

ATI LOMBARDIA

EMISSIONI SONORE DA IMPIANTI DI PRODUZIONE

ENERGIA; INTERAZIONI CON IL TERRITORIO

LE INNOVAZIONI SUBITE DALL'ART. 844 c.c.

Molto rumore per nulla

angelo converso
consigliere presso la Corte d'Appello di TORINO

MILANO 9 giugno 2010

1.- C'ERA UNA VOLTA-

C'era una volta l'art. 844 c.c., – se vogliamo – un po' antico, certo; aveva 67 anni di onorato servizio; aveva bene meritato della salute pubblica, e molti gliene erano debitori anche se era stato scritto per tutt'altri fini, ma poiché, in fondo, era scritto com'è degno che lo sia una norma generale ed astratta, consentiva quell'ineliminabile, diuturno lavoro di interpretazione ed applicazione alla realtà mutevole della vita quotidiana proprio della giurisprudenza.

Disponeva:

«[1] *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.*

[2] *Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto delle priorità di un determinato uso».*

Il destinatario della norma è il giudice, come dichiara esplicitamente il secondo comma, al quale sono fissate **tre direttive obbligatorie**:

I) la **normale tollerabilità dell'immissione**, strutturata sulla solidarietà (la c.d. normale tollerabilità) e sullo stato dei luoghi;

II) le **esigenze della produzione**, ovviamente quando esistano;

III) le ragioni della proprietà,

ed **una direttiva sussidiaria e facoltativa**:

IV) il **preuso**.

Sulla base di tali principi, il giudice deve valutare ciascuna singola immissione – nel nostro caso: di rumore – e considerare se essa sia tollerabile o intollerabile.

Ove sia intollerabile, a seconda della domanda formulata da parte attrice, condanna il soggetto generatore dell'immissione o ad un *facere* ovvero ad un *non facere*, cioè alla adozione di specifiche misure antirumore, idonee a prevenire quella specifica immissione in quello specifico luogo, ovvero al divieto di svolgere date attività o di tenere

modalità sempre specifiche di quel dato caso; ovvero ad un risarcimento del danno, che copre sia il danno alla persona che il danno patrimoniale da svalutazione dell'immobile recettore dell'immissione; ovvero ad entrambi.

Il contenuto della statuizione del giudice, comunque, è sempre rapportato alla domanda che il recettore dell'immissione ha formulato, senza possibilità di disporre al di fuori dell'ambito della domanda stessa (art. 112 c.p.c.).

Tutto ciò con riferimento specifico all'art. 32, co. 1 Cost. che garantisce l'integrità psicofisica dell'individuo. Fine cui mirava tutto lo strumentario giurisprudenziale che via via s'era venuto elaborando nel corso dei decenni, con una significativa accelerazione dalla fine degli anni '70 del secolo scorso.

Ridotto all'essenziale, questo era lo stato di applicazione della benemerita norma, da cui occorre prendere le mosse.

2.- LE RAGIONI DI SEDICENTI RIFORME.-

Ma, per fortuna, ci sono gli innovatori, cioè coloro che – secondo l'accezione linguistica corretta – intendono sull'**esistente** [*in*-novatori] introdurre elementi nuovi, che proprio perché si innestano sull'esistente sono (o dovrebbero essere) **migliorativi** [*in-novatori*]. Secondo, invece, la neolingua di orwelliana memoria oggi purtroppo in uso, innovatori sono coloro che distruggono l'esistente, inconsapevoli di quanto stanno facendo.

Sia chiaro: tutto può essere legittimo, a condizione che siano chiari i contenuti e gli scopi per cui si distrugge, perché attraverso di essi si considerano le "*innovazioni*" e se ne valuta (anche) la valenza politica e (soprattutto) quella giuridica, posto che le innovazioni si concretizzano in norme di legge.

Sotto questo profilo si deve dire che il 2009 è stato un anno eccessivamente prodigo di innovazioni in materia di rumore. Sottolineo subito come "*innovazioni*" non significhi anche realizzazioni, che costituiscono un passaggio ulteriore e successivo, sempre che le prime abbiano la capacità di trasformarsi in atto, da potenza che sono. Di realizzazioni, per vero, non ce ne sono state molte; anzi nessuna, al di fuori di vacui pro-

clami.

