Il convegno d'apertura del programma formativo per il 2019 dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti è stato talmente denso di contenuti che, come relatori, ci siamo ripromessi di raccogliere lo stato dell'arte della materia trattata in un piccolo dossier che andremo prossimamente a proporre, magari in queste pagine.

Per il momento, le seguenti considerazioni vogliono semplicemente offrire un'informativa e uno spunto di riflessione su una novità normativa che ci ha indotto a porre alla platea, al termine dei lavori del convegno, una domanda: *è cambiata veramente "la normale tollerabilità" dell'articolo 844 del codice civile sulle immissioni rumorose?*

Cerchiamo di fare un po' di ordine e di condensare i concetti che gravitano attorno all'argomento.

Il comma 746 dell'articolo 1 della legge di bilancio (legge 30 dicembre 2018, n. 145 – Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 302 del 31/12/2018 – supplemento ordinario n. 62) ha modificato la legge del 27 febbraio 2009, n. 13 ed in particolare l'articolo 6 ter che già al tempo della sua emanazione aveva creato non pochi problemi esegetici così recitando: *"Nell'accertare la normale tollerabilità delle immissioni e delle emissioni acustiche, ai sensi dell'articolo 844 del codice civile, sono fatte salve in ogni caso le disposizioni di legge e di regolamento vigenti che disciplinano specifiche sorgenti e le priorità di un determinato uso.".*

Orbene, con l'ultima legge di bilancio è stato aggiunto al suddetto art. 6 ter il comma 1-bis dal seguente tenore *"Ai fini dell'attuazione del comma uno, si applicano i criteri di accettabilità del livello di rumore di cui alla legge 26 ottobre 1995, n. 447, e alle relative norme di attuazione".*

Nel ricordare che la legge da ultimo citata costituisce la legge quadro in materia di emissioni acustiche stabilendo limiti oggettivi e ben definiti (distinti in ragione dell'orario e delle classi di destinazione d'uso del territorio) di cui alle tabelle allegate del D.P.C.M. 14.11.1997, si riporta di seguito, per completezza espositiva, il testo integrale dell'articolo 844 del codice civile in tema di immissioni: *"Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi. Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso".*

Ma qual è la portata di questa innovazione: un trattamento speciale per il disturbato da

rumore?

La fine del criterio giurisprudenziale della "normale tollerabilità" è, quindi, un modo per tagliare le unghie ai giudici che, in materia, avevano creato una decennale giurisprudenza di common law?

Fino ad oggi, il Giudice per verificare la liceità delle immissioni in base alla norma codicistica citata si muoveva utilizzando tre diversi criteri, di cui 2 obbligatori e uno facoltativo nonché sussidiario. I criteri obbligatori sono quelli della *normale tollerabilità* e del *contemperamento delle ragioni della proprietà con le esigenze della produzione,* mentre il criterio facoltativo è quello della priorità dell'uso (sul tema significativa è la pronuncia della Corte di Cassazione dell'11/05/2005 n. 9865).

Una volta determinata la liceità dell'immissione l'operatore (Giudice o Avvocato) deve (e deve ancora in base alla nuova norma?) chiedersi qual è il limite della tollerabilità.

Tale limite, come spiegato durante il convegno, non ha carattere assoluto e nemmeno segue il criterio *dell'id quod plerumque accidit*, ma ha un carattere relativo che deve essere fissato tenendo conto delle peculiarità del caso concreto (sull'argomento si rinvia – a titolo esemplificativo – alla Corte di Cassazione n. 9434 dell'11 giugno 2012) e delle norme che disciplinano i generali livelli delle emissioni sonore in quanto mirano ad assicurare alla collettività il rispetto dei livelli minimi di quiete e il perseguimento delle finalità di interesse pubblico.

