

n. 42513/10 R.G. G.I.P.
n. 49147/09 R.G. notizie di reato



TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
Ufficio del Giudice delle Indagini Preliminari

DECRETO DI ARCHIVIAZIONE
- artt. 408/411 c.p.p., 125 e 126 D.Lv. 271/89 -

Il Giudice delle indagini preliminari, dott. Giovanni Ariolli
vista la richiesta di archiviazione presentata dal pubblico ministero dott.ssa Rosalia
Affinito;

letti gli atti del procedimento penale a margine indicato nei confronti di ignoti per il
reato di cui all'art. 659 c.p., iscritto nel registro delle notizie di reato in data
2.12.2009;

vista l'opposizione alla richiesta di archiviazione presentata in data 9.11.2010 da
Barcaroli Roberto + 8;

disposta con provvedimento del 24.1.2011 la notifica della richiesta di archiviazione
ai sindaci del comune di Ciampino e di Marino, rispettivamente quali rappresentanti
dei predetti comuni, enti esponenziali ai quali può ricondursi la titolarità degli interessi
riconducibili al contenuto del bene giuridico tutelato dalla contravvenzione per cui si
procede (ordine pubblico e tranquillità pubblica), e quindi, aventi la qualità di persone
offese dal reato per cui si procede con diritto di ricevere l'avviso ex art. 408, comma 2,
c.p.p.

OSSERVA

Il presente procedimento scaturisce dai numerosi esposti presentati dagli abitanti dei
comuni di Marino e Ciampino, i quali denunciano l'insopportabilità dei rumori
generati dall'attività aeroportuale, conseguente all'intensificarsi dei voli in partenza ed
in arrivo dall'aeroporto di Ciampino. La situazione sarebbe aggravata, secondo gli
esponenti, dalla mancata attuazione delle procedure antirumore previste dalla
normativa sull'inquinamento acustico, demandate in concreto alla commissione
aeroportuale, la quale non avrebbe svolto il proprio compito nei termini previsti dalla
legge. A supporto di quanto denunciato in ordine all'intollerabilità dei rumori ed alla
dannosità delle immissioni per la salute pubblica, si fa riferimento a due studi: il primo,
eseguito dal centro regionale infrastrutture sistemi trasporti aereo del Lazio, avente ad
oggetto il monitoraggio acustico di una zona limitrofa all'aeroporto, ove sarebbe stato
accertato che il livello di inquinamento acustico supera costantemente i valori ammessi
dalla legge; il secondo, denominato SFERA, è stato elaborato dalla ASI RM/H di Roma
ed ha ad oggetto lo studio degli effetti sulla salute dei rumori aeroportuali.

In sintesi, due sono i profili di doglianza che emergono dagli esposti: il primo
riguarda l'omissione da parte della commissione aeroportuale della definizione delle

procedure antirumore; il secondo si riferisce al superamento dei valori previsti dalla legge e alla natura intollerabile dei rumori nella zona, con conseguente disturbo per gli abitanti e danno per la loro salute (in termini sia di malattie cardiocircolatorie che dell'apparato respiratorio).

Ciò premesso, prima di affrontare il merito della questione, occorre brevemente richiamare alcuni cenni sulla normativa di riferimento. La legge quadro sull'inquinamento acustico 26 ottobre 1995, n. 447, prevede, all'art. 3, comma 1, lettera *m*), che con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dei Trasporti e della navigazione (ora delle infrastrutture e dei trasporti) siano stabiliti i criteri di misurazione del rumore emesso dagli aeromobili, nonché la relativa disciplina per il contenimento dell'inquinamento acustico *".. con particolare riguardo ... all'individuazione delle zone di rispetto per le aree e le attività aeroportuali e ai criteri per regolare l'attività urbanistica nelle zone di rispetto..."*. In applicazione di tale disciplina, è stato emanato il decreto del Ministro dell'ambiente 31 ottobre 1997, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, che, tra l'altro, assegna ad ENAC il potere di istituire per ogni aeroporto la Commissione aeroportuale con il compito di definire le procedure antirumore e di individuare le zone di rispetto dell'intorno aeroportuale. La Commissione, composta dai rappresentanti della regione, dei comuni e delle province interessati, nonché da rappresentanti del Ministero dell'ambiente, dell'Agenzia regionale per la protezione ambiente, della società di gestione, dell'ENAV e dalle imprese operanti nell'aeroporto, tenuto conto del piano regolatore aeroportuale, degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica vigenti e delle procedure antirumore adottate, definisce, nell'intorno aeroportuale, i confini delle c.d. aree di rispetto (zona A, B e C) all'interno delle quali valgono i limiti per la rumorosità prodotta dalle attività aeroportuali come definite dalla legge quadro sull'inquinamento acustico. La definizione della zonizzazione è il presupposto indispensabile per consentire l'adozione delle procedure antirumore previste dal suddetto decreto ministeriale e per consentire alla società di gestione aeroportuale di predisporre i piani di risanamento previsti dalla vigente normativa e per evitare ulteriori costruzioni edilizie intorno all'aeroporto.