Il tratto unificante delle "*innovazioni*" 2009 è quello del disprezzo per la salute pubblica e per il più ostentato favore per meschini interessi di piccoli gruppi economici, ancorché potenti. Sia chiaro: l'intera, bimillennaria storia giuridica si intreccia con la presenza di interessi di fazione che tentano di, e spesso riescono a, diventare regola imposta da una minoranza alla maggioranza. A volte sono stati interessi nobili ed eticamente apprezzabili e lungimiranti, pur se non apprezzati nell'immediato; altre volte sono stati interessi sordidi. In ogni caso, tuttavia, i promotori si sono sforzati di presentare le loro iniziative sotto una prospettiva eticamente positiva, sforzandosi di dimostrare che quello era il bene comune, in quel dato momento storico.

La caratteristica delle "*innovazioni*" odierne è invece tutt'altra: consiste nel manifesto e gratuito esercizio di forza politica, privo del minimo fondamento di meditato pensiero, mirato a favorire smaccatamente piccoli interessi, irridendo ai valori maggiori, che costituiscono il tessuto sociale solidaristico, fondante qualsiasi società che si dica civile.

Queste "*innovazioni*" si concentrano nel primo semestre dello scorso anno, e sono costituite da due emendamenti surrettiziamente inseriti in leggi, che poco o nulla hanno a che spartire con essi. Per la loro comprensione è necessario trarre dalla meritata oscurità, in cui giacciono, i loro autori, spiegando le ragioni che li hanno determinati ed analizzandoli sul piano giuridico.

3.- LA PRIMA SEDICENTE RIFORMA, CIOÈ LA LEGGE 2009, n. 13.-

La prima riforma, in senso cronologico, è costituita dalla Legge 27-2-2009 n. 13 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente.

Non v'è dubbio che la protezione dell'ambiente costituisca – a prima vista – al *sedes materiae* propria di un intervento normativo in materia di immissioni rumorose. È non meno chiaro che coerenza vorrebbe che la novella legislativa fosse nel senso della dichiarata finalità di «*protezione dell'ambiente*», e quindi di salvaguardia di un ambien-

te antropico favorevole alla vita degli individui che vi coabitano. Anche perché un intervento di tal direzione coglierebbe due obiettivi: non solo la conservazione dell'ambiente, che è valore costituzionale sistematicamente disatteso (art. 107, co. 2, lett. s) ma anche e prima ancora la salute delle persone, pur esso valore costituzionale, ex art. 32 Cost., stante l'interazione ineliminabile fra l'uno e l'altra.

3.1.- L'origine storica ed il testo della novella.- La norma di cui si parlerà – per la storia – non c'era nel D.L. 30/12/2008, n. 208, che proveniva necessariamente dal Governo, con la firma responsabile del Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Silvio BERLUSCONI, e del Ministro dell'ambiente e tutela del territorio e del mare, on. Stefania PRESTIGIACOMO. Non fu neppure dovuta all'iniziativa di alcuno dei due relatori alla legge di conversione, cioè l'on. Roberto TORTOLÌ, di pur non specchiata fama, alla Camera dei deputati, né del sen. Antonio D'ALÌ, entrambi del P.d.L.

Scaturì dall'indignazione del sen. Cesarino MONTI, della L.N.P., il cui intervento del giorno 11/2/2009, alle ore 16,48, deve essere apprezzato per la profondità di pensiero dimostrato:

«Signor Presidente, il decreto-legge in esame contiene rilevanti e importanti disposizioni di modifica del codice dell'ambiente. Inoltre, esso è disposizione per il finanziamento dei danni subiti dal Paese in occasione delle ultime calamità naturali.

Gran parte del territorio nazionale è a rischio idrogeologico e sono evidenti i disastri provocati ogni anno dalle alluvioni che mettono in ginocchio le valli del Nord, le aree più produttive del Paese, e creano disastri ciclici, allagamenti, inondazioni, frane e dissesti di varia natura su tutto il territorio nazionale.

L'articolo 8 del decreto autorizza, infatti, la spesa di 100 milioni di euro per far fronte agli eventi alluvionali che negli ultimi mesi hanno interessato gran parte delle Regioni e del territorio nazionale, causando danni diffusi e, purtroppo, il decesso di otto persone. Si tratta degli ultimi danni causati dagli eventi alluvionali che appartengono a una serie di fenomeni che si ripetono, purtroppo, ogni anno.

