

DEPENALIZZAZIONE, TRANQUILLITÀ PERSONALE E INQUINAMENTO ACUSTICO

L'art. 659 e la delega per la depenalizzazione delle contravvenzioni del c.p.

di Giuseppe Losappio

Abstract. Nessuno dei criteri che illustrano la *voluntas legis* della depenalizzazione delle contravvenzioni del c.p. delineata dalla l. n. 67/2014 – la quiescenza, il c.d. contesto di depenalizzazione e l'obsolescenza/inadeguatezza/intollerabilità delle prospettive di tutela – giustifica la delega di depenalizzare anche i reati dell'art. 659 c.p., che, tutt'al contrario, non sono affatto “desueti” (anzi sono ampiamente applicati) e si protendono verso la tutela di valori di rilievo costituzionale. Sotto quest'ultimo profilo, la l. 67/2014 appare in contrasto persino con la stessa *voluntas legislatoris*, espressa con il criterio di delega di preservare dalla “degradazione” i reati in materia di “ambiente, paesaggio e territorio”. L'inserimento dell'art. 659 c.p. nel novero delle contravvenzioni da depenalizzare sembra costituire dunque l'immane effetto “perverso” della tecnica degli elenchi che affligge le “riforme senza riforma” e prospetta una depenalizzazione “apparente”, formale, ineffettiva, “rimozionale”, poco o per nulla deflattiva, obiettivamente “difensiva”/“mistificatoria”, cui il governo non dovrebbe dare seguito.

SOMMARIO: 1. Il costo delle “riforme senza riforma”: la tecnica degli elenchi. – 2. La depenalizzazione nei lavori delle Commissioni ministeriali Nordio, Fiorella e Palazzo. – 2.1. La commissione Nordio. – 2.2. La Relazione e l'Articolato della commissione Fiorella. – 3. Il “mistero” dell'art. 2, co. 2, lett. b), l. 67/2014 (portata ed effetti del “silenzio” pressoché assoluto dei lavori parlamentari). – 4. Denominatori comuni, denominatori parziali e “geometrie variabili” tra le contravvenzioni del codice penale candidate alla depenalizzazione. – 4.1. I reati “quiescenti” (artt. 652, 661 e 668 c.p.). – 4.2. L'obsolescenza della prospettiva di tutela (l'art. 726 c.p.). – 4.3. Il c.d. contesto di depenalizzazione. – 5. L'art. 659 c.p. e la tutela della tranquillità personale nella lettura della dottrina. I nessi con la tutela dell'integrità psichica e il reato di *stalking*. – 5.1. Dalla tranquillità personale al concetto di *Selbsttreue*. – 5.2. Dalla tutela della tranquillità personale al reato di *stalking*. – 6. La lettura evolutivo-restrittiva della giurisprudenza e la definizione dei rapporti tra tranquillità personale e pubblica nello spettro di offesa dei reati dell'art. 659 c.p. – 7. La serie dei beni tutelati dai reati dell'art. 659 c.p. La tranquillità personale, bene intermedio e vero fulcro dell'offesa nell'ottica della personalizzazione della tutela. – 8. La prospettiva della tutela dell'ambiente nei confronti dell'inquinamento acustico (cenni alla legislazione e ai documenti europei). – 9. La sintesi tra tutela dell'ambiente e tranquillità privata nella giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 8 della Convenzione europea. – 10. Una delega irragionevole (ma non incostituzionale) cui il governo non dovrebbe dare seguito. – 11. La delega per una depenalizzazione “apparente”, formale, ineffettiva, “rimozionale”, poco o per nulla deflattiva, “difensiva”/“mistificatoria”.

1. Il costo delle “riforme senza riforma”: la tecnica degli elenchi

La l. 28 aprile 2014, n. 67 è stata “celebrata” tra le leggi più significative degli ultimi anni¹ e, in effetti, forse non si esagera ad affermare che la l. 67/2014 costituisce il progetto di revisione del sistema sanzionatorio più esteso dopo la c.d. miniriforma “Vassalli”. Graduatorie a parte, nonostante sensibili differenze, le corrispondenze tra le due leggi sono sufficienti a sostenere il parallelo:

- la “comune” ragion d’essere;
- la principale criticità, la disconnessione con la “grande” riforma del codice, che, oggi, come fu quarant’anni e passi anni addietro (all’epoca della l. 216/1974), ha riproposto la contrapposizione tra chi riconosce la perentoria esigenza di modificare comunque il sistema sanzionatorio² e chi, date queste condizioni, rifiuta «qualunque intervento contingente» nella convinzione che anche la legge tecnicamente più raffinata e politicamente più condivisa non solo «è destinata «al sicuro fallimento» ma, di più, manifesta «una scelleratezza pari a (o peggiore di) quella di decidere di non fare nulla»³.

Non è questa la sede per approfondire un dibattito che solo in apparenza riflette la “solita” dialettica tra pessimismo dell’intelligenza e ottimismo della volontà, mentre, più probabilmente, esprime i diversi approdi del “disincanto” che scaturisce dalla intelligenza del collasso “intellettuale e morale” del sistema penale; una «*nuance* psicologica intermedia e cangiante [...] di transizione» che «può animare criticamente un sano *realismo* o sfociare nel più irreversibile *scetticismo*»⁴.

Sì, perché, a nessuno sfugge che le “riforme senza riforma” sono gravemente esposte al rischio di cortocircuiti tra particolare e generale, efficienza “recitata” ed efficacia⁵, disconnessioni tra ratio *legis* e norme di legge; disnomie ed eterogenesi dei fini. Anche chi ha sottolineato con maggiore decisione la necessità di procedere senz’altro alla riforma del sistema sanzionatorio coglie le «distorsioni» che scaturiscono dall’«abito mentale del legislatore, che raramente tiene conto di una visione di insieme del sistema e dei principi di politica»⁶ criminale; criticità di cui è manifestazione emblematica «la tecnica legislativa degli elenchi dei reati esclusi o inclusi nell’ambito applicativo di questo o quell’istituto»; esclusione/inclusione, quasi sempre slegate dalla

¹ Pur non presentando quella capacità innovativa del “sistema” che ebbero altre leggi (la n. 689/1981, ovvero quelle istitutive della competenza penale del giudice di pace e della responsabilità da reato degli enti), la “67/2014” meriterebbe questa promozione. Così pressoché testualmente F.C. PALAZZO, *Nel dedalo delle riforme recenti e prossime venture (a proposito della legge n. 67/2014)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, p. 1693.

² F.C. PALAZZO, *Nel dedalo delle riforme recenti e prossime venture*, op loc. cit.; ID., [Fatti e buone intenzioni. A proposito della riforma delle sanzioni penali](#), in questa Rivista, 10 febbraio 2014.

³ D. BRUNELLI, *Paradossi e limiti della attuale realpolitik in materia penale*, in *Arch. pen.*, 2013 (2), p. 5.

⁴ C.E. PALIERO, *Metodologie de lege ferenda: per una riforma non improbabile del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 512.

⁵ Così, da ultimo, D. PULITANÒ, [La cultura giuridica e la fabbrica delle leggi](#), in questa Rivista, 28 ottobre 2015 («La rappresentazione può essere politicamente più importante dell’efficacia reale; i due piani (rappresentazione e realtà) non coincidono», p. 5).

⁶ F.C. PALAZZO, *Nel dedalo delle riforme recenti e prossime venture*, op loc. cit.

ratio dell'intervento legislativo, regolate piuttosto «dal grado di “attenzione” con cui spesso momentaneamente si guarda a quel determinato tipo o fenomeno criminoso». Fatto sta che la «storia recente della nostra legislazione è piena di esempi di elenchi di reati che nel corso degli anni perdono di attualità» (e non di rado sono «stati censurati dalla Corte costituzionale per la loro irragionevolezza»)⁷, fornendo così un discreto contributo alla “caoticità” del sistema.

La l. 67/2014 non fa eccezione. Ancora una volta il legislatore propone una depenalizzazione “a macchia di leopardo”⁸ o comunque “alla cieca”⁹, combinando la soluzione “presbite” con quella “miope” della depenalizzazione nominativa dell’art. 2, secondo comma. Quest’ultima disposizione, invero, contiene un elenco di contravvenzioni che il governo potrà depenalizzare: gli artt. 652 (Rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto), 659¹⁰, 661 (abuso della credulità popolare), 668 (rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive) e 726 (Turpiloquio).

⁷ I virgolettati sono di F.C. PALAZZO, *op loc. ult. cit.*. In termini analoghi sul tema, alle soglie della l. 689/1981, C.E. PALIERO, *Note sulla disciplina dei reati “bagatellari”*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1979, p. 988 (ed ivi ulteriori riferimenti).

⁸ A. BUSACCA, [Indagine conoscitiva](#), 21 giugno 2012.

⁹ Ancora F.C. PALAZZO, *op loc. ult. cit.*

¹⁰ Art. 659 (Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone).

1. Chiunque, mediante schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche, ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o il riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 309.

2. Si applica l'ammenda da euro 103 a euro 516 a chi esercita una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni della legge o le prescrizioni dell'autorità.

Secondo una giurisprudenza del tutto minoritaria l’art. 10, co. 2, della l. 26 ottobre 1995, n. 447 (che prevede un illecito amministrativo per la violazione dei limiti di emissione sonora previsti dalle fonti nazionali, regionali e locali) avrebbe determinato un effetto abrogativo integrale dell’art. 659 cpv. Ad eccezione di Cass. pen. sez. I, 13 novembre 2012, n. 48309 (in [www.iusexplorer.it](#)) e Cass. pen. sez. I, 29 novembre 2011, n. 47298 (*ivi*) si tratta per lo più di giurisprudenza assai risalente: Cass. pen. sez. I, 18 marzo 1999, n. 6291, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 26 marzo 1998, n. 1789, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 10 novembre 1997, n. 11113, *ivi*.

È del tutto prevalente l’indirizzo che riconosce solo un effetto abrogativo parziale all’illecito amministrativo. Nell’ambito di questo orientamento, per un verso, si collocano le decisioni secondo cui l’illecito della l. 447/1995 prevale sull’art. 659, cpv se, nell’ambito di esercizio di mestieri rumorosi, viene accertato il mero superamento dei limiti fissati dalla legge-quadro; la disposizione penale resta applicabile in caso di esercizio di attività rumorose in spregio a disposizioni impartite dall’autorità con modalità o per ragioni diverse da quelle prese in considerazione dalla legge quadro. Così Cass. pen. sez. III, 18 settembre 2014, n. 42026, in [www.iusexplorer.it](#); Cass. pen. sez. III, 3 luglio 2014, 37313, *ivi*; Cass. pen. sez. III, 31 gennaio 2014, n. 13015, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 18 dicembre 2013, n. 12274, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 19 aprile 2013, n. 25601, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 7 giugno 2012, n. 33413, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 12 giugno 2012, n. 39852, *ivi*; Cass. pen. sez. III, 21 dicembre 2006, n. 2875, *ivi*; Cass. pen. sez. III, 29 aprile 2004, n. 29651, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 2 dicembre 2009, n. 49333, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 26 aprile 2000, n. 3123, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 3 marzo 1998, n. 1295, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 4 luglio 1997, n. 8589, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 21/01/1997, n. 2359, *ivi*. Così nella giurisprudenza di merito, ad es. Trib. Como, 17/07/2013, n. 908, in [www.iusexplorer.it](#). Per l’altro, un sub-indirizzo (prevalente) secondo cui trova applicazione l’illecito amministrativo per il caso del mero superamento dei limiti di emissione acustica stabiliti per area e per attività l’art. 659 cpv per il caso che il superamento dei limiti provochi altresì disturbi la quiete pubblica (non operando in tal caso il principio di specialità). Così: Cass. pen. sez. III, 3 luglio 2014, n. 37184, in [www.iusexplorer.it](#); Cass. pen. sez.