Dalla documentazione in atti, risulta che la Commissione aeroportuale è stata istituita in data 20.12.2000 (in attuazione della legge quadro sopraindicata) con i seguenti compiti: a) definizioni delle procedure antirumore; b) caratterizzazione acustica dell'intorno aeroportuale; c) definizione degli indici di classificazione dell'aeroporto in relazione al livello di inquinamento acustico. In ordine al punto *a*), la commissione ha proceduto ad indicare le procedure antirumore da seguire che sono state adottate dalla direzione dell'aeroporto con ordinanza n. 5 del 2001 (acquisita agli atti). Riguardo al punto *b*), è necessario ribadire che la caratterizzazione acustica dell'intorno aeroportuale, consistente nell'individuazione da parte della commissione delle zone di rispetto, è necessaria per la applicazione degli indici di valutazione del rumore, indicati dall'articolo 6 del D.M. 31.10.1997; la legge, infatti, prevede livelli differenziati di rumori per ciascuna zona: l'intorno aeroportuale è suddiviso in tre zone A, B, C (articolo 6 del DM 31.10.1997).

Pertanto, preliminare all'applicazione dei limiti antirumore stabili dal D.M. del 1997 emanato in attuazione della legge quadro del 1995, è la classificazione delle zone da parte della commissione. Nel caso dell'aeroporto di Ciampino, non essendo stata raggiunta l'unanimità in ordine alla individuazione delle zone, la commissione, nell'ultima unione tenutasi in data 10.4.2008, ha dato atto dell'impossibilità di procedere alla caratterizzazione acustica, conformemente a quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del D.M. 31.10.1997. La mancanza dell'unanimità del voto della Commissione ha imposto, ai sensi dell'art. 6 del decreto ministeriale del 31 ottobre 1997, il trasferimento della competenza a decidere in merito alla Conferenza dei servizi, i cui lavori si sono conclusi in data 1.7.2010 con l'approvazione dell'impronta acustica e della zonizzazione acustica, necessaria per avviare e realizzare un concreto risanamento acustico della zona. Le conclusioni della conferenza sono state recepite nella delibera della Giunta Regionale Lazio (pubblicata sul Bollettino Ufficiale R.L. n. 37 del 7.10.2010, suppl. n. 172) e dovranno essere adottate con provvedimento del direttore della circoscrizione aeroportuale.

Il ritardo nella convocazione della conferenza, unitamente ad altri profili relativi ad asserite condotte omissive, hanno costituito oggetto di una specifica denuncia presentata dai sindaci dei comuni di Ciampino e Marino anche nei confronti del Ministro dei trasporti, titolare dei poteri in materia; tale vicenda, per come precisato dallo stesso pubblico ministero, costituisce oggetto di autonomo procedimento penale (n. 17764/10 RG NR) e, pertanto, è estranea alla presente richiesta di archiviazione che riguarda esclusivamente l'eventuale sussistenza della contravvenzione di cui all'articolo 659 c.p., in ordine ai rumori provenienti dall'attività aeroportuale.

Con riguardo alla *notizia criminis* per la quale è stato iscritto il presente procedimento, è necessario prendere le mosse dal quadro normativo di riferimento, rappresentato da un lato dalla contravvenzione citata e dall'altro lato, dalla legge quadro sull'inquinamento acustico, segnatamente dall'articolo 10 che punisce con sanzione amministrativa *chiunque nell'esercizio nell'impiego di una sorgente fissa o mobile di emissioni sonore, supera i valori limite di emissione stabiliti dalla legge...*, limiti successivamente fissati con Decreto Ministeriale del 31.10.1997.

Dopo l'entrata in vigore della legge sull'inquinamento acustico si è posto il problema dell'ambito applicativo della fattispecie di cui all'articolo 659 c.p. nelle ipotesi di disturbo arrecato nell'esercizio di un mestiere rumoroso.

La norma in esame, infatti, prevede due distinte fattispecie di reato di pericolo che possono tra loro concorrere avendo finalità e struttura differenti, in quanto il primo comma sanziona l'effetto che può derivare sull'occupazione e riposo delle persone dalle emissioni sonore prodotte con mezzi tassativamente indicati (schiamazzi, rumori ed altro); mentre il comma secondo è strutturato come una norma penale in bianco che sanziona la mera violazione delle disposizioni e prescrizioni dettate dall'autorità in relazione all'esercizio di mestieri rumorosi.

