condizioni di funzionamento ed emissione (che potrebbero essere alterate laddove l'interessato fosse preventivamente avvisato).

Ritiene, d'altra parte, il Collegio che la stessa *ratio* della disciplina sulla partecipazione al procedimento (anche quello di irrogazione delle sanzioni amministrative di cui alla l. n. 689/1981), non esclude affatto che l'avvio del procedimento possa essere preceduto o supportato da controlli, accertamenti, ispezioni svolti senza la partecipazione del diretto interessato, che sarà edotto di queste attività con una successiva comunicazione e sarà, pertanto, messo nella condizione di intervenire nella procedura e di verificare e, se del caso, contestare la veridicità o esattezza degli accertamenti compiuti e la stessa idoneità degli strumenti tecnici utilizzati (cfr., in termini, Consiglio di Stato, Sez. V, 5 marzo 2003, n. 1224).

Rileva altresì il Collegio che parte della giurisprudenza sostiene addirittura che il provvedimento sindacale con il quale si ordini la cessazione di attività rumorose eccedenti i limiti di tollerabilità consentiti può essere adottato senza previa contestazione e contraddittorio con l'interessato (in mancanza di una norma che espressamente preveda tale obbligo in capo all'Autorità procedente) (v. T.a.r. Toscana, Sez. II, 19 febbraio 1999 n. 203 e 14 febbraio 2000, n. 168, le quali richiamano le previsioni di cui agli artt. 7 ed 8 della l. 7 agosto 1990 n. 241, la cui operatività è per legge esclusa laddove ricorrano «ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento»).

Rileva peraltro il Collegio che nel caso di specie, con la sopraccitata nota prot. n. 0360/2000 del 2/3/2000, l'A.s.l. Ba/4 ha comunicato al sig. Santoro che gli accertamenti fonometrici eseguiti a carico dello studio dentistico avevano evidenziato la violazione dell'art. 4, comma 1, D.P.C.M. 14/11/1997 e che egli avrebbe potuto avvalersi del diritto di far pervenire, entro 30 giorni, scritti difensivi o documenti.

Successivamente l'Amministrazione ha consentito al ricorrente di partecipare al completamento degli accertamenti, anche mediante la presenza di consulenti di fiducia (v. doc. depositati da parte ricorrente in data 15/7/2003: nota studio legale Tatone del 30/1/01 e nota A.u.s.l. Ba/4 prot. n. 239/ND/01).

Segue da ciò che in nessun modo risulta violato il diritto di difesa del ricorrente.

Quanto alla contestazione secondo cui i rilievi solo stati effettuati solo vicino ai ricettori (l'appartamento del controinteressato) e non in prossimità della sorgente (lo studio dentistico), rileva il Collegio che il richiamato art. 2, comma 1, lett. e) l. 447/1995, contiene solo la definizione del "valore limite di emissione" - il valore massimo di rumore che può essere emesso da una sorgente sonora, misurato in prossimità della sorgente stessa.

D'altra parte, nel caso di specie al ricorrente è stata contestata la violazione dell'art. 4, comma 1, D.P.C.M. 14/11/1997, punita ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge 26/10/1995, n. 447, e quindi il superamento del valore limite differenziale di immissione (5 dB per il periodo diurno), di cui all'art. 2, comma 1, lett. f) l. 447/1995 (cioè il valore massimo di rumore che può essere imnesso da una o più sorgenti sonore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno, misurato in prossimità dei ricettori).

Segue da ciò l'infondatezza, sotto ogni profilo, del primo motivo di ricorso.

2.2. Con il secondo motivo di ricorso (*Violazione ed erronea applicazione dell'art. 38, comma 2, l. 8 giugno 1990, n. 142. Carenza assoluta di motivazione. Carenza del necessario presupposto dell'urgenza ed attualità del pericolo. Carenza assoluta di istruttoria*), lamenta il ricorrente che dalla motivazione dell'ordinanza non emerge la ricorrenza del pericolo grave di danno imminente nel settore igienico-sanitario, non fronteggiabile con i mezzi ordinari predisposti dall'ordinamento giuridico, che avrebbe costituito presupposto necessario dell'adozione dell'ordinanza contingibile ed urgente.

Nessuna delle censure dedotte merita di essere condivisa.