I lavori preparatori sono avari di elementi che consentano di decifrare la *voluntas legislatoris*. Nulla o quasi, in particolare, apprendiamo dall'iter legislativo. "Misteriose" sono, quindi, le ragioni per le quali questi (e non altri) reati sono stati candidati alla trasformazione in illeciti amministrativi.

2. La depenalizzazione nei lavori delle Commissioni ministeriali Nordio, Fiorella e Palazzo

Maggiori informazioni recano gli elaborati della "commissione Nordio" e soprattutto della "commissione Fiorella". La "commissione Palazzo", invece, non intervenne sulla depenalizzazione, proprio in considerazione della prossimità temporale con il documento esaminato del gruppo di lavoro precedente.

2.1. La commissione Nordio

La commissione Nordio il 14 gennaio 2003 presentò una proposta di depenalizzazione di reati contenuti nelle leggi penali speciali e nel codice, che non perseguiva «finalità di "alleggerimento" del carico giudiziario» ma intendeva realizzare l'obiettivo "estetizzante" di ripulire l'ordinamento da circa duecento reati meramente bagatellari¹¹, individuati secondo la tecnica tassonomica degli interventi "a fattispecie", anche nell'ambito di materie, come l'ambiente, particolarmente "sensibili".

In realtà, come fece notare in senso critico la dottrina dell'epoca, nell'elenco delle disposizioni da depenalizzare non mancavano reati gravi e contravvenzioni di non infrequente applicazione¹², quali, per esempio, i reati di disturbo della quiete pubblica (art. 659 c.p.) e inosservanza dei provvedimenti di pubblica utilità (art. 650

III, 13 maggio, 2014, n. 23529, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 5 dicembre 2013, n. 4466, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 7 novembre 2012, n. 45984, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 7 giugno 2012, n. 33413, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 12 giugno 2012, n. 42128, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 14 dicembre 2011, n. 270, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 29 novembre 2011, n. 47298, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 10 maggio 2011, n. 33072, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 27 ottobre 2009, n. 44167, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 9 giugno 2009, n. 23866, *ivi*; Cass. pen. sez. III, 15 gennaio 2008, n. 9102, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 1 febbraio 2007, n. 9835, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 5 dicembre 2006, n. 1561, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 11 novembre 2005, n. 8197, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 16 aprile 2004, n. 25103, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 1 aprile 2004, n. 32468, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 30/09/1998, n. 13010; Cass. pen. sez. III, 15 luglio 1997, n. 9172, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 26 marzo 1997, n. 390, *ivi*.

Cfr. per ulteriori riferimenti la relazione n. 33 del 15 maggio 2009 dell'Ufficio del Massimario (che segue ed integra la precedente segnalazione di contrasto n. 48 del 22 maggio 2007).

¹¹ P. PISA, *Prospettive di una nuova depenalizzazione: il "progetto Castelli"*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, p. 269. L'A. (*ivi*) riferisce che «il dottor Nordio ha esplicitamente dichiarato che la riforma non inciderà in maniera significativa sul carico di lavoro degli uffici giudiziari».

¹² P. PISA, *Prospettive di una nuova depenalizzazione*, op. cit. loc. cit.

c.p.), che la commissione Fiorella (e la l. n. 67/2014) avrebbe(ro) preservato dalla “degradazione”¹³.

2.2. La Relazione e l’Articolato della commissione Fiorella

Le «considerazioni generali» della *Relazione* ripropongono direttive politico-criminali pressoché universalmente condivise:

- la necessità di contrarre il diritto penale;
- la necessità che la sanzione penale sia prevista nel rispetto dei principi di proporzione, sussidiarietà ed efficacia dell’intervento penale;
- la necessità che la sanzione penale intervenga per reprimere fatti ritenuti meritevoli di tutela nel contesto sociale in cui la norma è chiamata ad operare ed alla luce dei valori costituzionali che stanno a fondamento dell’intero ordinamento;
- la necessità che la sanzione penale, che incide direttamente o indirettamente su beni personali, non intervenga laddove altri strumenti di tutela (sanzioni amministrative, sanzioni civili, sanzioni disciplinari) garantiscono una efficace prevenzione e repressione dei fatti offensivi;
- la necessità di vagliare l’intervento del diritto penale alla luce del criterio direttivo di politica criminale della efficacia della tutela.

Nella parte relativa all’esercizio dell’opzione penale “in negativo”, la declinazione di questi indirizzi teorici e politico-criminali è affidata a quattro direttive, di depenalizzazione e di *non* depenalizzazione.

Quanto alle prime si tratta dell’intervento “nominativo”/“a fattispecie” e di quello a mo’ di “taglio lineare” nei confronti di tutte le contravvenzioni punibili con la sola pena pecuniaria. «Visto il tipo di sanzione penale prevista e il ridotto disvalore da essa richiamato, la depenalizzazione risulta opportuna per dar seguito coerente al criterio della pena solo quale *extrema ratio*», chiosa la *Relazione*.

Anche i criteri di non depenalizzazione sono due, uno “nominativo/a fattispecie”, l’altro per “campi di materia”:

- con riferimento alle contravvenzioni del c.p., la Commissione proponeva di non operare la “degradazione” degli artt. 650, 651, 658, 660, 673, 674, 677, 679, 682, 683, 684, 685, 697, 703, 712, 720, 727, 727-bis, commi 1 e 2, 728, 733, 734 c.p.;
- con riferimento alle contravvenzioni contenute nelle leggi penali speciali, la Commissione proponeva di preservare le qualificazioni penalistiche dei reati riferibili a taluni campi di materia, tra i quali l’ambiente, beni culturali, territorio e paesaggio¹⁴.

¹³ Nella *Relazione* della Commissione Fiorella (per la revisione del sistema penale (nominato con d.m. del 14 dicembre 2012), Relazione del 23 aprile 2013) con particolare riferimento all’art. 650 c.p., si legge che ha è stata ampiamente discussa «l’opportunità della sua depenalizzazione trattandosi di fattispecie, come noto, problematica sul piano teorico e la cui depenalizzazione avrebbe sortito effetti benefici sul piano della deflazione. Tuttavia, la delicatezza della fattispecie, posta a presidio di molte funzioni amministrative, suggerisce l’opportunità di un approfondimento ulteriore, anche nel confronto con i dicasteri interessati».

Nella *Relazione*, poiché estranei al «mandato ministeriale»¹⁵, mancano ulteriori riferimenti alle questioni politico-criminali e teorico-generaliste che una depenalizzazione tanto estesa comunque involve. Si prospetta, quindi, di operare un taglio netto di tutti i reati puniti (o punibili) con la sola pena pecuniaria senza il supporto di una riflessione sulla valenza classificatoria delle pene edittali e dell'alternativa codice penale/leggi penali speciali; senza alcun riferimento al dibattito sulla sanzione "monetaria" (che per un certo periodo venne persino indicata come la sanzione penale del futuro e comunque costituisce l'epicentro del plesso normativo, sempre più rilevante, della responsabilità amministrativa da reato), si presume che i reati puniti solo o anche con la pena detentiva siano più gravi degli altri e, allo stesso modo; si attribuisce obiettivamente maggiore considerazione (sotto il profilo della gravità e/o dell'apprezzamento sociale dei beni/interessi/scopi tutelati?) ai reati contenuti nel codice rispetto a quelli contenuti nelle leggi penali speciali¹⁶. Si falchiano decine di contravvenzioni, compiendo un nuovo deciso passo verso la estromissione della *species* minore dei reati dal sistema penale, senza alcun confronto con la letteratura penalistica che si oppone alla degradazione di tutte le contravvenzioni in illeciti amministrativi e tra modello penalistico puro e depenalizzazione *tout court* coltiva la terza via dei modelli misti¹⁷.

In queste condizioni, per quanto intenso e pensoso sia l'impegno delle commissioni di studio e del legislatore per specificare, circoscrivere, inserire o escludere questo o quel reato che non "merita" (o non "merita") di essere depenalizzato, resta improbabile, forse impossibile conseguire risultati omogenei, che restituiscano un tessuto penalistico uniforme, nel quale i fatti di gravità simile sono puniti in misura simile (e/o per converso non sono puniti in misura dissimile rispetto a fatti di pari/analoga intensità offensiva) e i fatti di gravità diversa sono puniti diversamente ovvero non sono puniti in misura uguale/pari a quella di fatti meno/più gravi¹⁸.

¹⁴ Ad eccezione della contravvenzione prevista dall'art. 137, comma 10, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

¹⁵ «Un più ampio intervento di riforma – si legge nella relazione – anche attraverso l'eventuale introduzione di fattispecie delittuose d'evento, richiederebbe, d'altra parte, una complessiva revisione della materia, estranea al mandato ministeriale».

¹⁶ In realtà, nel tempo della disintegrazione del sistema punitivo penale (T. PADOVANI, *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma: il problema della comminatoria edittale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 433), il riferimento al tipo o alla misura delle sanzioni ha un valore euristico addirittura negativo nel senso che intralcia piuttosto che agevolare la determinazione di una "classificazione" di gravità dei reati e comunque una ragionevole dislocazione dell'intervento punitivo. Non è scontato che le contravvenzioni siano meno gravi di tutti i delitti, non è scontato che i reati puniti solo con la pena pecuniaria siano meno gravi dei reati puniti con una pena detentiva, in alternativa o meno con quella pecuniaria; non è comunque scontato che i reati puniti con la pena pecuniaria (da sola o in alternativa alla pena detentiva) non siano gravi.

¹⁷ Cfr. sul punto T. PADOVANI, *Il binomio irriducibile. La distinzione in delitti e contravvenzioni, fra storia e politica criminale*, in *Diritto penale in trasformazione*, a cura di G. Marinucci – E. Dolcini, Giuffrè, 1984, p. 421.

¹⁸ Cfr. sul tema in part. G. DODARO, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, 2012, p. 12.

Non meno del legislatore, anche la dottrina, in contesti così difficili, fatica ad assolvere il compito di fare la cernita delle «fattispecie meritevoli di depenalizzazione attraverso criteri razionali di selezione, che consentano di individuare, nei diversi settori di disciplina, le ipotesi effettivamente meno lesive e bagatellari»¹⁹. Tra le tortuosità del «legno storto del sistema sanzionatorio»²⁰, del collasso di selettività dei principi politico-criminali, della de-semantizzazione di direttive semplicissime, come quelle giocate sulla natura della pena, nessuno pare sfuggire alle trappole del “gioco”/giuoco di specificazioni, correzioni, eccezioni necessarie per cercare di dare “ordine al disordine”.

3. Il “mistero” dell’art. 2, co. 2, lett. b), l. 67/2014 (portata ed effetti del “silenzio” pressoché assoluto dei lavori parlamentari)

Il tema della depenalizzazione era assente nella proposta di legge n. 331 (XVII legislatura) da cui scaturisce l’iter parlamentare che ha condotto all’approvazione della legge delega. La relazione introduttiva della proposta di legge parallela (A.S.nr. 927) “rivela” che il “concepimento” di questa disciplina risale all’articolo 2, comma 1, del disegno di legge 5019 (XVI legislatura)²¹ nel quale, invece, era prevista la delega al Governo per attuare una depenalizzazione articolata direttive sostanzialmente coincidenti con quelle elaborate dalla Commissione Fiorella.