Ma l'intervento di emergenza non deve diventare la prassi, com'è avvenuto negli

ultimi tempi. Occorre una progressiva maturazione di diffuse sensibilità che portino al generarsi di nuovi equilibri tra azioni sul territorio, stili di vita, strategie efficaci di sviluppo sostenibile ed utilizzazione razionale delle risorse naturali.

La scarsità di risorse finanziarie, da una parte, l'attuazione del Patto di stabilità, dall'altra, che impedisce agli enti locali di escludere dal Patto stesso le risorse finalizzate alla prevenzione del rischio idrogeologico (fatto salvo solo il caso dell'avvenuta dichiarazione di calamità naturale), rendono assai esigue le risorse ordinarie destinate all'azione della prevenzione del rischio idrogeologico.

A ciò si aggiunge la cattiva gestione dei bacini idrografici e la sovrapposizione di competenza tra varie autorità, centrali e locali, che mettono in pericolo il corretto ed efficace svolgimento della salvaguardia del territorio.

Infatti, le autorità di bacino, così come concepite, oggi non funzionano. La garanzia della permanenza dei poteri fino alla riforma, come proposto dal presente decreto-legge, è un atto dovuto per evitare mali peggiori. Come è un atto dovuto anche l'emendamento del relatore che agevola il coordinamento per l'adozione dei piani di gestione, come previsto dalle direttive comunitarie.

Ma la vera riforma della materia della difesa del suolo deve prevedere un riordino radicale delle competenze dei bacini idrografici, prima di tutti di quello del fiume Po, che attraversa il territorio di ben quattro Regioni. Infatti, per quanto riguarda il Po, in attesa della istituzione effettiva dell'autorità di bacino distrettuale del distretto idrografico padano, le competenze relative alla pianificazione territoriale, alla programmazione degli interventi e alla definizione della vincolistica sono esercitate dall'autorità di bacino del Po, istituita ai sensi della legge n. 183 del 1989.

Nello stesso bacino padano, per l'esercizio delle funzioni trasferite alle Regioni, ai sensi del decreto legislativo n. 112 del 1998, è stata istituita l'Agenzia interregionale per il fiume Po (AIPO), tra le regioni Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, che opera soprattutto in materia di progettazione ed attuazione di interventi idraulici fluviali, di polizia idraulica e del servizio di piena, nonché di navigazione interna. L'au-

torità di bacino e l'AIPO fanno - come si è visto - riferimento a due «livelli» di norme che appaiono disgiunte e che non necessariamente sono agevolmente integrabili. Situazioni analoghe di accavallamento di competenze si verificano su tutti i bacini idrografici nazionali.

Il nostro Gruppo ha presentato un emendamento con l'obiettivo di ottimizzare l'azione complessiva della pubblica amministrazione, evitando sovrapposizioni ed azioni non coordinate. La nostra proposta prevede che le Agenzie regionali (e l'AIPO, per quanto riguarda il fiume Po) diventino parte integrante della struttura di distretto, pur rimanendo controllate e gestite dalle Regioni. L'articolazione individuata porta alla creazione di un unico soggetto competente per ciascun bacino idrografico, in materia di difesa del suolo, dalla programmazione all'attuazione e gestione degli interventi, con incremento di efficienza, di efficacia e di economicità nelle varie azioni da porre in atto. Purtroppo l'emendamento non è stato approvato dalla Commissione, anche per il parere contrario della 5^a Commissione, che ha riscontrato la creazione di maggiori oneri dovuti all'articolazione delle competenze tra sezione centrale e sezioni periferiche. Il nostro Gruppo presenterà in altre occasioni la proposta emendativa che individua una soluzione radicale al problema delle sovrapposizioni delle competenze nell'ambito dello stesso bacino idrografico.

Il Gruppo esprime comunque soddisfazione per l'approvazione in Commissione di un altro nostro emendamento che destina ad interventi di difesa del suolo i finanziamenti (pari al 10 per cento delle risorse complessive) che attualmente vengono destinati alle attività di studi e progettazioni per la predisposizione dei piani di bacino e dei relativi piani stralcio. Visto che le autorità di bacino e le Regioni hanno tutte già approvato i PAI, non si ritiene utile destinare ancora risorse per progetti e studi, volendo piuttosto favorire la realizzazione di opere di difesa del suolo. Ciò anche in considerazione delle carenze emergenti ai fini della prevenzione del rischio idrogeologico.