In ordine ai rapporti tra la fattispecie di cui al comma 2 dell'articolo 659 c.p. e l'art.10 della legge quadro sull'inquinamento acustico, è pacifico in giurisprudenza l'orientamento secondo cui la configurazione di uno speciale illecito amministrativo ha comportato la depenalizzazione della condotta consistente nel mero superamento dei

limiti di rumori prescritti dalla legge o imposti da un provvedimento dell'autorità, in forza del principio di specialità di cui all'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Residua un ambito di applicazione del comma 2 dell'articolo 659 c.p. per tutte quelle violazioni di legge o di provvedimenti dell'autorità, diverse da quella riguardante la regolamentazione dell'inquinamento acustico e, quindi, non riferibili al superamento di limiti di rumore, posta in essere dagli esercenti una professione o mestiere rumoroso contro le disposizioni comunque dirette a disciplinare le modalità spaziali e temporali dell'esercizio dell'attività di "lavoro rumoroso" – come quando, pur essendo rispettati i limiti di emissioni acustiche fissati dalla legge, l'attività si svolga in ora diversa da quella stabilita dai regolamenti vigenti in un determinato comune – essendo, invece irrilevanti le disposizioni dettate ad altri scopi, urbanistici e simili, la cui inosservanza potrà configurare, se del caso, altri reati o illeciti amministrativi (da ultimo si veda Cass. Sez. I, 27 ottobre 2009, n. 44167, Fiumara, *CED Cass.* n. 245563; Cass. Sez. I, 4 luglio 1997, n. 8589, Vita, *CED Cass.* n. 208578; Cass. Sez. I, 28 marzo 2003, n. 16686, P.M. in proc. Massazza, *CED Cass.* n. 224802).

Ne consegue, pertanto, che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 10 l. 26 ottobre 1995, n. 447, la fattispecie contravvenzionale prevista dal comma 2 dell'art. 659 c.p. ha un residuo campo di applicabilità limitato alla violazione di norme che regolano i mestieri rumorosi sotto profili diversi dalle caratteristiche delle emissioni e immissioni sonore. Così, nel caso dell'aeroporto di Ciampino, la violazione degli orari di esercizio ovvero degli orari dei voli e/o il numero dei decolli o degli atterraggi, mentre non vi è alcuna interferenza tra la disciplina della l. n. 447 del 1995 e quella contenuta nel comma 1, perché la prima stabilisce limiti di generale applicazione, strumentalmente verificabili, correlati all'intensità assoluta e differenziale, frequenza e tempi dell'emissione o dell'immissione in aree tipo logicamente predeterminate; la seconda, invece, ha riferimento alla media sensibilità delle persone nel cui ambito si verificano in concreto le immissioni rumorose (mediante la condotta "tipica" espressamente menzionata). Per due applicazioni giurisprudenziali del suddetto principio, aderenti al caso in esame, possono citarsi Cass. Sez. I, 18 novembre 2002, n. 432020, Romanisio, *CED Cass.* n. 222946 in tema di esercizio di un autodromo (il superamento dei valori limite di rumorosità prodotto nell'attività di esercizio di un autodromo non integra la fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 659 c.p., ma quella indicata nel comma 2 dello stesso articolo, che è depenalizzata per effetto del principio di specialità di cui all'art. 9 della l. n. 689 del 1981, data l'identità dell'illecito previsto da quest'ultima disposizione e di quello previsto dall'art. 10, comma 2, della l. n. 447 del 1995, che è sanzionato solo in via amministrativa); nonché Cass. 19 novembre 2003, PM in proc. Montefiori, *inedita*, in tema di impianti di una cava in zona industriale. Una volta qualificato il fatto come inosservanza del capoverso dell'art. 659 c.p., sotto l'esclusivo profilo dell'accertato superamento, mediante ripetute misurazioni fonometriche, dei limiti differenziali di rumorosità fissati dal d.P.C.M. 14 novembre 1997 per il settore produttivo di impresa rumorosa in zona prevalentemente industriale (nella specie si trattava di impianti di una cava sottoposti a sequestro preventivo), non essendo in discussione alcuna violazione di altri limiti di legge, diversi da quelli relativi all'intensità del rumore o di specifiche prescrizioni dell'Autorità amministrativa per

l'esercizio dell'attività "tipica" di impresa rumorosa in una zona prevalentemente industriale (ad es. in tema di modalità spaziali e temporali di esercizio dell'attività o di adozione di particolari accorgimenti tecnici), né la produzione di emissioni sonore non riconducibili al normale e autorizzato esercizio dell'attività estrattiva, e risolvendosi la suddetta inosservanza nel superamento dei limiti differenziali di rumore imposti dalla vigente normativa di settore, la fattispecie, salvo il residuale ambito applicativo sopra enucleato per l'ipotesi di abuso dei mezzi tipici di esercizio dell'attività di impresa fisiologicamente rumorosa e debitamente autorizzata, deve intendersi ormai depenalizzata in forza del principio di specialità di cui alla predetta l. n. 689 del 1981¹.