Sennonché, in entrambi gli atti la relazione tace sulle ragioni della depenalizzazione delle contravvenzioni.

Solo nel corso dell’indagine conoscitiva svolta dinanzi alla commissione giustizia del Senato, il prof. Carlo Federico Grosso, dopo un fugace riferimento all’opportunità di «non depenalizzare la contravvenzione prevista dall’articolo 656 del Codice penale che ha una sua notevole rilevanza» (fattispecie, anzi, da rivitalizzare), affermava: «Mi sembra anche giusto avere depenalizzato il disturbo del riposo delle persone, ma mi domando perché si sia depenalizzato l’articolo 659 e non l’articolo 660, molestie e disturbo alle persone, in quanto le due fattispecie rispondono infatti alla medesima *ratio*»²².

Nulla si legge in ordine alla depenalizzazione nemmeno nel testo unificato delle proposte nn. 331 e 927-*bis* (ex 927) (XVII legislatura), dove, peraltro, non era contemplata una delega riferibile a questo tema, che tornerà alla ribalta dei lavori parlamentari solo in occasione dell’esame presso la “Camera alta” dei disegni di legge 925, 110, 111, 113 e 666-A. Nella discussione consultiva, il 12 settembre 2013, la Commissione giustizia del Senato, infatti, approvava un emendamento dell’art. 2 del testo deliberato della Camera, pressoché identico ai contenuti dell’A.C. 5019-*ter* e al

¹⁹ C.E. PALIERO, *Note sulla disciplina dei reati “bagatellari”*, cit., p. 991.

²⁰ Cfr. G. MANNOZZI, *Il «legno storto» del sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. proc.*, p. 781.

²¹ *Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili.*

²² Per leggere il testo del documento [clicca qui](#).

testo definitivo della stessa disposizione oggi in vigore. Ciò nonpertanto l'esame nella stessa sede e in Assemblea non restituiscono alcun elemento di valutazione sulla declinazione dell'opzione penale adottata dalle Camere.

Anche in questo caso, l'impostazione riprende nelle sue linee essenziali gli indirizzi della Commissione Fiorella. Le scelte di inclusione ed esclusione sono sostanzialmente coincidenti. Una sola la differenza riscontrabile: dove la Commissione Fiorella aveva indicato le contravvenzioni da non depenalizzazione, l'emendamento indica specificamente le contravvenzioni da depenalizzare. Si tratta, tuttavia, di una differenza di rilievo più che altro "formale". In ogni caso, formulati in negativo o in positivo sempre di elenchi si tratta. La "sostanza" è che (non solo) il legislatore (ma anche) gli studiosi non sono riusciti ad affrancarsi dal ricorso a questa problematica tecnica di tutela.

Tace anche il titolo della legge delega che parla di altro²³ a differenza del disegno di legge originario della XVI legislatura.

I lavori parlamentari dunque non spiegano quali sono le ragioni della depenalizzazione. Non è una lacuna di poco momento per tre motivi:

- le contravvenzioni degli artt. 652, 659, 661, 668 e 726 c.p. non evidenziano alcun (esplicito) denominatore comune, mentre alcune di esse presentano consistenti elementi di affinità con altri reati che non sono compresi nella delega;

- (all'evidenza) diversi sono il "bene giuridico" e (o meglio) le prospettive di tutela²⁴;

- i cinque reati sono puniti con l'ammenda in alternativa all'arresto, ma i limiti edittali sono molto diversi e, soprattutto, sono moltissime le contravvenzioni, non comprese nell'elenco dell'art. 2, comma 2, lett. b) n. 2 della l. 28 aprile 2014, n. 67 che prevedono questa soluzione sanzionatoria.

- l'art. 2, comma 2, lett. b) non indica un criterio generale di esclusione come l'art. 2, comma 2, lett. a), e quindi le ragioni dell'esclusione/inclusione devono essere desunte dalla *voluntas legis*;

- almeno, l'art. 659 c.p., rappresenta il principale e più consistente/fruibile baluardo nei confronti del sempre più grave, diffuso, talvolta persino drammatico, ma come dire "silenzioso", fenomeno dell'inquinamento acustico; ciò nonostante (a differenza – si insiste – dell'art. 660 c.p.) è stato incluso – e non si comprende perché – nell'elenco delle disposizioni da depenalizzare.

²³ Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.

²⁴ Accenna a questo aspetto C. PIERGALLINI, Indagine conoscitiva, seduta 20 novembre 2012, cit.

4. Denominatori comuni, denominatori parziali e “geometrie variabili” tra le contravvenzioni del codice penale candidate alla depenalizzazione

In questo contesto è possibile solo ricostruire denominatori parziali che legano, secondo “geometrie variabili”, i reati che la legge delega candida alla depenalizzazione (artt. 652, 659, 661, 668 e 726 c.p.).

4.1. I reati “quiescenti” (artt. 652, 661 e 668 c.p.)

I reati degli artt. 652, 661 e 668 c.p. sono reati pressoché assolutamente quiescenti.

Il “rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto” è una contravvenzione da tempo dimenticata. I più comuni motori di ricerca giurisprudenziale infatti non restituiscono alcun caso di applicazione nell’arco temporale degli ultimi trent’anni.

In una condizione di quiescenza pressoché identica versano da anni anche le contravvenzioni degli artt. 661 c.p. (Abuso della credulità popolare), di cui si contano nello stesso periodo solo 2 precedenti, l’ultimo dei quali, peraltro, risolto dalla Suprema Corte con una sentenza di assoluzione²⁵, e 668 (Rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive), scomparsa anch’essa dai massimari degli ultimi tre decenni.

A prescindere da ulteriori rilievi in questi tre casi, la depenalizzazione non fa che ratificare la realtà, sulla quale non avrà alcun impatto ($0 - 0 = 0$).

4.2. L’obsolescenza della prospettiva di tutela (l’art. 726 c.p.)

Al contrario, la “fiscalizzazione” degli artt. 659 e 726 c.p. promette *prima facie* effetti di deflazione perché l’esperienza giuridica reca tracce cospicue di entrambe le contravvenzioni, la prima in particolare. A parte questo dato, nulla accomuna i due reati. L’art. 659 c.p. è una fattispecie che ha conosciuto una radicale evoluzione normativa e applicativa, assurgendo al ruolo di baluardo della tutela di fondamentali valori di rilievo costituzionale. L’art. 726, invece, già dimidiato dalla depenalizzazione del 1999 (che aveva trasformato in illecito amministrativo anche l’art. 725 c.p.), costituisce un (ambiguo, obsoleto e ideologicamente fatiscante) avamposto del delitto di atti osceni in luogo pubblico, che negli anni ha dato sfogo sanzionatorio alle prudenze repressive nei confronti di comportamenti più o meno francamente “indecenti”, l’esibizione degli organi genitali (maschili o femminili), l’esposizione del sedere, il nudismo integrale in spiagge non riservate o, in alcuni casi, il travestitismo ecc...

²⁵ Cass. pen., sez. I, 14 ottobre 2014, n. 50092.

4.3. Il c.d. contesto di depenalizzazione

Altri denominatori parziali risultano dal confronto tra le contravvenzioni candidate alla depenalizzazione, quelle già depenalizzate e quelle “risparmiate” dal destino della “derubricazione” in illeciti amministrativi. Questa verifica chiarisce che quattro dei cinque reati candidati alla “derubricazione” in illeciti amministrativi sono “sopravvissuti” a precedenti “ondate” di depenalizzazione/de-criminalizzazione.

L’art. 668 (Rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive) è compreso nel paragrafo delle contravvenzioni *concernenti la vigilanza su talune industrie e sugli spettacoli pubblici* ⁽²⁶⁾ insieme con altre tre incriminazioni, tutte già depenalizzate o decriminalizzate: gli artt. 665 (Agenzie di affari ed esercizi pubblici non autorizzati o vietati) e 667 (Esecuzione abusiva di azioni destinate a essere riprodotte col cinematografo) sono stati abrogati dall’art. 13 del d.lgs. 13 luglio 1994, n. 480; l’art. 666 (Spettacoli o trattenimenti pubblici senza licenza), già dichiarato parzialmente incostituzionale dalla Consulta (sent. 15 aprile 1970, n. 56), è stato depenalizzato dall’art. 49 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.

L’art. 726 c.p. (Atti contrari alla pubblica decenza) è compreso nella sezione delle contravvenzioni concernenti la polizia dei costumi²⁷ insieme con un caleidoscopio di altri 10 illeciti che possono essere ordinati in tre insiemi:

- gli artt. 718-723 in materia di giuoco di azzardo e di esercizio abusivo di un giuoco non di azzardo;
- gli artt. 727-727-bis in materia di tutela di animali;
- l’ultimo gruppo è quello degli illeciti che reprimono/reprimevano taluni comportamenti oltraggiosi o contrari alla decenza: l’art. 724 (Bestemmia e manifestazioni oltraggiose verso i defunti), già parzialmente dichiarato incostituzionale dalla Consulta²⁸, depenalizzato dall’art. 57 del d.lgs. n. 507/1999; l’art. 725 (Commercio di scritti, disegni o altri oggetti contrari alla pubblica decenza), depenalizzato dall’art. 58 della stessa fonte; l’art. 726 che contemplava due reati diversi, il turpiloquio (secondo comma), abrogato dall’art. 18, l. n. 205/1999 e gli atti contrari alla pubblica decenza (primo comma), che (appunto) la disposizione in esame candida alla depenalizzazione.

Gli artt. 652, 659 e 661 sono compresi nel paragrafo delle *contravvenzioni concernenti l’inosservanza dei provvedimenti di polizia e le manifestazioni sediziose e*

²⁶ Libro III *Delle contravvenzioni in particolare* – Titolo I *Delle contravvenzioni di polizia* – Capo I *Delle contravvenzioni concernenti la polizia di sicurezza* – Sezione I *Delle contravvenzioni concernenti l’ordine pubblico e la tranquillità pubblica* – § 3 *Delle contravvenzioni concernenti la vigilanza su talune industrie e sugli spettacoli pubblici*.

²⁷ Libro III *Delle contravvenzioni in particolare* – Titolo I *Delle contravvenzioni di polizia* – Capo II *Delle contravvenzioni concernenti la polizia amministrativa* – Sezione I *Delle contravvenzioni concernenti la polizia dei costumi*.

²⁸ La sentenza 18 ottobre 1995, n. 440 ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 724, co. 1, c.p. limitatamente alle parole “o i simboli o le persone venerati nella religione dello Stato”.

*pericolose*²⁹ insieme con altre 9 contravvenzioni. L'art. 657 (Grida o notizie atte a turbare la tranquillità pubblica o privata) è stato definitivamente abrogato dall'art. 18 della l. n. 205/1999, mentre l'art. 654 (Grida e manifestazioni sediziose) era stato già depenalizzato dall'art. 45 della stessa legge 205. Restano reati gli artt. 650 (Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità), 651 (Rifiuto d'indicazioni sulla propria identità personale), 653 (Formazione di corpi armati non diretti a commettere reati), 655 (Radunata sediziosa), 656 (Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico), 658 (Procurato allarme presso l'autorità), 660 (Molestia o disturbo alle persone).