Rileva innanzitutto il Collegio che il fondamento giuridico dell'impugnata ordinanza è rinvenibile nel disposto di cui agli artt. 9 l. 447/1995 (*Legge quadro sull'inquinamento acustico: ordinanze contingibili ed urgenti*) e soprattutto 3 l.r. Puglia 20/7/1984, n. 36 (*Norme concernenti l'igiene e sanità pubblica ed il servizio farmaceutico*), il quale recita: «*In materia di igiene e sanità pubblica il Sindaco adotta i provvedimenti autorizzativi, prescrittivi e di concessione, ivi compresi quelli già demandati al Medico Provinciale e all'Ufficiale Sanitario ed emana le ordinanze contingibili e urgenti. L'attività istruttoria, tecnica e amministrativa è espletata dal Servizio di igiene e sanità pubblica dell'Unità sanitaria locale.*».

Ritiene il Collegio che le norme citate (art. 9 l. 447/1985 - per quanto attiene ai poteri dei sindaci - e art. 3 l.r. Puglia n. 36/1984) costituiscano espressione specifica del più generale potere di ordinanza previsto dall'art. 54, comma 2, D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (già art. 38, comma 2, l. 142/1990).

Ritiene altresì il Collegio, in linea con il prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa, che l'art. 54 D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 (già l'art. 38 l. 142/1990), ha determinato un allargamento della sfera d'azione dei provvedimenti contingibili e urgenti del Sindaco, quale ufficiale di governo, in materia di sanità, disponendo che tali provvedimenti possono essere emessi non più per «*motivi di sicurezza pubblica*» o solo di quella, come prevedeva l'abrogato art. 153 T.U. 4 febbraio 1915 n. 148, ma anche e soprattutto «al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini»; pertanto, è legittimo il provvedimento col quale il Sindaco, con riferimento alla suddetta norma, ordini l'abbattimento delle emissioni rumorose che superino i limiti di rumorosità consentiti e costituiscano quindi la fonte di rischi da esposizione ad inquinamento acustico (v. T.a.r. Lazio, sez. II, 22 febbraio 1995 n. 242; T.a.r. Toscana, Sez. II, 14 febbraio 2000, n. 168; T.a.r. Sicilia - Palermo, Sez. II, 1 luglio 1993, n. 564; T.a.r. Sicilia - Catania, Sez. II, 9 giugno 1992, n. 596).

Per come esposto in punto di fatto l'ordinanza adottata dal V. Sindaco di Bari risulta così motivata: «*premesso che le rilevazioni fonometriche effettuate dal Presidio Multizonale di Prevenzione Settore Fisico Ambientale A. USL BA/4 hanno evidenziato che la rumorosità proveniente dal compressore a servizio dello studio dentistico del Dott. Francesco Santoro ... non è compatibile con il limite differenziale di immissione imposto, in ambiente abitativo ed in perio-*

do di riferimento diurno, dal D.P.C.M. 14/11/1997; tenuto conto che l'inquinamento acustico può risultare di grave pregiudizio alla salute pubblica e che lo stesso può essere aggravato, nei mesi estivi, dal funzionamento dell'impianto di climatizzazione, al momento degli accertamenti non funzionante».

Segue da ciò che l'impugnato provvedimento risulta congruamente motivato, anche per *relationem*, ponendosi come atto finale del procedimento cui il ricorrente è stato messo in grado di partecipare per effetto della comunicazione della precedente nota dell'A.s.l. Ba/4, prot. n. 0360/2000 del 2/3/2000.

Alla luce delle considerazioni che precedono anche il secondo motivo di ricorso deve essere rigettato.

3. Passando all'esame del ricorso contenente motivi aggiunti notificato in data 17-18/7/2000 e depositato in data 21/7/2000, ritiene il Collegio che anche le nuove censure dedotte non siano meritevoli di accoglimento.

3.1 Con il primo motivo aggiunto (*Violazione ed erronea applicazione dell'art. 2, comma 2, D.M. 16/3/1998. Eccesso di potere per carenza e/o difetto di istruttoria, carenza assoluta e/o difetto di motivazione*), il ricorrente lamenta che i rilievi fonometrici effettuati dall'A.u.s.l. Ba/4 in data 7/2/2000 sono stati eseguiti mediante fonometro, calibratore e microfoni, che, ad eccezione del fonometro, non rispettavano le condizioni di omologazione previste dalla legge (conformità alle norme IEC ed EN).