Di grandissimo rilievo per l'ambiente, per il mondo imprenditoriale e per lo sviluppo socio-economico del nostro territorio è l'articolo 2 del decreto-legge, che inter-

viene nella materia delle bonifiche dei siti inquinati di interesse nazionale (SIN), attraverso una nuova disciplina sul «danno ambientale». Il testo intende risolvere l'inconcludente contenzioso pendente sul risarcimento del danno ambientale con un unico contratto transattivo. Si tratta di un obiettivo condivisibile per dare certezza agli imprenditori e permettere il riutilizzo dei siti contaminati.

Infatti, attualmente, numerosi progetti di investimento che riguardano siti di interesse nazionale sono bloccati sia per il contenzioso pendente, sia per la mancanza delle autorizzazioni, sia a causa delle prescrizioni per le procedure di bonifica impartite dal Ministero dell'ambiente, che spesso chiedono modifiche di progetti di bonifica già approvati o già in parte realizzati.

La situazione si presenta alquanto critica per le imprese che vedono bloccati cospicui investimenti industriali, importantissimi per il rilancio industriale delle aree. Occorrono interventi urgenti indirizzati: a portare a termine gli interventi di bonifica, a costi sostenibili e con criteri procedurali certi; a sbloccare i progetti di investimento, rilanciando le aree industriali; a porre a carico delle aziende responsabili dell'inquinamento i costi della riparazione del danno ambientale.

Vorrei esprimere la soddisfazione del nostro Gruppo su una disposizione fondamentale approvata dalla Commissione 13^a su un emendamento della Lega Nord, riformulato dal relatore, che fa finalmente chiarezza sull'applicazione delle norme che regolano le immissioni di rumore in una proprietà privata.

Il caso dell'autodromo di Monza è la dimostrazione più eclatante della situazione contraddittoria che si è venuta a creare fino ad oggi, a causa dell'applicazione indiscriminata dell'articolo 844 del codice civile, che dimostra come un gruppo minoritario di appena otto persone, su circa 1.700 residenti nelle vicinanze (che, intervistati, hanno escluso qualsiasi fastidio), sia riuscito a mettere a rischio l'attività dell'autodromo, basandosi su principi di natura esclusivamente soggettiva e in contrasto con le norme e i regolamenti che disciplinano l'inquinamento acustico (la legge n. 447 del 1995 e i successivi decreti attuativi), che impongono norme severe ma eque per tutelare i cittadini

dal rumore, anche tenendo conto delle zone territoriali di insediamento delle sorgenti sonore.

È nota a tutti la storia dell'autodromo, costruito nel 1922, ben prima che i cittadini ricorrenti si insediassero nelle zone limitrofe allo stesso autodromo. Ed è sotto gli occhi di tutti l'importanza mondiale di tale circuito italiano, sia per il Gran Premio d'Italia di Formula 1, sia per le diverse manifestazioni sportive e le prove di autovetture e moto.

Con l'approvazione del nostro emendamento, il mero principio giurisprudenziale dell'identificazione del concetto di «normale tollerabilità» con la soglia dei 3 decibel (di provenienza «pseudoscientifica»), che non tiene conto della zonizzazione acustica comunale, delle caratteristiche della zona, delle attività prevalenti nella zona e del valore del «rumore di fondo», non può prevalere sulle leggi dello Stato che, puntualmente, negli ultimi anni hanno definito la disciplina della materia dell'inquinamento acustico a tutela della salute dei cittadini.

Infine, un'altra disposizione importantissima approvata con emendamento del Gruppo della Lega Nord, stanZIA 19 milioni di euro per i danni del terremoto che ha colpito le Province di Parma e Reggio Emilia il 23 dicembre scorso. Tali risorse si aggiungono ai 15 milioni di euro promessi dal Ministero dell'economia e delle finanze alla Protezione civile e sono destinati a far fronte ai primi interventi emergenziali del post-terremoto. (Applausi dai Gruppi LNP e PdL)»¹

L'intervento colpisce per l'incoerenza sistematica che lo percorre, e per la contraddittorietà delle tesi esposte: esiste il dissesto idrogeologico, ma non si deve intervenire sistematicamente in prevenzione; occorre un radicale riordino dei bacini idrogeologici, che per funzionare debbono essere centri unici di decisione, ma debbono essere «controllati e gestiti dalle regioni»; esistono i siti inquinati di interesse nazionale, ma non occorre bonificarli basta «permettere il riutilizzo», al fine di «dare certezza agli im-

¹ Estratto dal resoconto stenografico della seduta n. 149 del Senato della Repubblica, del 11/2/2009, alla ripresa pomeridiana delle ore 16,48.

prenditori», che notoriamente alle bonifiche hanno scarsa propensione.