L'evoluzione del quadro normativo segnala con certezza che il legislatore (finora) ha preservato dalla depenalizzazione gli illeciti (più esplicitamente) riferibili alla tutela dell'ordine pubblico (655, 656, 658), mentre la disposizione dell'ultima legge delega rende indefinibili le direttive politico-criminali relative agli illeciti che riguardano i rapporti con l'"autorità". Persistono le qualificazioni penalistiche degli artt. 650 e 651 mentre si prospetta la depenalizzazione del disapplicato art. 652, anche della fattispecie del capoverso, che ritrae una condotta (anch'essa priva di riscontri applicativi) di consistente disvalore (comunque più grave di quella non depenalizzata dell'art. 651 c.p.): dare informazioni mendaci al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio che sollecitava assistenza in occasione della flagranza di un reato ovvero di un tumulto, di un pubblico infortunio, di un comune pericolo (non a caso, la pena dell'art. 652, comma 2, è più grave di quella prevista dall'art. 651, tanto che la prima contravvenzione non è obblabile ex art. 162-bis l'altra, invece, lo è). Si può ipotizzare, tuttavia, che in questo caso il legislatore abbia riconosciuto prevalente anzi esclusivo rilievo al dato dell'assoluta disapplicazione dei due reati, senza considerare la maggiore o minore gravità delle fattispecie limitrofe non assoggettate allo stesso destino (ma senza nemmeno porsi il problema di operare analoghe scelte per gli altri fossili ancora presenti nel terzo libro del c.p.).

Nessuno dei criteri che illustrano la *voluntas legis* della depenalizzazione predisposta dalla l. n. 67/2014 – la desuetudine e il c.d. contesto di depenalizzazione – giustifica l'opzione della delega. Quelli dell'art. 659 non hanno nulla in comune con gli altri reati che la legge delega ha candidato alla depenalizzazione:

- si protendono verso la tutela di valori riconosciuti nel tessuto sempre più fitto di riferimenti sovra-legislativi, la Costituzione e ovviamente le fonti internazionali e "regionali" – la tranquillità personale (§§ 5-7) e l'ambiente (§ 8) – sui quali sia il legislatore penale italiano, sia le istituzioni europee manifestano un'attenzione sempre maggiore (§ 9);

- non sono affatto "desueti", anzi sono largamente applicati. Limitando l'osservazione agli ultimi 10 anni, i principali motori di ricerca giuridica restituiscono centinaia di pronunce della Suprema Corte. Se si considera che le contravvenzioni dei

²⁹ Libro III *Delle contravvenzioni in particolare* – Titolo I *Delle contravvenzioni di polizia* – Capo I *Delle contravvenzioni concernenti la polizia di sicurezza* – Sezione I *Delle contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica*.

due commi dell'art. 659 c.p. sono "oblabili" e, quindi, che al giudizio dibattimentale giunge solo una esigua frazione dei fatti contestati/accertati, s'intende che i reati a tutela della quiete pubblica intercettano un fenomeno molto diffuso, che spesso si manifesta in forme gravemente offensive di valori fondamentali, talvolta persino allarmanti.

5. L'art. 659 c.p. e la tutela della tranquillità personale nella lettura della dottrina. I nessi con la tutela dell'integrità psichica e il reato di *stalking*

La letteratura penalistica, già dalla metà degli anni settanta, ha formulato una lettura evolutiva dell'art. 659 c.p., ponendo «mente al significato che nel contesto attuale assumono la posizione della persona e l'esigenza di assicurarne la tutela, tanto sotto il profilo giuridico-costituzionale quanto sotto quello tecnico e sociale, soprattutto alla stregua dei mutamenti verificatisi in entrambi i profili rispetto al periodo di emanazione del codice penale»³⁰:

- per un verso la considerazione che l'ordine pubblico si indentifica con il complesso delle condizioni che favoriscono il rispetto delle regole della convivenza civile;

- per l'altro la consapevolezza che la tranquillità pubblica non si iscrive più in una visione immobilistica e autoritaria degli spazi pubblici per cui nelle strade, nelle piazze nulla doveva, anche solo esteticamente, turbare l'immagine di ordine e disciplina che sottende(va) la fitta trama delle c.d. contravvenzioni "contro la polizia": dalla mendicizia (anche quella non invasiva) alla vendita o distribuzione di scritti o disegni, dalle molestie anche del tutto episodiche e occasionali alla ubriachezza.

È questo il nuovo contesto, in cui la dottrina ha colto che l'art. 659 c.p. tutela, sia pure in via mediata o indiretta, il perimetro della «vita privata e della riservatezza della persona». È una dimensione multidimensionale e multifattoriale nel quale assume sempre maggiore importanza la protezione della libertà dell'individuo di ritrarsi in uno «spazio vitale», quale imprescindibile condizione per la tutela e la realizzazione della «personalità», in vista della tutela di beni quali la libertà morale, la libertà personale, la riservatezza e persino la salute³¹.

In questa prospettiva, la nozione di integrità psichica sembra offrire un *tag* capace di riassumere un caleidoscopio di prospettive di tutela, talvolta un po' artificiosamente moltiplicate dall'impostazione tecnico-giuridica del codice Rocco³², ma tra loro strettamente connesse.

³⁰ Tra caporali citazioni di G.M. FLICK, voce *Molestia o disturbo delle persone*, in *Enc. Dir.*, XXVI, 1976, pp. 699-709.

³¹ Ancora G.M. FLICK, voce *Molestia o disturbo delle persone*, op. loc. cit.

³² Cfr. con specifico riferimento all'egemonia della volontà legislativa nella definizione/creazioni dei beni giuridici, in Italia: G. MAGGIORE, *Diritto penale*, I, Zanichelli, 1949, p. 91. A prescindere da queste e altre declinazioni della massima "iperpositivista" «il diritto è giusto per ciò solo che è comandato» (*ivi*, p. 392), funge da controlimite critico all'illusione di imbrigliare la realtà in più o meno sofisticate categorizzazioni,

Riferito alla persona, il concetto comprende due aspetti: uno «è l'“incolumità” [...], che ne rappresenta il nucleo minimo, senza però esaurirne il contenuto: l'incolumità guarda all'essere umano come “organismo psicofisico”, e contrassegna l'insieme dei confini, appunto psico-fisici, alla cui violazione una persona cessa di essere riconoscibile come tale nei confronti dei suoi simili. Da questo punto di vista, l'incolumità costituisce il limite “esterno” dell'integrità. Il secondo aspetto è definibile come “fedeltà nei confronti di se stessi” [...]: si tratta del nucleo “interno” all'integrità, ciò che rende riconoscibile l'individuo a se stesso»³³.

L'incrocio tra quest'ultimo profilo della nozione e la riflessione sul destino dell'art. 659 c.p. conduce a due riflessioni:

- la tranquillità personale (del singolo oppure di una pluralità determinata o meno di soggetti) perimetra un ambito di tutela che senza soverchie difficoltà può essere incasellato tra i rami del frondoso concetto di *Selbsttreue* (fedeltà nei confronti di se stessi) (§ 5.1.);
- è proprio l'aggancio tra la tranquillità personale e l'integrità psichica a testimoniare che l'art. 659 c.p. è una norma che si inserisce in una prospettiva di tutela (bene o male) in forte espansione (§ 5.2.).

5.1. Dalla tranquillità personale al concetto di *Selbsttreue*

La tranquillità personale esprime l'esigenza del «singolo a non subire, nell'inevitabile e per altro verso necessario contatto con gli altri, interferenze le quali alterino in modo rilevante la sua tranquillità e la sfera di vita privata in cui penetrano, senza essere giustificate o sorrette da esigenze di ordine sociale. Si tratta, in altre parole, non di escludere il contatto con gli altri, ma di garantire al singolo, entro certi limiti, la possibilità di filtrare e selezionare tale contatto rispetto a quelle manifestazioni gratuite, fastidiose e superflue, cui il singolo non possa sottrarsi per altra via». Non si tratta di mortificare il «momento sociale» ma di consentire all'individuo di realizzarlo effettivamente e pienamente, prescindendo dalla repressione delle esasperazioni ed aberrazioni, anche quando tali «aberrazioni non raggiungano il rilievo dell'offesa a quei beni, specificamente previsti e tutelati mediante altre e più tradizionali fattispecie del codice penale»³⁴.

È una definizione che intercetta la linea di fuga concettuale lungo la quale si articola la nozione di integrità psichica e si scoprono i nessi con altre prospettive di tutela *à la page*.

la sapienza di comprendere che le sistemazioni concettuali diventano sistematiche delle concezioni se non si accompagnano alla «mobilità del cercare»: L. PETTOELLO MANTOVANI, *Il valore problematico della scienza penalistica. 1961-1983 contro dogmi ed empirismi*, 2° ed., Giuffrè, 1983, p. 21.

³³ Così A. NISCO, *La tutela penale dell'integrità psichica*, Giappichelli, 2012, p. 4.

³⁴ Tra caporali citazioni di G.M. FLICK, *op. loc. cit.*

5.2. Dalla tutela della tranquillità personale al reato di stalking

In questa prospettiva, “integro”, ovvero non epifanico di una lesione della “tranquillità personale” è il comportamento in armonia con le proprie decisioni e convinzioni, non condizionato da «attacchi esterni» che possano (gravemente) menomare la fedeltà dell’azione a sé stessi.

È (in parte) lo stesso orizzonte di realtà; è (in gran parte o almeno in parte) la medesima traccia di tutela al quale guardano lo *stalking* e il reato di atti persecutori.

Per quanto cangianti se non sfuggenti(/umbratili) possano essere i connotati psicologici e sociologici del fenomeno, un elemento imprescindibile (quando non si manifesta mediante minacce esplicite) è la reiterazione di *unwanted conduct* o *behavior*³⁵.

Nella loro pur discutibile eterogeneità e indeterminatezza gli eventi finali dell’art. 612-bis c.p. evocano comunque un comportamento(/reazione) gravemente disarmonico(/a) rispetto ai progetti esistenziali che la vittima coltiva. In ogni caso, di sicuro offende la tranquillità personale l’alterazione delle abitudini di vita, «intesa come ogni mutamento significativo e protratto per un apprezzabile lasso di tempo dell’ordinaria gestione della vita quotidiana»³⁶.

6. La lettura evolutivo-restrittiva della giurisprudenza e la definizione dei rapporti tra tranquillità personale e pubblica nello spettro di offesa dei reati dell’art. 659

Se alcune sentenze (poche invero le recenti, di più quelle risalenti nel tempo) riguardano vicende di modesto se non infimo rilievo in cui l’evento di disturbo è occasionale, episodico, non permanente, circoscritto nello spazio e nel tempo, collegato ad un comportamento non abituale³⁷, nonostante una certa instabilità, la giurisprudenza degli ultimi anni ha saputo esprimere una sempre più consolidata interpretazione evolutiva/restrittiva cogliendo le connessioni tra la tradizionale dimensione offensiva dei reati in esame e il «problema della tutela della “personalità” umana [...] nella presente “era della tecnica”»³⁸. Nell’ottica di questa premessa, l’applicazione dell’art. 659 viene tendenzialmente circoscritta ai fatti (perlomeno) abbastanza gravi, per lo più riferibili all’esercizio di attività imprenditoriali gestite violando la “disciplina del rumore” con riflessi di turbative anche imponenti della tranquillità (pubblica o personale, si vedrà) di interi condomini, isolati o persino

³⁵ «Stalking [...] is an interdependent, persistent, interactional process that is asymmetric in nature – **one person wants in, and another person wants out**»: B.H. SPITZBERG – W.R. CUPACH, *The Dark Side of Relationship Pursuit: From Attraction to Obsession and Stalking*, II ed., Routledge, 2014, XI.