Rileva al contrario il Collegio che le affermazioni di parte ricorrente (peraltro sprovviste di prova), risultano in primo luogo smentite dalla espressa verbalizzazione nella relazione del 7/2/2000 che la strumentazione impiegata soddisfa le specifiche di cui alla "classe 1" (v. art. 2, commi 1 e 5, D.M. 16/3/1998 – recante le *Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico*: «*Il sistema di misura deve essere scelto in modo da soddisfare le specifiche di cui alla classe 1 delle norme EN 60651/1994 e EN 60804/1994. ... Per l'utilizzo di altri elementi a completamento della catena di misura non previsti nelle norme di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, deve essere assicurato il rispetto dei limiti di tolleranza della classe 1 sopra richiamata.*»).

Rileva poi il Collegio che è provato in atti che la strumentazione utilizzata dalla A.u.s.l. BA/4 (fonometro, preamplificatore, microfono e calibratore acustico) risultava tarata dal Centro di taratura 68/E (accreditato S.I.T. – Servizio di Taratura in Italia) istituito da I.C.E. Laboratorio Certificazione Elettronica s.n.c. (certificati del 16/11/98 prodotti in giudizio dal Comune di Bari in data 29/8/2000).

Orbene, recita l'art. 2, comma 4, D.M. 16/3/1998: «*Gli strumenti ed i sistemi di misura devono essere provvisti di certificato di taratura e controllati almeno ogni due anni per la verifica della conformità alle specifiche tecniche. Il controllo periodico deve essere eseguito presso laboratori accreditati da un servizio di taratura nazionale ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 273.*».

Nel caso di specie gli accertamenti fonometrici sono stati eseguiti in data 7/2/2000 e quindi poco più di un anno dopo il rilascio del certificato di taratura.

Segue da ciò l'infondatezza del primo motivo aggiunto.

3.2. Con il secondo motivo aggiunto (*Violazione ed erronea applicazione dell'all. B D.M. 16/3/1998, punti 5/6. Eccesso di potere per difetto assoluto e/o carenza di istruttoria. Difetto assoluto e/o carenza di motivazione*), si lamenta che la relazione degli accertamenti effettuati non contiene alcun riferimento né alle modalità con cui è stato eseguito l'accertamento in esterno, né al rispetto della procedura imposta dai punti 5 (Misura all'interno di ambienti abitativi) e 6 (Misure in esterno) dell'allegato B al D.M. 16/3/1998.

Rileva al contrario il Collegio che la relazione esplicativa degli accertamenti fonometrici effettuati attesta che le misure sono state eseguite nel rispetto delle modalità previste dal D.M. 16/3/1998 (v. pag. 8).

D'altra parte, nonostante il rilevamento sia avvenuto sia in ambiente abitativo che in esterno, tale secondo rilevamento risulta ininfluenza, atteso che in esterno il limite differenziale non si applica (v. art. 4 punto 1 D.P.C.M. 14/11/1997 e pag. 9 della relazione).

Segue da ciò l'infondatezza anche del secondo motivo aggiunto.

3.3. Con il terzo motivo aggiunto (*Eccesso di potere per sviamento, carenza e/o errore sul presupposto, carenza e/o insufficienza della motivazione, travisamento dei fatti*), si lamenta che il superamento del limite differenziale nella misura di 8 dB dimostra che l'immissione è modestissima e non giustifica quindi l'adozione di una ordinanza contingibile ed urgente.

Ritiene al contrario il Collegio che l'art. 4, comma 1, D.P.C.M. 14/11/1997 non riconosce all'Amministrazione il potere di distinguere, nell'ambito delle immissioni che superano i limi-

ti previsti dalla normativa di riferimento, il grado di intensità delle immissioni stesse al fine di provvedere o meno all'adozione delle misure necessarie al loro abbattimento entro la soglia di tollerabilità.

Né risulta nel caso di specie applicabile il disposto di cui al comma 2 del citato art. 4 D.P.C.M. 14/11/1997 («Le disposizioni di cui al comma precedente non si applicano nei seguenti casi, in quanto ogni effetto del rumore è da ritenersi trascurabile: a) se il rumore misurato a finestre aperte sia inferiore a 50 dB(A) durante il periodo diurno e 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 25 dB(A) durante il periodo notturno.»), atteso che la relazione attesta il superamento anche dei limiti di cui alla norma appena richiamata.