E poi c'è l'emendamento – MONZA, che trasuda disprezzo per gli otto disperati, a fronte dei 1.700 beati; che fa riferimento a norme «*severe ma eque*», che l'inconsapevole senatore ignora essere ... inesistenti, dal momento che nel corteggio pur numeroso di norme subprimarie emanate sulla base della legge quadro 1995, n. 447, non ve n'è alcuna che concerna le gare automobilistiche su circuito chiuso; norme statali «*severe ma eque*» che – mostrando la superficialità della vernice localistica – debbono prevalere in chiave centralistica sull'applicazione «*pseudoscientifica*», che l'interveniente non ha saputo spiegare, dell'art. 844 c.c.

Ed ecco il testo della novella, in vigore dal 15/3/2009:

«Art. 6-ter. - (Normale tollerabilità delle immissioni acustiche). - 1. 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 la priorità di un determinato uso».

3.2.- L'interpretazione della novella, la «*codicizzazione*» delle norme pubblicistiche.- L'interpretazione della norma sconta la scarsa conoscenza linguistica e tecnica dell'autore.

Anzitutto, occorre sottolineare come la novella annetta all'art. 844 c.c. un significato prima inesistente.

L'art. 844 c.c., infatti, concerneva solo le **immissioni intollerabili**: la semplice lettura di esso nel testo sopra riferito non lascia adito a dubbi. Quindi la causa dell'immissione in sé e per sé non rilevava; rilevava solo l'effetto disturbante patito dal recettore. Di contro, la novella predica la normale tollerabilità specificamente anche delle emissioni acustiche, che anteriormente al 15/3/2009 erano di per sé irrilevanti. Ciò significa **estendere l'ambito di applicabilità della norma anche alle emissioni che debbono essere di per sé tollerabili**, quindi a prescindere dall'esistenza di ricettori disturbati. La diversità di espressione **non intollerabili** rispetto a **normalmente tollerabili**, ha un si-

gnificato diverso. La **non intollerabilità** dal testo originario dell'art. 844 c.c. è predicata rispetto al ricettore [*il proprietario di un fondo non può impedire*], quindi è bensì calibrata sul ricettore, ma con piena indifferenza per gli altri potenziali ricettori. La **normale tollerabilità delle emissioni acustiche** è nozione assoluta, che significa che oggettivamente le **emissioni, quindi considerate sul lato del generatore di esse**, debbono essere comunque, **oggettivamente tollerabili**, anche ... se nessuno ne sia disturbato. La norma, infatti, distingue – ciò che l'art. 844 c.c. non faceva – fra immissioni ed emissioni, e queste ultime, che esulavano dall'ambito dell'art. 844 c.c., oggi vi sono incluse. Sia per le emissioni che per le immissioni è stato espunto il riferimento al ricettore, e quindi per entrambe le ipotesi la valutazione deve essere fatta in assoluto. Il che amplia notevolmente l'ambito di applicazione dell'art. 844 c.c., includendovi, appunto, anche le **emissioni rumorose**.

Il primo risultato giuridico che si constata, pertanto, è quello non della limitazione, dichiaratamente voluta ma non perseguita per incompetenza tecnica e linguistica, ma quello della estensione dell'ambito di applicazione della norma del codice civile.

Il limite dovrebbe emergere dalla seconda parte dell'articolo 6 ter: *«fatte salve in ogni caso le disposizioni di legge e di regolamento vigenti che disciplinano specifiche sorgenti e la priorità di un determinato uso»*.

È chiaro che lo scrittore della norma ha puntato la sua volontà realizzatrice sull'espressione *«fatte salve in ogni caso»*, sicché debbono essere applicate comunque le norme oggetto del rinvio.