³⁶ Cass. pen., sez. V, 3 dicembre, 2013, n. 12434, in *www.iusexplorer.it*.

³⁷ Emblematica in tal senso Cass. Pen., sez. I, 30 aprile 1993 (in *Giust. Pen.*, 1994, II, c. 166) che ritenne la sussistenza del reato di cui all’art. 659 c.p. con riferimento alla “condotta deviante” di un «merlo indiano».

³⁸ G. CONTENUTO, voce *Molestie e disturbo alle persone*, in *Enc. Giur.*, Treccani, p. 1. Ivi riferimenti al contributo di G. VASSALLI, *La protezione della sfera della personalità nell’era della tecnica*, in *Studi in onore di Emilio Betti*, Giuffrè, 1942.

quartieri: attività intrinsecamente rumorose ovvero attività che generano rumore, perché gestite senza il minimo rispetto dell'ambiente. Si pensi – per rendere l'idea – alla c.d. vicenda del rione Murazzi di Torino, dove veniva registrato un «intollerabile e prolungato disturbo» di «un enorme numero di cittadini», per lungo tempo (tanto che in città costituiva un “fatto notorio”), determinato dal superamento dei limiti massimi di emissione sonora e da ulteriori comportamenti come l'esibizione di “cubiste” che ballavano all'esterno dei locali fino alle 4.45 del mattino ovvero alla presenza all'esterno di esercizi commerciali di casse acustiche con disc-jockey³⁹.

Sono cinque i principi di diritto e le massime di esperienza in cui si articola questo indirizzo:

- innanzitutto, la Suprema Corte afferma costantemente che il bene giuridico tutelato dai reati dell'art. 659 c.p. è la tranquillità pubblica⁴⁰;
- per converso, in alcune motivazioni, si legge che la tutela allestita dall'art. 659 c.p. «non può essere individuata nella tranquillità dei singoli soggetti che denuncino la rumorosità altrui»⁴¹;
- di conseguenza, il reato dell'art. 659, comma 1, non sussiste se il disturbo provocato dalle emissioni sonore non è idoneo ad investire una platea (più o meno ampia) di “vittime” (i vicini, in alcune pronunce, i residenti in aree contigue, in altre, interi quartieri in altre ancora)⁴²;

³⁹ Cass. pen., sez. I, 5 dicembre 2013, n. 4466, *www.iusexplorer.it*.

⁴⁰ *Ex multis*, tra le più recenti, Cass. pen., sez. III, 7 gennaio 2015, n. 7392, in *www.iusexplorer.it*; Cass. pen. sez. III, 18 settembre 2014, n. 42026, *ivi*; Cass. pen. sez. III, 27 marzo 2014, n. 16678, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 11 ottobre 2013, n. 47830, *ivi*.

⁴¹ Cass. pen. sez. I, 17 gennaio 2014, n. 12939, *www.iusexplorer.it*. Cfr. per un isolato precedente contrario, Cass. pen., sez. I, 24 maggio 1993, in *Cass. pen.*, 1995, p. 1856.

⁴² In alcune decisioni si afferma genericamente che il disturbo deve essere idoneo a “colpire” una platea di soggetti indeterminata, senza ulteriori specificazioni in ordine al numero delle “vittime” (potenziali) ovvero all'estensione spaziale dell'evento di pericolo. Così, tra le più recenti: Cass. pen. sez. III, 22 maggio 2014, n. 40329, in *www.iusexplorer.it*; Cass. pen. sez. III, 13 maggio 2014, n. 23529, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 7 marzo 2014, n. 17725, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 21 marzo 2013, n. 20207, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 1 marzo 2012, n. 12880, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 18 aprile 2011, n. 33039, *ivi*.

In altre decisioni, invece, la medesima premessa è declinata precisando che il reato (in gran parte si tratta di decisioni relative all'art. 650, 1° comma, c.p.) non sussiste se il disturbo ha interessato un solo appartamento (e non un intero condominio)/o comunque un solo appartamento/stabile cui non siano vicini altri immobili: Cass. pen. sez. I, 14 dicembre 2011, n. 270 in *www.iusexplorer.it*; Cass. pen. sez. I, 27 ottobre 2009, n. 44167, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 13 dicembre 2007, n. 246, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 10/05/2002, n. 23053; Cass. pen. sez. I, 11 aprile 2003, n. 23362, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 12 dicembre 1997, n. 1406, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 24 aprile 1996, n. 5714, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 06 novembre 1995, n. 5578, *ivi*. Così nella giurisprudenza di merito ad es.: Tribunale Como, 23 dicembre 2013, n. 1588, in *www.iusexplorer.it*. In altri termini, come chiariscono altre sentenze sostanzialmente riferibili al medesimo indirizzo, il reato dell'art. 659 c.p. non può essere circoscritto alla tutela dei rapporti di vicinato: Cass. pen. sez. III, 22 maggio 2014, n. 40329, in *www.iusexplorer.it*; Cass. pen. sez. I, 14 ottobre 2013, n. 1447, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 29 dicembre 2012, n. 17614, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 15 maggio 2012, n. 27625, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 9 dicembre 1999, n. 1394, *ivi*.

Ad un indirizzo, pressoché simmetrico, aderiscono le decisioni secondo cui è sufficiente che la propagazione di emissioni sonore si estenda ad un intero edificio e non sia limitata ai soli locali attigui alla fonte: Cass. pen., sez. III, 13 maggio 2014, n. 23529, cit..

- si tratta, tuttavia, di un reato di pericolo, ragion per cui non costituisce elemento del fatto tipico l'evento di disturbo di una o più persone⁴³;
- il reato sussiste anche se nessuno dei potenziali bersagli del disturbo, subisce o comunque lamenta la turbativa della tranquillità personale⁴⁴.

7. La serie dei beni tutelati dai reati dell'art. 659. La tranquillità personale bene intermedio e vero fulcro dell'offesa nell'ottica della personalizzazione della tutela

Nonostante la giurisprudenza faccia esplicito riferimento alla tranquillità pubblica, negando che la tutela riguardi la quella personale, a ben vedere gli indirizzi,

In altre decisioni ancora si coglie una soluzione intermedia tra i due indirizzi. Si afferma il principio della c.d. zona contigua (che assume estensione molto diversa da sentenza a sentenza, comprendendo ora gli appartamenti, ora i condominii prossimi alla fonte dell'emissione sonora): Cass. pen. sez. I, 1 marzo 2012, n. 12880, in *www.iusexplorer.it*; Cass. pen. sez. I, 29/11/2011, n. 47298, *ivi*. Nella giurisprudenza di merito ad es.: Trib. Bari sez. I, 24 settembre 2007 in *www.iusexplorer.it*; Trib. Latina (sez. Gaeta) 19 maggio 2007, *ivi*.

⁴³ Le scelte classificatorie della giurisprudenza sono inattendibili, sia perché sono estremamente variegate, sia perché (soprattutto) non corrispondono ai contenuti delle motivazioni cui si riferiscono.

La maggior parte delle sentenze parla di pericolo presunto. Così ad es. Cass. pen., sez. III, 7 gennaio 2015, n. 7392, in *www.iusexplorer.it* (anche se poi, per un verso, nella stessa sentenza si legge che occorre accertare **in concreto** se lo strepito degli animali avesse caratteristiche tali ... da costituire un potenziale disturbo per la quiete pubblica, costituita nella specie dal disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone, per l'altro, in relazione allo stesso criterio di accertamento, in altre decisioni – ad es. Cass. pen. sez. I, 28 maggio 2013, n. 28874, *ivi* – si parla di pericolo concreto); Cass. pen. sez. I, 7/03/2014, n. 17725, cit. (anche se poi nella sentenza si legge che pur non essendo necessaria la prova dell'effettivo disturbo di più persone, occorre la sussistenza della **concreta idoneità** del fatto a disturbare un numero indeterminato di persone); Cass. pen. sez. I, 21 marzo 2013, n. 20207, cit.; Cass. pen. sez. I, 11 novembre 2011, n. 44905, *ivi* (la sentenza ripropone il riferimento alla idoneità da verificare in concreto della fonte rumorosa ad arrecare disturbo); Cass. pen. sez. I, 5 maggio 2009, n. 29375, *ivi*. Così nella giurisprudenza di merito ad es.: Trib. Como, 23/12/2013, n. 1588, cit.; Trib. Terni, 13 gennaio 2012, n. 44, in *www.iusexplorer.it*; Trib. Bari sez. I, 24 settembre 2007, cit.. Molte meno le sentenze che definiscono l'art. 659, comma 1, c.p. un reato di pericolo concreto: Cass. pen. sez. I, 28 maggio 2013, cit.; Cass. pen. sez. I, 8 ottobre 2004, n. 40393, in *www.iusexplorer.it*; Cass. pen. sez. I, 12 giugno 2012, n. 39852, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 4 dicembre 2012, n. 1787, *ivi*.

In altre decisioni (forse con maggiore accortezza) si parla genericamente di pericolo senza ulteriori specificazioni: Cass. pen., sez. III, 27 gennaio 2015, n. 7912, in *www.iusexplorer.it*; Cass. pen. sez. III, 13 maggio 2014, n. 23529 cit.; Cass. pen. sez. I, 14 ottobre 2013, n. 1447, cit.; Cass. pen. sez. I, 14 ottobre 2013, n. 45616, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 29 novembre 2012, n. 17614, cit.; Cass. pen. sez. I, 1 marzo 2012, n. 12880, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 14 dicembre 2011, n. 270, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 21 ottobre 1996, n. 1284, *ivi*.

Con specifico riferimento al reato dell'art. 659, cpv, la giurisprudenza prevalente parla di pericolo presunto: Cass. pen., sez. III, 18 settembre 2014, n. 42026, in *www.iusexplorer.it*; Cass. pen. sez. I, 28 maggio 2013, n. 28874, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 12 giugno 2012, n. 39852, cit.; Cass. pen. sez. I, 10 maggio 2011, n. 33072, *ivi*. Poche le sentenze che parlano di pericolo concreto: Cass. pen. sez. III, 3 luglio 2014, n. 37184 in *www.iusexplorer.it*; Cass. pen. sez. I, 25 maggio 2006, n. 30773, *ivi*.

⁴⁴ *Ex multis* tra le più recenti: Cass. pen., sez. III, 27 gennaio 2015, n. 7912, cit.; Cass. pen., sez. I, 17 gennaio 2014, cit.; Cass. pen. sez. I, 11 ottobre 2013, n. 47830, *ivi*; Cass. pen. sez. I, 4 dicembre 2012, n. 1787, cit.; Cass. pen., sez. I, 29 novembre 2012, n. 17614, *ivi*. Nella giurisprudenza di merito ad es.: Trib. Como, 29/11/2013, n. 1610, in *www.iusexplorer.it*.

appena illustrati della Suprema Corte, non dissolvono la corrispondenza dell'art. 659 c.p. con la seconda direttrice di tutela.

È probante in tal senso il confronto con l'art. 660 c.p. In quest'ultima contravvenzione, nonostante l'evento (o meglio la situazione finale del reato) sia riferibile alla tranquillità personale, la tutela riguarda, sia pure indirettamente, la tranquillità pubblica. Lo schema dell'offesa (meglio del "disvalore") appare, in qualche misura, analogo a quello della "violenza sessuale" ante riforma. La tranquillità personale è salvaguardata in funzione della tranquillità pubblica e, in ultima istanza, dell'ordine pubblico, per scongiurare le reazioni più o meno violente dei soggetti molestati, con il conseguente pericolo di risse o altre manifestazioni sediziose/pericolose⁴⁵.