D'altra parte, si legge nelle conclusioni della citata relazione: «... le misure sono state eseguite senza considerare il rumore dovuto al funzionamento dell'impianto di climatizzazione dello studio. Tale verifica viene rimandata ai mesi più caldi quando l'impianto sarà attivo ma va sottolineato che il funzionamento di tale impianto può solo aggravare il clima di rumore all'interno ed all'esterno dell'abitazione dell'esponente».

Anche il terzo motivo aggiunto va pertanto ritenuto infondato.

4. Alla luce delle superiori premesse il ricorso deve essere, in parte, dichiarato improponibile (quanto alla domanda di annullamento della nota dell'A.u.s.l. Ba/4 - Presidio Multizonale e di prevenzione, prot. n. 0360/2000, del 2/3/2000) e, per il resto, rigettato.

Le spese, tra le parti costituite, seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

Nulla per le spese nei confronti della Azienda Sanitaria Locale Bari/4, non costituita.

P.G.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sede di Bari, Sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto, come in epigrafe, da Santoro Francesco, in parte lo dichiara improponibile e, per il resto, lo rigetta.

Condanna il sig. Santoro Francesco al pagamento delle spese e degli onorari di giudizio che si liquidano in complessivi € 1000,00 (euro mille e zero centesimi), in favore del Comune di Bari e € 750,00 (euro settecentocinquanta e zero centesimi), in favore del sig. Boscia Michele.

Nulla per le spese nei confronti della Azienda Sanitaria Locale Bari/4.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 24 settembre 2003, con l'intervento dei signori magistrati:

Gennaro Ferrari	Presidente
Amedeo Urbano	Consigliere
Federica Cabrini Est.	Referendario

• • • • •

TESTO DELLA ORDINANZA DELLA

CORTE COSTITUZIONALE, 24 aprile - 07 maggio 2002, n. 160

(GU n. 19 del 15.05.2002)

Ordinanza 160/2002

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente	RUPERTO	Relatore	CHIEPPA
Camera di Consiglio del	05/12/2001	Decisione del	24/04/2002
Deposito del	07/05/2002	Pubblicazione in G. U.	15/05/2002

Ordinanze di rimessione **453/2001**

Massime: **26969**

Sanzioni amministrative - Violazioni comportanti sanzione pecuniaria

- Verbale di contestazione - Ricorribilità immediata davanti al giudice - Omessa previsione - Prospettata disparità di trattamento, rispetto al regime applicabile in caso di violazioni al codice della strada, con lesione del diritto ad agire in giudizio e alla tutela giurisdizionale contro atti della pubblica amministrazione, nonché del principio del giudice naturale - Manifesta infondatezza della questione.
- Legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 16, 18 e 22.
- Costituzione, artt. 24, 113, 3 e 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

Ordinanza

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 16, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) promosso con ordinanza emessa il 13 dicembre 2000 dal giudice di pace di Chieti nel procedimento civile vertente tra Damiano Mauro ed altra ed il Prefetto di Chieti, iscritta al n. 453 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2001.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2001 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

Ritenuto che nel corso di un procedimento civile, avente ad oggetto la opposizione avverso un verbale della Polizia di Stato - Servizio polizia postale e delle comunicazioni - con il quale era stata accertata e contestata la violazione dell'art. 1, comma 4, della legge 28 marzo 1991, n. 109 (Nuove disposizioni in materia di allacciamenti e collaudi degli impianti telefonici interni), ed indicata la relativa sanzione pecuniaria amministrativa applicabile, l'adito giudice di pace di Chieti ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 16, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale);

che la questione, in riferimento agli artt. 24, 113, 3 e 25 della Costituzione, è proposta nella parte in cui le predette norme non prevedono la possibilità di immediato ricorso al giudice naturale dei diritti da parte del cittadino, a fronte della notifica di sanzioni amministrative, differendo la stessa ad un tempo futuro ed indeterminato;

che il giudice rimettente sottolinea che gli opposenti non avevano presentato al prefetto, entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, scritti difensivi e documenti o chiesto di essere sentiti, come consentito dall'art. 18 della legge predetta;