In conclusione, può affermarsi che ogni altra violazione, diversa da quella riguardante la regolamentazione dell'inquinamento acustico-ambientale, posta in essere dagli esercenti una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni della legge o le prescrizioni dell'Autorità e non prevista come illecito amministrativo da altra norma di carattere speciale, rimane sottoponibile alla sanzione penale di cui al comma 2 dell'art. 659 c.p.

Aperta ed affrontata in parte in modo differente dalla dottrina e dalla giurisprudenza è la questione attinente ai rapporti tra la disciplina amministrativa e la fattispecie di cui al comma 1. Con un primo orientamento, la Suprema Corte ha affermato che, in linea di principio, non vi è stata un'automatica depenalizzazione della norma incriminatrice di cui al primo comma dell'articolo 659 c.p., allorché l'esercizio dei mestieri rumori comporti il disturbo al riposo e all'occupazione delle persone. I due illeciti, infatti, possono concorrere tra loro, stante la diversità degli elementi costitutivi e dei beni giuridici tutelati. L'articolo 659, comma 1, c.p., infatti, prende in considerazione non il dato oggettivo del mero superamento dei limiti di rumori, quanto piuttosto gli effetti negativi di esso sull'occupazione ed il riposo delle persone, tutelando la tranquillità pubblica, laddove l'illecito amministrativo è correlato solo al mero superamento dei limiti di rumore ed è preposto alla tutela dell'ordine pubblico attinente alla salute e salubrità dei consociati (sul punto si veda Cass. Sez. I, 6 dicembre 2006, n. 1075, Raggio ed altri, *CED Cass.* n. 235791. La Corte ha rigettato la richiesta di rimessione alle Sezioni Unite della questione relativa ai "confini" tra le ipotesi criminose di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 659 in riferimento all'ambito della depenalizzazione introdotta dall'articolo 10 della legge 1995 n. 447, affermando il principio della possibile esistenza di un concorso formale tra l'illecito penale e quello amministrativo). È stato, però, precisato – orientamento che assume particolare rilievo nel caso in esame - che il reato di cui al primo comma dell'articolo 659 c.p. resta assorbito in quello previsto dal comma 2, se il disturbo viene arrecato nel normale esercizio di un mestiere rumoroso, in quanto il disvalore del fatto è tutto racchiuso nel comma 2 della norma. La fattispecie di cui al comma 1 risulterà integrata in via

¹ È, invece, rimasto isolato l'orientamento espresso da Cass. Sez. I, 16 aprile 2004, n. 25103, Amato, *CED Cass.* n. 228244 secondo cui non vi sarebbe stata depenalizzazione alcuna, in quanto il comma 2 dell'articolo 659 c.p. contiene un elemento ulteriore rispetto all'art. 10 della legge n. 447 del 1995, consistente nella messa in pericolo della tranquillità pubblica (principio affermato riguardo al superamento dei valori limite di rumorosità prodotta nell'attività di esercizio di una discoteca).

autonoma solo se l'attività svolta ecceda il normale esercizio della professione o costituisca uso smodato dei mezzi tipici di essa (Cass. Sez. I, 25 maggio 2006, n. 30773. Bardovagni, *CED Cass.* n. 234881; in senso conforme Cass. Sez. I, 6 novembre 2007, n. 46083, Siotto, *CED Cass.* n. 45083). Tale orientamento è stato ulteriormente ribadito, affermando in modo chiaro che non deve essere sopravvalutato il criterio teleologico in ordine alle differenti finalità della norma penale e di quella amministrativa, al punto da paralizzare l'attuazione del principio di specialità della fattispecie amministrativa, allorché vi sia identità di tipo di illecito. Il parametro teleologico del bene tutelato dall'articolo 659, comma 1, c.p. consistente nella quiete pubblica, infatti, non può consentire la surrettizia riesplorazione della fattispecie penale, allorché vi sia identità strutturale tra illecito penale ed amministrativo, considerando anche la sostanziale affinità dei beni meritevoli di tutela (quiete e tranquillità pubblica da un lato e salubrità ambientale e salute umana dall'altro). In sostanza, si afferma che, nell'esercizio dei mestieri rumorosi si configura l'ipotesi di cui al primo comma dell'articolo 659 c.p. quando il fatto costitutivo dell'illecito penale sia rappresentato da qualcosa di diverso ed ulteriore rispetto al mero superamento di limiti di rumore.