Nell'art. 660 c.p. l'accento cade più sul comportamento dell'agente, che «non sullo specifico significato lesivo dell'evento per l'interesse del soggetto passivo». È sufficiente che la condotta sia diretta verso una persona determinata, ma non è nemmeno necessario che la molestia, oggettivamente tale alla stregua di un giudizio «medio di normalità», disturbi la "vittima" o da questa sia percepita⁴⁶. L'art. 659 c.p., invece, si inquadra «in una prospettiva direttamente collettiva, rappresentata dall'ordine pubblico nello specifico della pubblica quiete – vale a dire l'assenza di disturbo all'occupazione, al riposo, allo svago – in quanto componente del più ampio concetto di pubblica tranquillità»⁴⁷. Nel caso dell'art. 659 c.p. è in giuoco «un interesse immediatamente collettivo», nel caso dell'art. 660 c.p. «un interesse immediatamente personale: con una conseguente logica differenziazione del disturbo, a livello [...] della sua intensità lesiva»⁴⁸; l'art. 660 può essere un reato a persona offesa monosoggettiva, mentre l'art. 659 è un reato a soggetto passivo indeterminato che, viceversa, non può avere una portata offensiva circoscritta ad una sola persona.

In entrambi i casi, gli elementi dell'offesa (o del disvalore) sono gli stessi ma la sequenza della loro "seriazione"⁴⁹ è parzialmente diversa: nel reato dell'art. 659 il bene direttamente tutelato è la tranquillità pubblica, il bene intermedio, la tranquillità personale, il bene giuridico finale, l'ordine pubblico; nell'art. 660 c.p., invece, il bene direttamente tutelato è la tranquillità personale, quello intermedio la tranquillità personale, il bene finale, l'ordine pubblico.

In the fact, sul piano della verifica empirica, la differenza appare di scarso rilievo. L'esame della sentenze – in particolare quelle che rendono una lettura più selettiva dei reati dell'art. 659 c.p., circoscrivendo l'ambito di applicazione delle due norme ai fatti suscettibili di turbare un'ampia platea di "vittime" – rivela che, nella pressoché assoluta totalità dei casi oggetto dell'accertamento giudiziale, il disturbo

⁴⁵ G. CONTENTO, *Molestie e disturbo alle persone*, cit., p. 2.

⁴⁶ Tra caporali citazioni di G.M. FLICK, *op. cit.*, p. 703. L'A. altresì nota che per converso il reato non è perfezionato se la molestia è molesta *inter partes* ma non alla stregua dello stesso parametro di "normalità".

⁴⁷ G.M. FLICK, *op. cit.*, p. 704

⁴⁸ G.M. FLICK, *op. cit.*, p. 703.

⁴⁹ A. FIORELLA, voce *Reato in generale*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, p. 797.

provocato dalla fonte rumorosa non era limitato alla lesione della tranquillità pubblica ma approdava a gravi/gravissime lesioni della tranquillità personale⁵⁰.

Ma anche sul piano teorico la differenza perde rilievo se si considera che nell'ottica della "personalizzazione della tutela" è sempre e solo la tranquillità personale, il «bisogno individuale», che giustifica la tutela. È solo la tranquillità personale l'esigenza «così radicata ed essenziale» che richiede di essere apprezzata e tutelata per scongiurare «effetti negativi sull'intera personalità individuale» sia in termini di «sviluppo» che di «strutturazione»; un'esigenza socialmente sempre più avvertita che si concretizza in un interesse «fruibile ed aggredibile all'interno di una relazione interpersonale» e dunque diventa nucleo di un disvalore quando si incarna in «una relazione conflittuale e intersoggettiva»⁵¹. Quando questa relazione è circoscritta ad un ambito di immediata prossimità, patologicamente contrassegnato da "petulanza" o "motivi biasimevoli", il legislatore richiede l'evento di danno, ovvero che la lesione sia immediatamente riferibile alla sfera privata della vittima; quando, invece, il disturbo è diffuso, trascende la dimensione dei rapporti interpersonali, investendo una platea di soggetti più o meno ampia, il legislatore riferisce la tutela alla tranquillità pubblica, ovvero all'interesse collettivo nel quale si riflettono, si aggregano e si fondono le aspettative individuali di non subire interferenze indebite nella propria sfera personale⁵². In un caso si tutela la tranquillità pubblica per tutelare quella personale, nell'altro la tranquillità personale per tutelare quella pubblica, nella prospettiva ultima, in entrambi i reati, di preservare le condizioni in cui vige il rispetto delle regole della civile convivenza; ma non è tutto.

⁵⁰ Si tratta, peraltro, di una situazione piuttosto comune. È stata osservato che quando «il diritto penale sanziona solo la produzione di successivi eventi di pericolo o di danno, quei risultati "passano" peraltro di regola attraverso le medesime violazioni in concreto. [...] la criminalizzazione (dopo l'evento) presuppone normalmente le stesse violazioni, il cui precetto dà quindi sempre corpo al precetto penale in concreto»: M. DONINI, *Per un codice penale di mille incriminazioni: progetto di depenalizzazione in un quadro del "sistema"*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, p. 1655.

⁵¹ I virgolettati si riferiscono al saggio di F. PALAZZO, *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in *Verso un nuovo codice penale. Itinerari – Problemi – Prospettive*, Atti del Convegno, Palermo, 7-10 novembre 1991, Giuffrè, 1993, pp. 113-116.

⁵² Sul tema della tutela penale degli interessi collettivi, diffusi ecc. cfr. *ex multis* F. SGUBBI, *Tutela penale di «interessi diffusi»*, in *Quest. Crim.*, 1975, p. 439; G. MARCONI, *La tutela degli interessi collettivi in ambito penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1979, p. 1052; G. FIANDACA – U. TESSITORE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, in *Materiali per una riforma del sistema penale*, a cura del CRS, Franco Angeli, 1984, p. 25; II.DD., *Diritto penale e tutela del territorio*, ivi, p. 67; D. PULITANÒ, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, in *Beni e tecniche della tutela penale. Materiali per la riforma del codice*, a cura del CRS, Franco Angeli, 1987, p. 33; A. DE VITA, *I reati a soggetto passivo indeterminato. Oggetto dell'offesa e tutela processuale*, Jovene editore, 1999.

Nella letteratura transalpina *ex multis* E.A. VILLEGAS PAIVA, *Los bienes jurídicos colectivos en el derecho penal. Consideraciones sobre el fundamento y validez de la protección penal de los intereses macrosociales*, in [derechopenal 7 dicembre 2009](#); S. SOTO NAVARRO, *La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna*, Editorial Comares, 2003, p. 213 e ss. (in part.); R. HEFENDEHL, *Die Rechtsgutslehre und der Besondere Teil des Strafrechts. Ein dogmatisch-empirischer Vergleich von Chile, Deutschland und Spanien*, in [zis-online.com ottobre 2012](#).

8. La prospettiva della tutela dell'ambiente nei confronti dell'inquinamento acustico (cenni alla legislazione e ai documenti europei)

Lo spettro dell'offesa (o se si vuole del disvalore) dei reati dell'art. 659 c.p. non si esaurisce nella triade tranquillità pubblica, tranquillità personale, ordine pubblico. I reati dell'art. 659 c.p. – si legge nelle motivazioni della Suprema Corte – sono focalizzati verso un ben più ampio contesto, valutando ogni possibile effetto negativo del rumore, inteso, appunto, come fenomeno “inquinante”, tale cioè, da avere effetti negativi sull'ambiente, alterandone l'equilibrio ed incidendo non soltanto sulle persone, sulla loro salute e sulle loro condizioni di vita, facendo la norma riferimento anche agli ecosistemi⁵³.

I reati dell'art. 659, dunque, abbracciano un fronte di tutela che comprende (anche) la prevenzione nei confronti dei fatti che generano gravi manifestazioni di *noise pollution*; l'art. 659 c.p., sotto questo profilo è una norma che tutela l'ambiente.

È indubitabile infatti che l'inquinamento acustico costituisce un fattore di grave alterazione dell'ambiente.

L'inquinamento acustico – si legge nel rapporto *Noise in Europe 2014*⁵⁴ – è un problema meno avvertito rispetto ad altre forme di inquinamento; non per questo si tratta di un fenomeno meno grave o comunque non grave. Tutt'altro: «*is a major environmental health problem*». Come le altre forme di inquinamento ambientale, l'inquinamento acustico produce effetti negativi sulla salute e alti costi sociali ed economici. Il rapporto stima in particolare che l'inquinamento acustico determina la morte prematura di circa 10.000 persone ogni anno, causa disturbi del sonno per oltre 8 milioni di persone e indebolisce le capacità di apprendimento dei bambini che vivono nelle aree esposte.

Il problema è oggetto di attenzione europea sin dal 1970, anno della direttiva del Consiglio 157 del 6 febbraio. Nel libro verde pubblicato il 4 luglio 1996, *Politiche future in materia di inquinamento acustico*, tra l'altro, già si legge «che l'inquinamento acustico provocato dal traffico, dall'industria e dalle attività ricreative» costituisce per molti europei «uno dei principali problemi ambientali a livello locale nelle aree urbane» Circa il 20% della popolazione dell'Europa occidentale risulta «esposta a livelli di rumorosità considerati inaccettabili da scienziati e esperti sanitari, in quanto provocano malessere, disturbi del sonno e finanche danni di natura cardiovascolare e psicofisiologica».

Il primo considerando della successiva direttiva 2002/49/CE “relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale” ancor meglio chiarisce che «nell'ambito della politica comunitaria deve essere conseguito un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente ed uno degli obiettivi da perseguire in tale contesto è la protezione dall'inquinamento acustico».

⁵³ Cass. pen., sez. III, 21 gennaio 2015, n. 5735, in www.iusexplorer.it; Cass. pen. sez. I, 1 febbraio 2007, n. 9835, *ivi*.

⁵⁴ Per leggere il citato rapporto [clicca qui](#).

9. La sintesi tra tutela dell'ambiente e tranquillità privata nella giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 8 della Convenzione europea

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo propone una pregnante prospettiva di sintesi del poliedrico fronte di tutela dell'art. 659 c.p.: la tranquillità pubblica, la tranquillità personale (l'ordine pubblico) e l'ambiente.

In numerose sentenze si legge che l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali garantisce all'individuo una sfera nella quale egli può perseguire liberamente lo sviluppo e il completamento della sua personalità. Sennonché sarebbe «troppo restrittivo limitare la nozione di vita privata ad una cerchia intima nella quale ciascuno può condurre ad una cerchia intima nella quale ciascuno può condurre la sua vita personale come crede ed escluderne completamente il mondo esterno»⁵⁵. L'art. 8, pertanto, comprende le situazioni in cui gravi pregiudizi all'ambiente possono menomare il benessere di una persona e privarla del godimento del suo stesso domicilio, nuocendo, così, alla sua vita privata e familiare. L'ambiente è oggetto di tutela in sé e quale avamposto o precondizione per assicurare il rispetto dei diritti del singolo, nel senso che «miglior qualità dell'ambiente significa miglior godimento del diritto al rispetto della propria vita privata»⁵⁶. Da altre pronunce⁵⁷ si evince che il collegamento della tutela dell'ambiente anche all'art. 8 (e non più ai soli articoli 2 e 3 della Convenzione) «permette di prendere in considerazione fattispecie di inquinamento di entità minore di quelle che potrebbero mettere in pericolo la salute dell'individuo e la sua integrità fisica»⁵⁸; ambiente, quindi, come condizione di garanzia degli altri diritti della persona, non solo la vita e la salute, ma anche la tranquillità personale.