Tuttavia, se da un lato è senz'altro illecito il superamento dei limiti massimi di tollerabilità stabiliti dalle leggi e dai regolamenti (quindi, sulla base della normativa e della giurisprudenza discendente dalla L. n. 447/1995) nell'interesse della collettività, non è detto che, al contrario, il rispetto della soglia di accettazione (amministrativa) renda le immissioni senz'altro lecite (CC 17.1.11 n. 939).

Pertanto, anche se le immissioni non superano i limiti fissati dalle norme di interesse generale, il giudizio sulla loro tollerabilità ai sensi dell'articolo in commento (per l'appunto l'844 c.c.) va effettuato (o andava effettuato) in ogni caso e con puntuale riferimento alla situazione concreta (CC 2.6.99 n. 5398).

In materia di immissioni acustiche, la circostanza che tali immissioni possano essere anche di livello inferiore a quello minimo previsto dai regolamenti, non esclude l'applicabilità della norma (art. 844 c.c.) in commento o delle altre norme poste a tutela della salute1 ove in concreto sia accertata la nocività delle suddette immissioni per la salute dell'individuo (*ex*

multis CC 25.1.2006 n. 1418; CC 25.06.2012 n. 10587).

Il limite di tollerabilità delle immissioni deve (doveva?) essere discrezionalmente apprezzato dal Giudice di merito che poteva estendere il suo giudizio addirittura alla valutazione dell'eventuale tolleranza del rumore da parte dei vicini – disturbati (CC 20.12.85 n. 6534) e ciò a riprova del suo ampio potere di apprezzamento caso per caso.

Il primo tentativo legislativo di limitare il potere valutativo del giudice civile è rappresentato dal ricordato art. 6 ter della l. n. 13/2009 su cui si aprì il dibattito esegetico. La disposizione fu tuttavia presto sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale.

Quest'ultima con l'ordinanza n. 103 del 24 marzo 2011 dichiarò la manifesta inammissibilità delle questioni proposte (di violazione dell'art. 3 della Costituzione in ragione del diverso trattamento degli atti di immissione acustica rispetto a quelli di altra natura, nonché dell'art. 32 Cost. per la lesione del diritto alla salute) evidenziando che il giudice remittente aveva omesso di sperimentare diverse interpretazioni costituzionalmente orientate delle disposizioni in esame, in particolare trascurando di considerare il "consolidato principio che differenzia – quanto ad oggetto, finalità e sfera di applicazione – la disciplina contenuta nel codice civile dalla normativa di diritto pubblico: l'una posta a presidio del diritto di proprietà e volta a disciplinare i rapporti di natura patrimoniale tra i privati proprietari di fondi vicini; l'altra diretta – con riferimento ai rapporti tra i privati e la p.a. – alla tutela igienico-sanitaria delle persone o comunità esposte".

A seguito di tale autorevole avallo, la giurisprudenza ordinaria ha dunque mantenuto pressoché immutato il tradizionale orientamento, ribadito anche recentemente (durante il convegno, sono stati menzionati i più recenti casi pronunciati dalla Cassazione, Sez. II, con le sentenze del 30/08/2017 nn. 20553 e 20555 e 28893 del 12.11.2018).

Il nuovo recentissimo intervento del legislatore costituisce una nuova tappa di quella che sembra sempre più un battaglia tra potere legislativo e potere giudiziario.

Ovviamente i primi commentatori di questo nuovo comma 1 bis dell'art. 6 ter della l. n. 13/2009 si sono divisi sull'approccio interpretativo alla nuova normativa.

Alcuni sostengono che sia definitivamente venuto meno il tradizionale criterio comparativo (secondo cui si considera intollerabile il superamento di 3 decibel sul rumore di fondo) e dunque la relatività giurisprudenziale del concetto di "normale tollerabilità" del rumore; in altre parole, "la nuova normale tollerabilità" in materia acustica sarebbe determinata, senza condizioni, esclusivamente dai valori fissati decreti attuativi della l. 447/1995, ivi compresi

quelli del D.P.C.M 14/11/1997 (che tuttavia non si riferisce alle "specifiche sorgenti" di cui al comma 1), che dunque predeterminerebbero ogni aspetto della tollerabilità del rumore (anche con riferimento al cd. limite differenziale) in sostituzione totale del criterio comparativo di 3 dB sul rumore di fondo.