che lo stesso giudice rileva che, alla stregua della

normativa impugnata, il ricorso al prefetto avverso il sommario processo verbale di contestazione della infrazione amministrativa costituirebbe la necessaria condizione di procedibilità della tutela giurisdizionale, che resterebbe, pertanto, assicurata solo nei confronti della ordinanza ingiunzione emessa dal prefetto all'esito del ricorso amministrativo;

che, invece, sempre secondo l'ordinanza di rimessione, in materia di violazioni al codice della strada - per effetto della interpretazione adeguatrice della Corte costituzionale di cui alle sentenze n. 255 e n. 311 del 1994 - l'interessato avrebbe la facoltà di rivolgersi direttamente al giudice, indipendentemente dal previo esperimento del ricorso amministrativo;

che nel sistema applicabile alla fattispecie il rimettente ravvisa una compressione della facoltà sia di agire in giudizio per far valere i propri diritti, sia di giovare della più ampia tutela giudiziale delle proprie situazioni soggettive attive di fronte a provvedimenti della p.a., senza limitazioni di sorta: donde il lamentato vulnus agli artt. 24 e 113 della Costituzione;

che il contrasto con l'invocato art. 24 emergerebbe, inoltre, dalla connotazione della normativa in questione come un deterrente alla proposizione del ricorso in via amministrativa, in considerazione della impossibilità per il giudice di valutare in concreto, in caso di rigetto del ricorso stesso, la congruità della sanzione irrogata, automaticamente maggiorata rispetto a quella non contestata;

che la lesione dell'art. 3 della Costituzione risulterebbe, ad avviso del rimettente, dal rilievo che sia la legislazione (v. l'art. 18 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 recante "Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'art. 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662"; il decreto-legge 17 marzo 1995, n. 79 recante "Modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature", convertito in legge 17 maggio 1995, n. 172; la legge 14 novembre 1995, n. 481 recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità"; la legge 31 luglio 1997, n. 249 recante "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo"), sia la giurisprudenza, costituzionale ed ordinaria, in tema di sanzioni amministrative sarebbero andate evolvendosi verso la piena ed immediata tutela giudiziale;

che il giudice a quo ravvisa un'ulteriore violazione del principio di uguaglianza nella circostanza che solo chi si trova in più agiate condizioni economiche potrebbe "rischiare" di intraprendere il rimedio della opposizione in via giurisdizionale, proponendo preventivamente un ricorso amministrativo, al cui eventuale rigetto conseguirebbe la irrogazione della sanzione nella misura del doppio del minimo;

che la normativa impugnata determinerebbe altresì - secondo l'ordinanza del giudice di pace - una disparità di trattamento rispetto ai destinatari di un processo verbale di violazione a norma del codice della strada, i quali possono impugnare il verbale divenuto titolo esecutivo e, alla luce della citata interpretazione adeguatrice, direttamente il processo verbale prima che il medesimo diventi titolo esecutivo per scadenza dei termini;

che ciò comporterebbe anche la violazione dell'art. 113 della Costituzione, per la compressione della tutela giurisdizionale dei diritti contro gli atti della p.a. dovuta alla esclusione della

possibilita' di scegliere tra il ricorso amministrativo e quello innanzi al giudice;

che, infine, gli artt. 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 si porrebbero in contrasto con l'art. 25 della Costituzione, distogliendo il cittadino dal proprio giudice naturale, per il fatto di consentire la possibilita' di presentare scritti difensivi solo all'autorita' amministrativa e dilazionare ad un tempo futuro ed indeterminato il ricorso al giudice ordinario;

che nel giudizio innanzi alla Corte e' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza della questione sollevata;

che l'Autorita' intervenuta ha, anzitutto, sottolineato la erroneita' dell'attribuzione al ricorso amministrativo, nella materia de qua del carattere di condizione necessaria di esperibilita' dell'opposizione al processo verbale di contestazione, in quanto detto verbale resterebbe un atto non opponibile - essendo, invece, la opposizione, a norma dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981, consentita solo nei confronti della ordinanza ingiunzione prefettizia -, dovendosi ritenere che, in caso di impugnazione del provvedimento del prefetto, oggetto di azione giudiziaria sarebbe quest'ultimo, e non il processo verbale;