Con specifico riferimento all'inquinamento acustico la Corte EDU ha sancito che costituisce violazione dell'art. 8 Cedu la mancata adozione da parte delle autorità nazionali delle misure positive finalizzate a tutelare i cittadini dall'inquinamento acustico provocato da bar, pub e discoteche situati in quartieri residenziali. La nozione di domicilio ai sensi dell'art. 8 CEDU è riferibile non soltanto all'abitazione intesa in senso "fisico", ma si estende anche al diritto dell'individuo di godere pacificamente della stessa, senza interferenze che comportino una alterazione del suo benessere psicofisico⁵⁹.

⁵⁵ Friedl v. Austria, 26 gennaio 1995, nr. 28/1994/475/556, rule A.

⁵⁶ V. COLCELLI, [Diritto alla protezione dell'ambiente, benessere della persona e godimento del suo domicilio](#), in *diritti-cedu.unipg.it*, p. 1.

⁵⁷ López Ostra v. Spain, 26 gennaio 1995, nr. 41/1993/436/515, rule A; Guerra ed altri v. Italia, 19 febbraio 1998, nr. 116/1996/735/932, rule A; (III sez.) Tătar v. Romania, 27 gennaio 2009, nr. 67021/01.

⁵⁸ V. COLCELLI, *Diritto alla protezione dell'ambiente, benessere della persona e godimento del suo domicilio*, cit. p. 3.

⁵⁹ Moreno Gomez c. Spagna, 16 novembre 2014, ric. nr. 4143/02.

10. Una delega irragionevole (ma non incostituzionale) cui il governo non dovrebbe dare seguito

Le valutazioni della letteratura penalistica sugli effetti della tecnica degli elenchi, accennate nel primo paragrafo, trovano conferma.

La prevista trasformazione in illecito amministrativo dei reati dell'art. 659 c.p. appare in contrasto sia con la *voluntas legis*, che si desume dalle scelte della depenalizzazione "nominativa", sia con la *voluntas legislatoris* espressa con il criterio enunciato dalla stessa legge delega di preservare dalla "degradazione" i reati in materia di "ambiente, paesaggio e territorio" e più in generale i settori di materia, relativi a beni giuridici che, alla luce dei valori costituzionali, meritano di essere presidiati dal controllo penale.

Sotto entrambi i profili l'art. 2, comma 2, lett. b) n. 2 mostra il volto di una disposizione irrazionale perché manca l'obiettivo e tradisce la *ratio* della stessa legge delega⁶⁰.

Irragionevole incoerenza che non culmina nell'illegittimità costituzionale per diverse ragioni:

- l'indicazione delle materie escluse riguarda la depenalizzazione alla "cieca" del primo comma e non quella del secondo comma "selettivamente" mirata solo nei confronti di alcuni reati (c.d. "nominativa");

- non ogni disomogeneità assume consistenza di illegittimità costituzionale. Tutt'altro. L'uguaglianza «non è di per sé in grado né di imporre né di vietare un determinato trattamento giuridico»⁶¹, se non altro nel senso, da tempo chiarito dalla Consulta, che l'uguaglianza non impone al legislatore di disporre per tutti i fatti «una identica disciplina, mentre, al contrario, deve essergli consentito di adeguare le norme giuridiche ai vari aspetti della vita sociale, dettando norme diverse per situazioni diverse: esigenza inderogabile di logica legislativa che qualche costituzione moderna ha addirittura espressamente dichiarata»⁶². Per garantire la discrezionalità del legislatore, il Giudice delle leggi afferma una "soglia di non rilevabilità" delle corrispondenze/disparità di trattamento ingiuste. Solo quando le distorsioni dell'opzione punitiva appaiono manifestamente irragionevoli possono sfociare nel giudizio di illegittimità costituzionale e sempre che l'effetto caducativo della sentenza dichiarativa di incostituzionalità sia compatibile con i principi fondamentali del diritto penale in materia di successione delle leggi nel tempo, statuiti dalla stessa Corte Costituzionale e dalle fonti internazionali, Corte EDU e Corte di Giustizia, in particolare. In linea di principio, la Consulta, esclude che possa tradursi in una censura di illegittimità costituzionale l'eventuale addebito al legislatore di avere omesso di

⁶⁰ Corte Cost., sent. 10 febbraio 1997, nr. 47.

⁶¹ G. DODARO, *Uguaglianza e diritto penale*, cit., p. 27.

⁶² Corte Cost., sent. 28 novembre 196, nr.

sanzionare penalmente determinate condotte, in ipotesi socialmente riprovevoli o dannose, o anche illecite sotto altro profilo, ovvero di avere troppo restrittivamente definito le fattispecie incriminatrici, anche nel caso in cui per effetto dell'abrogazione o delle depenalizzazioni venga smantellata la tutela penale di beni costituzionalmente tutelati. Così, sia perché, le esigenze costituzionali di protezione dei beni giuridici non si esauriscono nella (eventuale) tutela penale, cui il legislatore ricorre solo «quando, nel suo discrezionale apprezzamento, lo ritenga necessario per l'assenza o la insufficienza o la inadeguatezza di altri mezzi di tutela»⁶³, sia perché in assenza di obblighi di penalizzazione ricavabili dalla Costituzione, spetta sempre ed esclusivamente al legislatore il compito di individuare i reati e le pene e, per converso, le scelte di depenalizzazione non implicano mai una lesione dei principi costituzionali in tema di tutela dell'ambiente e della salute⁶⁴.

Bisogna considerare infine che il sindacato di legittimità delle scelte di depenalizzazione incontrerebbe un ulteriore ostacolo nella giurisprudenza europea sul regime della legge penale nel tempo. Secondo un indirizzo da tempo consolidato la Corte distingue «l'intangibilità del principio in forza del quale nessun soggetto potrebbe essere condannato, o condannato a pena più severa, per un fatto che, nel momento in cui è stato commesso, non costituiva per legge reato, o costituiva un reato meno grave» (art. 2, 1° co., c.p.), dal «principio di retroattività della norma penale più mite, che «ha una valenza ben diversa» (art. 2, 2° e 4° co., c.p.) che non ostacola quindi il sindacato di legittimità costituzionale della norma che ha modificato *in melius* il regime penale di una particolare situazione»⁶⁵.

In termini corrispondenti, l'opinione pressoché unanime della letteratura penalistica italiana riconosce il fondamento costituzionale dell'art. 2 co. 2, ma non lo riferisce al principio di legalità di cui all'art. 25 co. 2 Cost. (come invece accade per il principio di irretroattività della norma penale più sfavorevole), bensì al più generale principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.. «La fondamentazione del principio di retroattività della norma penale più favorevole nell'art. 3 anziché nell'art. 25 co. 2 Cost. segna [...] il limite della tutela costituzionale del principio: mentre l'irretroattività *in peius* della norma penale è unanimemente considerata quale principio assoluto e non suscettibile di bilanciamento con altri valori costituzionali, [...]

⁶³ Corte Cost., sent. 28 dicembre 1998, nr. 447.

⁶⁴ Corte Cost., sent. 11 giugno 1999, nr. 267.

⁶⁵ Corte Cost., sent. 26 maggio 2004, nr. 161.

In precedenti pronunce la Consulta ha più volte precisato che il sindacato di costituzionalità, anche *in malam partem*, delle c.d. norme penali di favore, si connette alla fondamentale esigenza di evitare zone sottratte al controllo di costituzionalità, entro le quali il legislatore potrebbe di fatto operare svincolato da ogni regola. Altrimenti si riconoscerebbe che il legislatore è tenuto a rispettare i precetti costituzionali se effettua scelte di aggravamento del trattamento penale, mentre può violarli senza conseguenze, quando dalle sue opzioni derivi un trattamento favorevole. Di conseguenza, il principio di legalità certamente impedisce alla Corte di configurare norme penali; ma non le preclude decisioni ablativo di norme che sottraggano determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo. Cfr. sent. nn. 148/1983, 826/1988, 124/1990, 167 e 194 del 1993, n. 25/1994, e ord. nn. 433/1998 e 95/2004.

le esigenze di eguaglianza-ragionevolezza sottese alla retroattività in *bonam partem* della legge penale sono sempre apparse aperte a possibili bilanciamenti, affidati in prima battuta al legislatore ordinario»⁶⁶.

Ferme restando queste premesse concettuali/sistematiche, le spinte della giurisprudenza europea – la Corte di giustizia prima⁶⁷, la Corte EDU dopo⁶⁸ – hanno indotto la Consulta ad una profonda revisione del criterio di giudizio sulla legittimità della norma favorevole, che pur non allineando la posizione del giudice delle leggi alle posizioni della giurisprudenza europea, sicuramente attenua l'entità del contrasto. Non basta più la non manifesta irragionevolezza della disposizione derogatoria, occorre la manifesta ragionevolezza della scelta di non far operare la clausola dell'art. 2 cpv c.p.

In questa prospettiva, una specifica ragione per censurare l'eventuale depenalizzazione dell'art. 659 potrebbe essere il rischio che la Corte EDU, alla luce della giurisprudenza illustrata in precedenza, condanni l'Italia per la violazione dell'art. 8 della Convenzione; per le due ragioni illustrate in precedenza non sarebbe un argomento capace di imprimere alla depenalizzazione dell'art. 659 c.p. le "stigmati" della illegittimità costituzionale. Si tratta, tuttavia, di un argomento che dovrebbe indurre il governo a non dare seguito alla delega, emancipandosi da quella tendenza – già rilevata dal libro verde del 1996 – di considerare l'inquinamento acustico «meno importante di altre problematiche ambientali, quali l'inquinamento atmosferico e delle acque, sebbene i sondaggi situino il rumore fra le cause principali del peggioramento della qualità della vita» dovuta – ipotizza il documento – «in parte dal fatto che i responsabili politici non sono consapevoli del problema né hanno dimestichezza con gli effetti dell'inquinamento acustico, che non hanno nulla di spettacolare: il rumore è insidioso, non devastante»⁶⁹.

⁶⁶ F. VIGANÒ, [*Sullo statuto costituzionale della retroattività della legge penale più favorevole. Un nuovo tassello nella complicata trama dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte EDU: riflessioni in margine alla sentenza n. 236/2011*](#), in *questa Rivista*, 6 settembre 2011, pp. 3-4.

⁶⁷ Corte di giustizia CE (Grande sezione), Berlusconi e a., sent. 3 maggio 2005 (cause riunite C- 387/02, C-391-02 e 403/02). La sentenza sancisce che il principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite fa parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Ne deriva che tale principio deve essere considerato come parte integrante dei principi generali del diritto comunitario che il giudice nazionale deve osservare quando applica il diritto nazionale adottato per attuare l'ordinamento comunitario e, nella fattispecie, in particolare, le direttive sul diritto societario. Posta questa premessa, conclude la CGE, l'attenuazione del regime sanzionatorio attuata dal legislatore violando la disciplina comunitaria, non può essere "posta a carico" del cittadino e dunque non giustifica deroghe al principio di retroattività della norma penale di favore.