Per altri commentatori, invece, la specificazione introdotta dal legislatore imporrebbe l'obbligatorietà ma non l'esclusività della considerazione dei valori di accettabilità pubblicistici in sede di giudizio civile sulla tollerabilità delle immissioni acustiche. Dunque la valutazione non muterebbe la sostanza delle cose e del *modus procedendi* degli operatori; si tratterebbe, piuttosto, diun'opportuna precisazione per evitare sviste ed errori dei vari consulenti tecnici d'ufficio2 che, chiamati a valutare situazioni controverse e delicate, avrebbero omesso (o rischierebbero di omettere) l'esame della normativa speciale che in taluni casi deve essere assunta a stella polare delle medesime valutazioni tecniche (si pensi alla normativa in materia di acustica riguardante gli aeroporti).

Quest'ultima interpretazione, che potremmo definire più ortodossa rispetto ai cardini giurisprudenziali esistenti, troverebbe conforto nei lavori parlamentari preparatori alla legge che, nel dibattito, hanno fatto proprio riferimento al caso dell'autodromo di Monza, fatto oggetto di un gran numero di azioni giudiziarie da parte degli abitanti della zona circostante.

Inoltre, ad escludere che l'accertamento della "normale tollerabilità" acustica ex art. 844 c.c. debba essere condotto soltanto sulla base dei criteri di accettabilità (amministrativa) di cui alla L. 26/10/1995, n. 447 e alle relative norme di attuazione, pare militare un argomento di ordine letterale: l'assenza nella disposizione di dati testuali da cui desumere che il legislatore avesse voluto vincolare il giudice civile all'utilizzo esclusivo e tassativo di detti criteri (come ad es.: *"Ai fini dell'attuazione del comma uno, si applicano* ***esclusivamente*** *i criteri di accettabilità del livello di rumore di cui alla legge 26 ottobre 1995, n. 447, e alle relative norme di attuazione").*

Dunque nulla di nuovo sotto il sole?

Dovremmo aspettare un po' di tempo per capire se ci troviamo di fronte ad una rivoluzione copernicana in cui il giudice civile nel giudizio di liceità del rumore è vincolato all'applicazione (esclusiva) dei criteri pubblicistici (quelli dell'accettabilità amministrativa), abbandonando così completamente il tradizionale approccio casistico della situazione concreta, oppure deve ritenersi che tanto clamore sia stato (intollerabilmente) per nulla.

Quel che ci pare assai probabile, anzi certo, è che sulla nuova norma -introdotta in po' in

sordina nelle pieghe dell'ultima legge di bilancio- verrà presto sollevata una questione di legittimità costituzionale.

Pierfrancesco Zen

Matteo Ceruti

1 Come spiegato durante il convegno, l'azione esperibile ex art. 844 c.c. nasce all'interno del sistema delle tutele a favore della proprietà privata (azione negatoria di natura reale) e nel tempo viene estesa nel sistema risarcitorio discendente dal sistema costituzionalmente orientato che trova fondamento nell'art. 32 della Costituzione e nelle varie direttive europee a difesa dell'ambiente (cfr.: art. 174 del Trattato istitutivo dalla Comunità europea).

2 In questa tipologia di causa, durante il convegno, si è cercato di spiegare il ruolo fondamentale assunto dai consulenti tecnici, chiamati non solo a misurare e rilevare le fonti rumorose ma anche ad esprimere indicazioni sui possibili rimedi.

* Il testo riprende la relazione tenuta al seminario dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti su "*L'inquinamento acustico: dai piani di classificazione acustica, alle ordinanze contingibili ed urgenti, ai piani di risanamento acustico. I profili amministrativistici e civilistici*" svoltosi a Padova il 19 gennaio 2019.