che del resto, secondo l'Avvocatura dello Stato, non sarebbe corretto parlare di vero e proprio ricorso amministrativo con riferimento alla possibilita', riconosciuta al cittadino dall'art. 18 della citata legge n. 689 del 1981, di far pervenire al prefetto scritti difensivi e documenti, e di chiedere di essere sentito entro un determinato termine;

che dalle esposte argomentazioni discenderebbe - secondo la difesa statale - la insussistenza di alcun impedimento o aggravamento di attivita', con riferimento alla esperibilita' dell'azione giudiziaria, tale da configurare una violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, essendo collegata alla emissione del verbale di contestazione solo l'assenza dei presupposti per una valida costituzione del rapporto processuale;

che per le stesse ragioni, secondo l'Avvocatura, non sarebbe violato il principio di uguaglianza a carico dei cittadini colpiti da sanzioni nel settore degli allacciamenti e collaudi degli impianti telefonici interni, e nemmeno potrebbe configurarsi come trattamento discriminatorio in favore dei cittadini piu' abbienti la scelta, attribuita a tutti i cittadini, di provvedere al pagamento di una somma in misura ridotta, evitando di proporre contestazioni all'operato dell'autorita' amministrativa, scelta che, peraltro, si porrebbe anche nel caso in cui la normativa in questione consentisse l'impugnazione immediata del processo verbale di contestazione;

che infine, rileva l'Avvocatura, il cittadino, cui sia contestata un'infrazione che comporti la irrogazione di una sanzione amministrativa, non subisce alcuna lesione dei propri diritti di azione e di difesa, ne' della garanzia di tutela della propria posizione soggettiva di fronte alla p.a., e nemmeno alcuna distrazione dal proprio giudice naturale, potendo comunque opporsi in sede giudiziale alla ordinanza ingiunzione del prefetto.

Considerato che l'ordinanza di rimessione si fonda sull'erroneo presupposto che l'esercizio della facolta' di presentare scritti difensivi e documenti o chiedere di essere sentiti dall'autorita' competente a ricevere il rapporto sulla contestazione di infrazione, per la quale sia prevista una sanzione amministrativa pecuniaria (salvo quanto diversamente stabilito: art. 12 della legge n. 689 del 1981), equivalga a ricorso amministrativo, e che sia un presupposto dell'ordinanza-ingiunzione, contro la quale e' prevista l'opposizione

con ricorso al giudice;

che in realta' il verbale di contestazione-accertamento per violazioni per le quali sia prevista solo una sanzione amministrativa pecuniaria non e', di per se' - diverso puo' essere il caso di separato atto di sequestro, preordinato o meno a confisca - immediatamente lesivo di posizioni del soggetto cui viene attribuita la violazione, ne' puo' costituire in alcun modo titolo esecutivo o comunque atto di irrogazione di sanzione, neppure cautelare;

che detto verbale e' solo il primo atto di un procedimento amministrativo (insieme al rapporto costituisce atto di iniziativa), che deve concludersi, indipendentemente dalla presentazione di eventuali osservazioni difensive e documenti da parte dei soggetti interessati, con un provvedimento che ritenga fondato l'accertamento e determini la sanzione dovuta, ingiungendone il pagamento, insieme alle spese (ordinanza-ingiunzione: atto lesivo dell'autore della infrazione e delle persone obbligate solidalmente), ovvero con provvedimento che ritenga di archiviare gli atti (ordinanza di archiviazione);

che il verbale con contestazione immediata (in riferimento a violazione per la quale e' prevista una sanzione amministrativa pecuniaria) o la notifica agli interessati (entro termini perentori a pena di estinzione della obbligazione di pagare) costituisce un mezzo per assegnare un termine agli stessi interessati per partecipare al procedimento con osservazioni, con scritti difensivi e presentazione di documentazione, ovvero per una sorta di composizione in via amministrativa (pagamento volontario in misura ridotta), ma non puo' mai assumere il valore di titolo per il pagamento con il decorso di termini (a differenza del sistema delle sanzioni pecuniarie relative alla circolazione stradale), dovendo sempre ed in ogni caso - salvo che non intervenga una c.d. composizione con pagamento volontario ridotto - intervenire una ordinanza-ingiunzione o ordinanza di archiviazione dell'autorita' competente;