⁶⁸ [Corte EDU, sez. II, Scoppola c. Italia \(50550/06\), del settembre 2009](#) (L'art. 7 § 1 della Convenzione «guarantees not only the principle of non-retrospectiveness of more stringent criminal law but also, and implicitly, the principle of retrospectiveness of the more lenient criminal law»).

⁶⁹ Realtà che forse spiega con la tendenza all'assuefazione a questa forma di polluzione. Cfr. M. DE SMEDT, *Éloge du silence*, Édition Albin Michel, 1986, p. 17.

11. La delega per una depenalizzazione “apparente”, formale, ineffettiva, “rimozionale”, poco o per nulla deflattiva, “difensiva”/“mistificatoria”

«Di depenalizzazione parliamo dal 1967, ne abbiamo fatte una sfilza che non finisce più e – ha scritto Tullio Padovani – la situazione è infinitamente peggiorata»⁷⁰. Nulla lascia prevedere che la depenalizzazione della legge 67/2014 sortisca effetti migliori.

Così non sembra, perlomeno, con riferimento alle contravvenzioni del c.p. candidate alla “degradazione”. La disamina delle pagine precedenti induce a prevedere che l’impatto sul carico degli uffici giudiziari sarà minimo. Solo l’intervento sull’art. 659, disposizione largamente applicata, potrebbe determinare un qualche, sia pure modesto, effetto decongestionante; ma, a ben vedere, si tratta di un beneficio incerto, molto probabilmente inferiore ai costi dell’operazione.

Quella dell’art. 659 c.p., infatti, è una “depenalizzazione apparente” (a.), formale (b.), ineffettiva (c.), “rimozionale” e poco o per nulla deflattiva (d.), obiettivamente (di là delle intenzioni del legislatore) “difensiva”/“mistificatoria” (e.)⁷¹.

a. Se l’art. 659 c.p. fosse depenalizzato cadrebbe «la pena in senso tecnico», ma la condotta depenalizzata continuerebbe «a restare indesiderata, deviante, meritevole di sanzione e meritevole di repressione»⁷². Si tratta quindi di un quadro di vita che potrà restare nell’ambito penale, posto che il ricorso alla sanzione amministrativa per le ragioni che sono state illustrate e saranno accennate di seguito appare insufficiente⁷³.

b. Anche per questo non si prospetta una depenalizzazione “secca”, né l’abbandono dei beni protetti all’autodisciplina sociale⁷⁴. Si tratta piuttosto di una depenalizzazione “formale” che lascia immutato «il quantum di potere sanzionatorio»⁷⁵. L’illecito cambia casacca; peggio, potrebbe essere una “degradazione” solo apparente⁷⁶ poiché, anche per effetto della imponente dannosità delle situazioni più gravi di inquinamento acustico, queste potrebbero essere attratte (con o senza forzature) da altre fattispecie soglia⁷⁷, cioè più ampie/generiche, come ad esempio il delitto di atti persecutori (art. 612-bis c.p.).

⁷⁰ T. PADOVANI, *Alla ricerca di una razionalità penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1092.

⁷¹ Sui paradigmi della depenalizzazione (effettivo, deflattivo, mistificatorio) C.E. PALIERO, *Le alternative alla tutela penale: l’illecito amministrativo*, in *Il sistema sanzionatorio penale e le alternative di tutela*, Atti del Convegno di Venezia, 8-9 maggio 1992, a cura di G. Borrè – G. Palombarini, Franco Angeli, 1998, pp. 75-76.

⁷² W. NAUCKE, *Über deklaratorische, scheinbare und wirkliche Entkriminalisierung*, in *GA*, 1984, p. 203 (cit. da C.E. PALIERO, *Le alternative alla tutela penale*, cit., p. 75).

⁷³ T. PADOVANI, *Il binomio irriducibile*, cit., pp. 463-464.

⁷⁴ M. DONINI, *Per un codice penale di mille incriminazioni*, cit., p. 1655.

⁷⁵ W. NAUCKE, *I confini del diritto penale. Abbozzo al problema in sette tesi*, in *Il sistema sanzionatorio penale e le alternative di tutela*, cit., p. 99.

⁷⁶ P. NUVOLONE, *Depenalizzazione apparente e norme penali sostanziali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1968, p. 60.

⁷⁷ Cfr. sul tema M. DONINI, *op. loc. ult. cit.* (Una «forte eliminazione di norme incriminatrici, per es. contravvenzionali, non implica affatto che i precetti la cui violazione viene da esse sanzionata, restino penalmente irrilevanti: di regola si tratta di fattispecie-avamposto che precisano in modo molto tassativo un disvalore di azione»); S. BONINI, *Fattispecie “complementari” inutile “doppione” di norme penali più generali*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, p. 503 (anche in *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*,

c. Quella dell'art. 659 c.p. non sarebbe certo una depenalizzazione ispirata al paradigma dell'effettività. Appaiono emblematici in tal senso gli sviluppi della vicenda del quartiere Murazzi di Torino cui si è accennato in precedenza (§ 6). Poco dopo il sequestro degli impianti di diffusione sonora, sui media nazionali è apparsa la notizia che alcuni dirigenti e politici locali risultavano iscritti nel registro degli indagati con l'accusa di avere concesso autorizzazioni in violazione di legge (323 c.p.) e omesso i controlli sollecitati dalle numerose segnalazioni dei cittadini vittime della movida (328 c.p.). Non si tratta – sia ben chiaro – di formulare conclusioni sulla base di una mera ipotesi di indagine, ma solo di cogliere come questa circostanza non fa che avvalorare la massima di esperienza che le amministrazioni locali italiane non sono in grado di svolgere un'azione di prevenzione/contrasto efficace nei confronti dell'inquinamento. Regioni, province e comuni non hanno saputo (talvolta voluto, talvolta potuto) preservare il paesaggio, l'acqua, l'aria, il suolo, dalle mille forme di devastazione, saccheggio, deturpamento alla quale gli elementi ambientali sono stati sottoposti nell'Italia Repubblicana. Spesso – si pensi per tutte alla vicenda Ilva – senza l'intervento della magistratura penale anche offese drammatiche sarebbero proseguite per anni, senza che le "autorità" locali competenti al controllo amministrativo delle attività inquinanti intervenissero efficacemente, rese pressoché inerti dall'incapacità di estrarre una linea di azione risoluta dal crogiuolo di interessi, carenze organiche/strutturali, incapacità tecnica, camarille e corrotte in cui troppo spesso hanno mostrato di essere avviluppate.

d. La trasformazione in illecito amministrativo dei due reati della disposizione in esame, inoltre, potrebbe non rispondere nemmeno al paradigma deflattivo, né in termini di decongestionamento del sistema giudiziario italiano, né in termini di effettivo risparmio di costi.

Sotto il primo aspetto occorre considerare sia la possibilità, cui si è già fatto cenno, che le fattispecie soglia assorbano i fatti già puniti dall'art. 659 c.p., sia che la "fiscalizzazione" dell'illecito evochi la competenza del giudice civile in sede di opposizione al provvedimento comminativo della sanzione pecuniaria amministrativa. In ogni caso, si tratta una depenalizzazione sorretta da un approccio "rimozionale"⁷⁸, frutto di una concezione "monadica" del diritto penale, non sorretta da una attenta ponderazione dei nessi con gli altri settori dell'ordinamento⁷⁹. È probante in tal senso l'assenza di una disciplina transitoria.

Atti del Convegno di Modena, 14-15 dicembre 2001, a cura di M. Donini, Giuffrè, 267); D. CASTRONUOVO, *Le "dimensioni parallele" tra codice e leggi complementari*, ivi, p. 277.

⁷⁸ Per questa nozione sia consentito rinviare a G. LOSAPPIO, *La riforma del diritto penale. Codice e leggi penali speciali. «Critica rimozionale» «Codificazione» «Policentrismo»*, in *Ind. pen.*, 2003, p. 109.

⁷⁹ «Il diritto civile può sostituire il diritto penale e viceversa, il diritto di polizia sostituire il diritto penale e viceversa; il diritto civile, il diritto sociale ed il diritto di polizia possono sostituire il diritto penale e, d'altra parte, anche qui vale il contrario. In tutte queste supplenze viene però sempre dilatata la possibilità sanzionatoria»: W. NAUCKE, *I confini del diritto penale. Abbozzo al problema in sette tesi*, cit., p. 99.

Ancora. Nonostante l'immane clausola di invarianza finanziaria, l'operazione potrebbe non essere a "costo zero"⁸⁰. Gli organi amministrativi cui sarebbe devoluta la competenza di accertare la "consumazione" dell'illecito amministrativo depenalizzato dovrebbero organizzarsi per fare fronte alle nuove competenze: si dovrebbero adeguare le strutture⁸¹ (duplicando, talvolta, quelle già esistenti ad esempio presso le Procure); formare/aggiornare le professionalità esistenti; acquisire (ove necessario, es. art. 659 c.p.) le dotazioni strumentali per la verifica delle attività illecite. Altrimenti, venuta meno la sanzione penale, in mancanza di un succedaneo rimedio preventivo/repressivo, potrebbero "scenari penalistici" più severi, affaticando maggiormente, piuttosto che alleviare l'esaurito "sistema" della giustizia penale italiana

e. Fatte le somme, quella che riguarda l'art. 659 c.p. è una prospettiva di depenalizzazione che obiettivamente (quali che fossero le reali intenzioni del legislatore) non sembra avere altra finalità se non quella "mistificatoria"/"difensiva"⁸².

L'azione di contenimento e contrasto (del disvalore) dell'inquinamento acustico verrebbe sganciata dalle politiche di protezione penalistica dei beni giuridici di maggiore rilievo – la tranquillità, l'ambiente e in ultima istanza anche la salute – favorendo, nonostante un impatto sociale anche devastante, ampi spazi di impunità a talune attività produttive, soprattutto la c.d. industria del divertimento (discoteche, pub, locali della movida ecc.), la più "bersagliata" dall'applicazione dell'art. 659 c.p.⁸³.

⁸⁰ Cfr. ad es. l'intervento di R. Sabelli nel corso dell'Indagine conoscitiva, 21 giugno 2012, cit. («Vorrei fare una premessa di ordine metodologico generale. Tutte queste riforme, che tocchino profili di natura sostanziale, come le depenalizzazioni [...] in realtà non sono a costo zero perché comunque ribaltano un onere su un'autorità amministrativa in luogo dell'autorità giudiziaria»).

⁸¹ Questa preoccupazione è stata palesata più volte durante l'indagine conoscitiva condotta durante la XVI legislatura: «Anche in questo caso, se non si rafforzano le strutture che devono in qualche maniera intervenire ad irrogare la sanzione amministrativa, non abbiamo concluso niente, e allora tanto vale abrogarlo come illecito» (A. Busacca, seduta 21 giugno 2012, cit.); «Se depenalizzazione significa trasformazione in illecito amministrativo, forse andrebbe verificato, per garantire l'effettività dell'inflizione della sanzione amministrativa, che gli organi deputati a infliggere tali sanzioni siano in grado di farlo. [...] Non avrebbe alcuna incidenza sull'aspetto carcerario e probabilmente secondo noi, benché non abbiamo i dati, avrebbe scarsissima incidenza anche sotto l'aspetto deflativo» (B. Botti, ivi).

⁸² Ancora C.E. PALIERO, *op. cit.*, p. 76.

⁸³ Cfr. l'[inchiesta](http://inchiesta.repubblica.it) pubblicata sul sito inchieste.repubblica.it.