Altrimenti ricondurre ad una mera violazione di carattere formale, ossia ad un illecito di mera disobbedienza, il superamento dei limiti di rumore fissati dalla legge o dall'Autorità destinato ad essere compreso nell'alveo della sanzione amministrativa (riservando alla fattispecie penale la punizione degli "effetti" sostanziali di una tale condotta), significa svuotare di contenuto sia la *discrezionalità* di cui gode il legislatore nella determinazione del *catalogo* sanzionatorio, sia le *rationes* di tutela sottese alla previsione dei limiti legali il superamento dei quali da origine all'illecito, sia le funzioni "retributive" di cui anche la sanzione amministrativa è tipicamente portatrice.

La normativa pubblicistica che stabilisce i limiti legali di rumore "acustico", soprattutto se si ha riguardo anche a quella successiva di dettaglio e alla normativa comunitaria di riferimento (cfr. Direttiva 2002/30/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 marzo 2002 che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità) ha certamente una valenza di carattere sostanziale, essendo diretta non solo a regolamentare l'esercizio dell'attività ma, soprattutto, a temperarne l'esercizio ("necessitato" e socialmente utile ai sensi dell'art. 41 Cost.) con altri diritti fondamentali sia di carattere individuale che collettivo. Ciò, del resto, si ricava anche dalla stessa definizione di inquinamento acustico data dal legislatore che, all'art. 2 della legge n. 447 del 1995, intende, in particolare, *l'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo e alle attività umane, pericolo per la salute umana*". La finalità perseguita dal legislatore, che si traduce poi nella stessa *ratio* sottesa alla sanzione amministrativa, è, dunque, molteplice: assicurare, innanzitutto, una protezione dell'ambiente, quale valore collettivo autonomo; tutelare la salute e salubrità dei consociati (esigenze che, in parte, può ritenersi connessa con quella anche della protezione dell'ordine pubblico); evitare il disturbo del riposo (e implicitamente delle occupazioni) delle persone. Ciò si ricava non solo dagli intenti (espresi) della normativa sia generale che di dettaglio, ma

anche dal procedimento amministrativo di determinazione dei limiti legali (che, a differenza dei vecchi criteri stabiliti dal D.P.C.M. 1 marzo 1991, ai fini della definizione della zonizzazione acustica considera proprio il rapporto tra rumore e il disturbo alle persone e a tutte le attività umane circostanti che può derivare dall'esercizio dell'attività aeroportuale), dalla natura degli interessi considerati e degli enti di volta in volta coinvolti.

Se, dunque, questa è la *ratio* della previsione del limite legale all'inquinamento acustico aeroportuale, alla salvaguardia di analoghe finalità deve intendersi predisposta la sanzione amministrativa. Il fatto che il legislatore abbia ritenuto di ricorrere a tale strumento sanzionatorio in luogo della contravvenzione, si tratta, come noto, di questione rimessa alla discrezionalità del legislatore². La meritevolezza e la rilevanza costituzionale dei beni salvaguardati non è, infatti, circostanza decisiva per dirimere la *quaestio* legata alla scelta del tipo di illecito, soprattutto se si considera che, nel caso in esame, al pari di altre discipline "*pericolose*" ma socialmente utili al progresso (si pensi alla circolazione stradale), resta sempre assicurata la tutela penale allorché dall'attività illegalmente esercitata e amministrativamente sanzionata derivi una lesione di beni di carattere individuale (ad es. lesioni colpose o dolose). Molteplici, del resto, appaiono essere le *rationes* che hanno portato il legislatore a ricondurre nell'alveo dell'illecito amministrativo il disturbo rumoroso alle occupazioni e al riposo delle persone derivante dal mero superamento dei limiti legali delle immissioni aeroportuali. Certamente la particolare utilità sociale dell'attività svolta, ritenuta essenziale al progresso del Paese e alla realizzazione dell'unità culturale e spaziale comunitaria e internazionale, e dall'altro l'esigenza di armonizzazione con la normativa comunitaria, nella convinzione di avere predisposto immediati ed efficaci strumenti di controllo, di intervento e tutela, anche a carattere di salvaguardia, volti ad assicurare la riduzione dell'inquinamento acustico.