Quindi, prescindendo per il momento dall'oggetto del rinvio, si deve affermare che la tollerabilità è normale, quindi immeritevole di protezione, quando i livelli di inquinamento acustico non superino i livelli fissati dalle *«disposizioni di legge e di regolamento vigenti che disciplinano specifiche sorgenti»*.

Quindi i requisiti, che **contestualmente debbono esistere, sono due**: la **vigenza** di norme di legge e la **disciplina di specifiche sorgenti**.

Norme primarie e subprimarie, quindi, non qualsiasi ma solo a quelle disciplinanti

specifiche sorgenti, si deve intendere, rumorose e **vigenti**.

Ora, la legge **quadro 1995, n. 477, di per sé non disciplina alcuna specifica sorgente, neppure fissa limiti**, demandando solo alle norme subprimarie – atecnica-mente definite *regolamentari* dalla novella – l'ambito di applicazione dei principi di de-lega e l'indicazione di limiti.

Quanto alle norme subprimarie occorre discernere se e quali regolino **specifiche sorgenti rumorose e se siano vigenti**.

Occorre por mente al quadro attuativo della legge 1995, n. 477:

N.	Provvedimento	Data	Materia
1.	D.M.	11/12/1996	Applicazione del criterio differenziale per gli impianti a ciclo produttivo continuo
2.	D.P.C.M.	18/9/1997	Determinazione dei requisiti delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante
3.	D.M.	31/10/1997	Metodologia di misura del rumore aeroportuale
4.	D.P.C.M.	14/11/1997	Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore
5.	D.P.C.M.	5/12/1997	Determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici
6.	D.P.R.	11/12/1997	Regolamento recante norme per la riduzione dell'inquinamento acustico prodotto da aeromobili civili
7.	D.M.	16/3/1998	Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico
8.	D.P.R.	18/11/1998, n. 459	Regolamento recante norme di esecuzione dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447, in materia di inquinamento acustico derivante da traffico ferroviario
9.	D.P.C.M.	16/4/1999, n. 215	Regolamento recante norme per la determinazione dei requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante e di pubblico spettacolo e nei pubblici esercizi
10.	D.M.	20/5/1999	Criteri per la progettazione dei sistemi di monitoraggio per il controllo dei livelli di inquinamento acustico in prossimità degli aeroporti nonché criteri per la classificazione degli aeroporti in relazione al livello di inquinamento acustico
11.	D.P.R.	9/11/1999	Regolamento recante modificazioni al d.P.R. 11/12/1997, n. 496 concernente il divieto di voli notturni
12.	D.M.	29/11/2000	Criteri per la predisposizione, da parte delle società e degli enti gestori dei servizi pubblici di trasporto o delle relative infrastrutture, dei piani degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore
13.	D.M.	3/12/1999	Procedure antirumore e zone di rispetto negli aeroporti
14.	D.P.R.	3/4/2001, n. 304	Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447
15.	D.P.R.	30/3/2004, n. 142	Regolamento recante disposizioni per il contenimento e

			la prevenzione dell'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare, a norma dell'art. 11 della legge 26 ottobre 1995, n. 447
--	--	--	--

Sinora, tuttavia, i provvedimenti subprimari elencati sono stati considerati in modo assoluto, cioè come se traessero la propria legittimità da sé stessi, come se si trattasse di fonti primarie normative (leggi). Ciò in forza del principio di diritto fermissimo secondo cui si trattava di fonti normative irrilevanti ai fini dell'applicazione dell'art. 844 c.c., rilevanti solo nell'ambito dei rapporti fra cittadino e amministrazione, quindi estranei ai rapporti intersoggettivi disciplinati dalla norma del codice civile.

La novella che si sta esaminando, invece, ha – usando una pessima espressione, ma a fini di chiarezza - «*codicizzato*» quella massa di fonti amministrative, che precedentemente erano estranee all'ambito di applicazione dell'art. 844 c.c.

Essa, infatti, fa specifico riferimento alle «*disposizioni di legge e di regolamento vigenti*». Ed allora sorge ineludibile il problema della determinazione di quali siano le «*disposizioni ... di regolamento vigenti*». Il che val quanto dire che, poiché potenzialmente ed astrattamente ciascuna o molte di quelle norme subprimarie entrano nella considerazione del giudice civile, che deve applicarle «*facendole salve*», il giudice deve esaminare la legittimità di ciascuna di quelle norme dianzi elencate, alcune delle quali entrano immediatamente in linea di conto, ad es. quella sub 4): «*Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore*».