che la mancata presentazione di osservazioni, scritti difensivi e documenti non condiziona affatto le possibilita' di tutela giurisdizionale, potendo questa intervenire dopo un atto dell'amministrazione lesivo della posizione del responsabile (autore e obbligato solidale), che e' normalmente l'atto (ordinanza-ingiunzione) che contiene la determinazione e l'irrogazione della sanzione (per nulla vincolata nella misura, se non nel minimo o massimo previsto) e ne ingiunge il pagamento, costituendo titolo per la riscossione, come rilevato anche dalla Cassazione (sentenza n. 6485 del 2000);

che la composizione volontaria con pagamento di somma ridotta non comporta discriminazioni, essendo una facolta' generale accordata ad ogni interessato, collegata nell'ammontare a regole fisse precostituite (importo piu' favorevole), e che e' del tutto indipendente dalla possibilita' o meno di azione giudiziaria immediata o successiva alla determinazione della sanzione da parte dell'autorita' competente a ricevere il rapporto;

che nessuna compressione della facolta' di agire in giudizio e di tutela delle posizioni lese discende dalle norme denunciate, le quali non comportano nessun aggravamento o maggiorazione o raddoppio della sanzione, che resta rimessa alla motivata determinazione dell'autorita' amministrativa competente nei limiti del minimo e del massimo, e fermo in ogni caso, in caso di opposizione, il sindacato pieno del giudice sia sulla entita' della sanzione, sia sui presupposti e sulla esistenza della violazione e sugli elementi costitutivi indicati nel verbale di accertamento-contestazione;

che essendo diversi i procedimenti e gli effetti dei verbali di accertamento per le violazioni del codice della strada, deve

escludersi in radice che possa invocarsi una violazione del principio di eguaglianza con riferimento alle procedure previste;

che l'art. 25, primo comma, della Costituzione non e' per nulla toccato, in quanto la possibilita' di presentare argomentazioni e documenti difensivi in sede di partecipazione al procedimento amministrativo non comporta alcuna sottrazione al giudice naturale precostituito, che puo' essere liberamente adito, quando sia intervenuto l'atto lesivo della posizione dell'interessato;

che pertanto la questione risulta manifestamente infondata rispetto a tutti i profili sollevati.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi avanti alla Corte costituzionale.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimita' costituzionale del combinato disposto degli artt. 16, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento agli artt. 24, 113, 3 e 25 della Costituzione, dal giudice di pace di Chieti con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così' deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 aprile 2002.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 7 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

.....

TESTO DELLA SENTENZA DEL

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 05 marzo 2003, n. 1224

Pres. FERRARI, Est. CABRINI - S.F. (avv. Tatone) c. Comune di Bari (avv. Bruno), B.M. (avv. D'Ippolito) ed altro (n.c.).

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale Quinta Sezione ha pronunciato la seguente

N.1224/03 REG.DEC.

N.5296 REG.RIC.

Anno 2002

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 5296 del 2002, proposto da ARPAV - Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale per il Veneto - rappresentata e difesa dagli Avv.ti Vittorio Domenichelli e Luigi Manzi ed elettivamente domiciliata presso il secondo, in Roma, via Gonfalonieri n. 5

c o n t r o

- Gareggio Lucio, rappresentato e difeso dall'Avv. Alessandro Graziani ed elettivamente domiciliato in Roma, via Premuda n. 6

- Comune di Venezia, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli Avv.ti Antonio Iannotta, Giulio Gidoni e Nicolò Paoletti ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo, in Roma, via Barnaba Tortolini n. 34.

per l'annullamento

della sentenza del T.A.R. per il Veneto, Sez. III, n. 1988 del 6.7.2001.

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti intimato;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito, alla pubblica udienza del 21 gennaio 2003, il relatore, consigliere Nicolina Pullano, ed uditi, inoltre, i difensori delle parti, come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Il Tar Veneto ha accolto il ricorso proposto dal sig. Gareggio Lucio avverso il provvedimento del dirigente del Comune di Venezia n. 2654 del 13.6.2000, con il quale al Cinematografo Rossini, gestito dal Gareggio, era stato intimato di adottare, entro trenta giorni, tutte le misure atte ad eliminare il disturbo da rumore generato dalla proiezione dei films nella sala cinematografica e rilevato (dall'ARPAV) nelle abitazioni circostanti.