In conclusione, sussisterà l'illecito amministrativo (e soltanto questo) laddove si verifichi il mero (e solo) superamento dei limiti di immissione acustica aeroportuale (c.d. rumorosità nell'esercizio dell'attività tipica del mestiere rumoroso, ad es. prodotta nelle fasi di decollo o di atterraggio dei velivoli, dalla manutenzione degli aeromobili, dalla loro revisione e dalle prove dei motori). Sarà integrata, invece, la contravvenzione di cui al comma 2 dell'art. 659 c.p., allorché la violazione riguardi altre prescrizioni legali o dell'Autorità attinenti all'esercizio del mestiere rumoroso, ma diverse da quelle impositive di limiti di immissione acustica (ad es. orario dei voli, frequenza dei decolli ecc.). Residuerà, infine, uno spazio applicativo del primo comma della contravvenzione di cui all'art. 659 c.p., allorché il disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone sia ascrivibile ad un comportamento che esce al di fuori della

² Nel caso dell'inquinamento acustico tale scelta può ritenersi "ragionevole", se si considera che l'illecito amministrativo, oltre alla sanzione pecuniaria di gran lunga più "invasiva" dell'ammenda e la previsione di un termine di prescrizione più lungo, consente anche di adottare misure interdittive precluse alla giurisdizione penale (così ad es. la pena accessoria della sospensione dall'esercizio di un mestiere rumoroso di cui all'art. 35 c.p. non sarebbe applicabile in caso di condanna per la contravvenzione di cui all'art. 659 c.p. poiché la pena che può infliggersi è inferiore a quella richiesta per l'operatività della pena accessoria).

pertinenza dell'esercizio tipico dell'attività "rumorosa", posto in essere per finalità differenti, eccedendo, dunque, quelli che sono i c.d. *limiti interni* del mestiere. In tal caso, infatti, la condotta non è espressione del libero esercizio dell'iniziativa economica privata ma di *abuse del diritto* (ragione per cui il legislatore ne estende la punibilità a "chiunque") e, perde quelle *rationes* che ne giustificavano un trattamento di favore (illecito amministrativo o illecito penale punibile con la sola ammenda).

Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento e venendo al merito della vicenda, occorre in primo luogo evidenziare che, in relazione attività dell'aeroporto di Ciampino, i limiti di rumore fissati dall'art. 6 del D.M. 31.10.1997 non hanno trovato immediata applicazione poiché la Commissione Aeroportuale dell'aeroporto di Ciampino, insediata nel lontano 1998 in base a quanto previsto dall'art. 5 del predetto decreto ministeriale, non ha ottemperato ai suoi compiti previsti (ossia definire le procedure antirumore) dotando l'aeroporto di Ciampino della c.d. zonizzazione acustica, tanto che si è dovuti arrivare sino al 2008 prima di passare la "mano", per mancato raggiungimento dell'unanimità, alla conferenza dei servizi di cui all'art. 14 della l. 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni ed integrazioni. In mancanza di operatività di limiti di rumore fissati dall'articolo 6 del DM 31.10.1997, gli studiosi dell'ARPA hanno elaborato la relazione denominata CRISTAL, cui si riportano i denunciati, che utilizza quale parametro di riferimento i limiti previsti per la classificazioni acustiche comunali, che risultano essere però più bassi rispetto a quelli stabiliti per l'intorno aeroportuale. Dai risultati dello studio Sera, invece, elaborato dall'ASL di Roma su un campione di 597 persone, è emersa una consistente associazione tra esposizione al rumore e aumenti di livelli di pressione arteriosa. Ad avviso del pubblico ministero non appare possibile fare riferimento a predetti studi per ricavare dati utilizzabili ai fini della contestazione penale; in realtà, si sostiene nella richiesta, lo studio Cristal rappresenta unicamente una base di partenza conoscitiva di quelli che sono i livelli di rumori generati dal traffico aereo, non essendo stato all'epoca ancora definito quale porzione di territorio sarebbe entrata a far parte del piano di zonizzazione aeroportuale e quella in cui vigerà il piano di classificazione acustica comunale; in esso sono contenuti esclusivamente dei suggerimenti (cfr. verbale di s.i.t. reso in data 7.5.2010 da Fabozzi Concetta). Parimenti non è possibile affermare con certezza il nesso causale tra l'esposizione ai rumori ed il danno alla salute di coloro che abitano nelle zone limitrofe all'aeroporto, in quanto lo studio Sera non offre dati certi in relazione a persone bene individuate. Anche in questo caso, trattasi di una attività meramente conoscitiva che può costituire uno impulso per iniziative volte a ridurre il flusso dei voli.

Al riguardo, va però osservato che, nelle more del procedimento penale, si sono conclusi i lavori della conferenza di servizi che ha approvato l'impronta acustica dell'aeroporto di Ciampino e l'ipotesi di zonizzazione acustica dell'itinerario aeroportuale G.B. Pastine, così come rappresentata nella planimetria denominata "Proposta 2" allegata alla delibera, escludendo dalla fascia B della zonizzazione tutte le abitazioni e le aree urbane del Comune di Ciampino. Come da norma, quindi, il rumore aeroportuale non potrà essere superiore ai 65 decibel nelle città di Ciampino, Marino (frazioni di Cava dei Selci e Santa Maria delle Mole) e Roma (Municipio X), a

fronte di un rumore certificato da Arpa Lazio che oggi arriva fino a 74 decibel nelle abitazioni limitrofe allo scalo. I comuni di Ciampino e Marino hanno chiesto, pertanto, al Ministero dei Trasporti e ad Enac un'immediata riduzione dei voli per ottenere la riduzione del rumore. Gli atti della conferenza di servizi e i relativi allegati sono stati recepiti nella delibera della Giunta Regionale del Lazio pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 37 del 7 ottobre 2010, supplemento n. 172 e trasmessi al Ministero dei Trasporti, a seguito della delega conferita al presidente della regione Lazio, anche per i successivi adempimenti stabiliti dalla legge n. 447 del 1995 e dal D.M. 31.10.1997 (per l'adozione delle opere necessarie di risanamento da parte degli enti competenti, quali ad es. il piano di risanamento acustico ad opera dell'A.D.R.). Benché la delibera della Conferenza dei servizi abbia formato oggetto di ricorso in sede amministrativa, si tratta di limiti di rumore, quelli stabiliti dalla conferenza dei servizi, che debbono, allo stato, considerarsi in vigore per quanto riguarda l'immediata esecuzione degli interventi di risanamento e l'adozione dei provvedimenti volti a limitare i voli di linea da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile ovvero ad adottare altri interventi strumentali al fine di ottenere la c.d. ottimizzazione dell'impatto acustico dell'aeroporto. A detti limiti, poi, dovrà aversi riguardo per stabilire se vi sia stata una violazione della normativa del rumore aeroportuale ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative stabilite dalla legge quadro. Ebbene, pur potendo i limiti stabiliti dalla conferenza di servizi operare solo *de futuro* (rilevando quali elementi normativi integrativi di fattispecie sia che ad essa si attribuisca natura penale o rilievo di illecito amministrativo) e necessitando di monitoraggi del tempo in cui detti limiti sono in vigore, va tuttavia osservato come, in relazione agli accertamenti svolti per gli anni precedenti dall'ARPA Lazio (cfr. in particolare il monitoraggio dell'anno 2008), risulta in modo chiaro l'esistenza di zone di "criticità", con particolare riguardo all'insediamento abitativo laterale alla pista.

Riguardo, invece, alla questione relativa al superamento dei limiti di rumore in epoca antecedente all'adozione della zonizzazione dell'intorno aeroportuale, non sembra possa farsi riferimento, per sostenere l'illiceità della condotta, ai livelli di rumore stabiliti dal D.P.C.M. del 14.11.1997 che, nel caso di specie, sarebbero superati a seguito dei rilievi effettuati dall'ARPALAZIO (seppur svolti con riferimento ad una situazione di fatto preesistente alla zonizzazione). Si tratta, infatti, di norme volte a determinare nel complesso i limiti delle sorgenti che, nella loro esatta quantificazione, tengono conto dei rumori derivanti da tutte le fonti rumorose e che sono "modulati" in considerazione di tutte le modalità d'uso del territorio comunale (sulla base del piano regolatore generale), non tenendo conto di quella necessaria quota di tollerabilità di rumore che è propria delle zone aeroportuali, riconosciuta dalla legge in funzione dell'utilità sociale dell'attività svolta e della sua copertura costituzionale (art. 41 Cost.). La circostanza, quindi, che si sia venuta a creare una sorta di "zona franca" in conseguenza dell'inadempimento degli enti competenti che non hanno adottato, negli stretti termini stabiliti dalla legge (si rammenti che la Commissione Aeroportuale è stata istituita ai sensi del D.M. 31 ottobre 1997), la zonizzazione aeroportuale, non può portare a ritenere estensibili i limiti di cui al suddetto decreto governativo, sicuramente più contenuti e, quindi, maggiormente sfavorevoli al "reo". Né può demandarsi al

giudice penale un ruolo di supplenza normativo che non gli compete facendogli carico di individuare limiti stabiliti dagli usi. Né tale lacuna potrebbe colmarsi facendo ricorso ai limiti di altre zonizzazioni aeroportuali, in quanto relative a situazioni di fatto del tutto differenti. Laddove, invece, si ritenga che operino – quali misure di “salvaguardia” - i limiti più ristretti stabiliti dal suddetto D.P.C.M., tenuto conto del piano regolatore aeroportuale, degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica vigenti e delle procedure antirumore eventualmente già adottate, i valori stabiliti sarebbero superati, con conseguente “attrazione”, comunque, della condotta nell’alveo dell’illecito amministrativo.

Per completezza va poi evidenziato che l’attività di indagine è stata anche finalizzata a verificare se al di là dei limiti di rumori, fossero rispettate da parte della direzione dell’aeroporto tutte le prescrizioni dettate sia in relazione all’orario ed al numero massimo di voli giornalieri, che delle procedure antirumore da adottare.