Il Tar ha ritenuto che il provvedimento suddetto fosse illegittimo perché era stata omessa la comunicazione di avvio del procedimento e, in particolare, non era stata garantita la partecipazione dell'interessato, tramite un tecnico di fiducia, alle misurazioni e rilievi effettuati dai tecnici dell'ARPAV.

Quest'ultima ha impugnato la sentenza chiedendone l'annullamento per erroneità sotto il profilo della violazione e falsa applicazione delle norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo stabilite dalla L. 241 del 1990, nonché per illogicità ed irragionevolezza manifeste.

Le argomentazioni difensive svolte a sostegno delle censure dedotte sono state succintamente ribadite nella memoria che l'appellante ha depositato in prossimità dell'udienza di trattazione del ricorso.

L'appellato Gareggio, con l'atto di costituzione in giudizio e con una successiva memoria ha illustrato i motivi di infondatezza dell'appello.

Anche il Comune di Venezia si è costituito, aderendo con la sua memoria difensiva alla domanda dell'appellante.

D I R I T T O

Nel caso in esame si controverte della legittimità del provvedimento con il quale il Comune di Venezia ha intimato alla ditta Gareggio - che gestisce in Venezia una sala cinematografica - di porre in essere tutti gli interventi idonei ad eliminare il disturbo da rumore rilevato dall'ARPAV, in un immobile contiguo al cinema, durante la proiezione di un film.

In particolare, il Gareggio, ricorrente in primo grado, ha denunciato la violazione del principio del giusto procedimento di cui all'art. 7 e ss. della legge n. 241 del 1990, perché non sarebbe stato messo in grado di presenziare, mediante comunicazione dell'avvio del procedimento, alle misurazioni e ai rilievi fonometrici effettuati dai tecnici dell'ARPAV.

La pretesa, diversamente da quanto è stato ritenuto dal primo giudice - che ha accolto il ricorso condividendo la censura suddetta - si appalesa infondata.

Ed infatti, nella specie deve ritenersi che il procedimento, che si è concluso con il provvedimento impugnato, abbia avuto inizio allorché si è verificata in concreto l'esigenza di cura dell'interesse pubblico perseguito, vale a dire dopo che l'amministrazione comunale ha avuto conoscenza, a seguito del rapporto dell'ARPAV, della situazione di effettivo inquinamento acustico denunciato dai cittadini abitanti nei pressi del cinematografo.

Il rapporto dell'ARPAV è, quindi, atto prodromico che ha costituito il presupposto per l'apertura del procedimento.

E ciò appare conforme - come fondatamente argomenta l'amministrazione comunale - alla stessa ratio della disciplina sulla partecipazione al procedimento, la quale non esclude affatto che la comunicazione di avvio del procedimento possa essere preceduta o supportata da controlli, accertamenti, ispezioni svolti senza la partecipazione del diretto interessato, che sarà edotto di queste attività con la successiva comunicazione di avvio del procedimento e sarà, pertanto, messo nella condizione di intervenire nella procedura e di verificare e, se del caso, contestare la veridicità o esattezza degli accertamenti compiuti e la stessa idoneità degli strumenti tecnici utilizzati.

Pertanto, infondatamente l'appellato ha lamentato di non essere stato messo in condizione di partecipare agli accertamenti dell'ARPAV, che avevano preceduto l'avvio del procedimento. Sono, invece, fondate le critiche mosse dall'appellante alla sentenza impugnata.

Per le ragioni che precedono - e considerato che il secondo motivo di gravame dell'originario ricorso, che è stato di fatto assorbito dal giudice di primo grado, non è stato in alcun modo

riproposto nel presente grado di giudizio - l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso originario va respinto.
Le spese di giudizio possono essere compensate.

P. Q. M.

il Consiglio di Stato, Sezione quinta, accoglie l'appello in epigrafe e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 21 gennaio 2003, con l'intervento dei Signori:

Claudio	VARRONE	Presidente
Corrado	ALLEGRETTA	Consigliere
Paolo	BUONVINO	Consigliere
Aniello	CERRETO	Consigliere
Nicolina	PULLANO	Consigliere est.

L'ESTENSORE

F.to Nicolina Pullano

IL PRESIDENTE

F.to Claudio Varrone

IL SEGRETARIO

F.to Francesco Cutrupi

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 5 Marzo 2003

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE

F.to Antonio Natale