Dalla nota del 10.5.2010 prot. n. 0042147 dell’Enac risulta che tutta l’attività che si svolge all’interno dell’aeroporto, sia in ordine al numero dei voli che degli orari e procedure antirumore, è previamente autorizzato dal predetto ente, oppure nei casi di voli non commerciali dalla Torre di controllo diretta dall’aeronautica militare. All’interno dell’aeroporto di Ciampino transitano, infatti, non solo voli commerciali ma anche voli civili di soccorso e militari non soggetti ad alcun limite giornaliero. Sulla scorta di quanto accertato anche dai Carabinieri è da escludere che siano state commesse violazioni da parte della direzione dell’aeroporto di altre prescrizioni imposte dall’Autorità.

Alla luce della ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, non appare, quindi, possibile esercitare l’azione penale nei confronti dei soggetti responsabili della gestione dell’aeroporto di Ciampino, atteso che le emissioni sonore, ancorché lesive della tranquillità delle persone e salubrità dei luoghi (eventi che potrebbero, in ipotesi, ricondursi alla diversa fattispecie di cui all’art. 590 cod. pen., sempreché ne venga provata la individuale sussistenza ed il nesso causale con l’illecita condotta amministrativa), derivano dall’esercizio di un’attività intrinsecamente rumorosa, ma normata ed autorizzata. Le accertate violazioni dei limiti di immissione acustica aeroportuale rilevano, invece, quale illecito amministrativo, estraneo alla cognizione e all’intervento del giudice penale, peraltro di *extrema ratio*.

Le giuste e condivisibili esigenze di tutela sottese alla numerose denunce degli abitanti le zone interessate dai rumori provenienti dall’aeroporto dovranno trovare adeguata tutela in altra sede (quella civile, a tutela dei diritti soggettivi eventualmente lesi e quella amministrativa ove potrà anche censurarsi il silenzio delle amministrazioni competenti, sollecitando la nomina di un *commissario ad acta*) e, soprattutto, “politica”, rimettendosi alle scelte discrezionali degli organi rappresentativi degli enti esponenziali dei vari interessi coinvolti, cui è demandato il necessario contemperamento delle esigenze economiche con quelle primarie della salute degli abitanti della zona e l’adozione degli interventi necessari e non più rinviabili a tale fine.

Va, pertanto, accolta la richiesta di archiviazione del pubblico ministero, perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

Allo stesso tempo, va preliminarmente dichiarata inammissibile l'opposizione proposta da Barcaroli Roberto più altri, poiché agli esponenti, nella loro qualità di residenti del comune di Ciampino e Marino, potrebbe tutt'al più riconoscersi la qualità di danneggiati dal reato ipotizzato, ma non quella di persone offese, avendo agito *uti singuli* e non quali esponenti della collettività. Stante la natura *superindividuale* del bene giuridico tutelato non va confusa la qualità di offeso dal reato con quella del singolo cittadino che patisce un danno nella propria sfera giuridica³.

In ogni caso, l'atto di opposizione è inammissibile avendo costoro del tutto omesso di indicare, ai sensi dell'art. 410, comma 1, c.p.p., l'oggetto dell'investigazione suppletiva ed i relativi elementi di prova (non risulta, infatti, neppure evocato un tema di indagine, essendo solo contestato il profilo di merito).

Considerato che, allo stato, in relazione alle conclusioni raggiunte, non appaiono utili o proficuamente esperibili ulteriori indagini.

Visto l'art. 408,411 c.p.p 125 disp.att.;

P.Q.M.

Visti gli artt. 408/411 c.p.p. e 125 disp. att. c.p.p.

Dichiara inammissibile l'opposizione alla richiesta di archiviazione proposta da Barcaroli Roberto più altri. Dispone l'archiviazione del procedimento. Ordina la restituzione degli atti al Pubblico Ministero. Autorizza le parti che ne hanno interesse ad estrarre copia del presente decreto, unitamente alla richiesta del pubblico ministero e agli atti di causa.

Roma li, 24 maggio 2011

il G.I.P.

dott. Giovanni Ariolli



TRIBUNALE DI ROMA

Depositato in Cancelleria

Roma, 25/05/2011

Il Cancelliere

Marino 

³ Non è stata invece presentata opposizione alla richiesta di archiviazione da parte dei Sindaci dei comuni di Ciampino e Marino ai quali questo G.I.P. aveva disposto la notifica dell'avviso ex art. 408, comma 2, c.p.p., trattandosi di soggetti che hanno affermato di agire nella qualità di rappresentanti dell'ente territoriale al quale può ricondursi la titolarità degli interessi riconducibili al contenuto del bene giuridico tutelato dalla contravvenzione - ordine pubblico e tranquillità pubblica.