Ed allora si deve rammentare che si tratta di norme che hanno natura **subprimaria delegata**: ciò significa che esse possono essere emanate dall'autorità amministrativa (Presidente del Consiglio dei ministri, Ministri vari) **soltanto entro i limiti prefissi dalla disciplina primaria**, cioè la legge 1995, n. 477. La quale ha avuto cura di chiarire per ciascuna norma delegata la materia di riferimento e la data di attuazione della delega. Particolarmente importante è quest'ultima perché, non avendo l'autorità amministrativa il potere di per sé di emanare norme regolamentari nelle materie individuate dalla legge, tale competenza (o potere) essa ha solo se la esercita nell'arco di tempo determinato dalla legge. Il mancato esercizio determina la perdita della competenza temporanea-

amente attribuita, per la cui riattribuzione occorre un'altra legge.

A questo punto occorre fissare i termini cronologici stabiliti dalla legge quadro del 1995, che sono stabiliti – si considera la sola competenza dello Stato in questa sede rilevante – dall'art. 3, co. 2 e dall'art. 11. I termini si calcolano dalla data di entrata in vigore della legge, avvenuta sessanta giorni dopo la pubblicazione sulla G.U. avvenuta il 30 ottobre 1995, così essendo stabilito dall'art. 17 lg. 1995, n. 477. Quindi **i termini di esercizio della delega decorrono tutti dal 30/10/1995.**

I termini disposti dalla legge quadro sono i seguenti:

- I.-** mesi **sei**, scaduti il 30 luglio 1996 (art. 3, co. 2, prima parte);
- II.-** mesi **dodici**, scaduti il 30 ottobre 1996 (art. 11, co. 1);
- III.-** mesi **diciotto**, scaduti il 30 aprile 1997 (art. 3, co. 2, seconda parte).

Pur non volendo spingere l'analisi ad una minuziosa disamina di ciascuno dei provvedimenti elencati e limitandosi a quelli astrattamente potrebbero venire in considerazione ai fini che qui ci interessano, si può tracciare il seguente quadro:

Provvedimento	Data	Termine emanazione	Materia
D.M.	11/12/1996		Applicazione del criterio differenziale per gli impianti a ciclo produttivo continuo
D.P.C.M.	18/9/1997	30/7/1996	Determinazione dei requisiti delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante
D.M.	31/10/1997	30/10/1996	Metodologia di misura del rumore aeroportuale
D.P.C.M.	14/11/1997	30/7/1996	Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore
D.P.C.M.	5/12/1997	30/7/1996	Determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici
D.P.R.	11/12/1997	30/10/1996	Regolamento recante norme per la riduzione dell'inquinamento acustico prodotto da aeromobili civili
D.M.	16/3/1998	30/7/1996	Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico
D.P.R.	18/11/1998, n. 459	30/10/1996	Regolamento recante norme di esecuzione dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447, in materia di inquinamento acustico derivante da traffico ferroviario
D.P.C.M.	16/4/1999, n. 215	30/7/1996	Regolamento recante norme per la determinazione dei requisiti acustici delle sorgenti sono

			re nei luoghi di intrattenimento danzante e di pubblico spettacolo e nei pubblici esercizi
D.M.	20/5/1999		Criteri per la progettazione dei sistemi di monitoraggio per il controllo dei livelli di inquinamento acustico in prossimità degli aeroporti nonché criteri per la classificazione degli aeroporti in relazione al livello di inquinamento acustico
D.P.R.	9/11/1999		Regolamento recante modificazioni al d.P.R. 11/12/1997, n. 496 concernente il divieto di voli notturni
D.M.	29/11/2000		Criteri per la predisposizione, da parte delle società e degli enti gestori dei servizi pubblici di trasporto o delle relative infrastrutture, dei piani degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore
D.M.	3/12/1999		Procedure antirumore e zone di rispetto negli aeroporti
D.P.R.	3/4/2001, n. 304	31/12/1996	Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447
D.P.R.	30/3/2004, n. 142	31/12/1996	Regolamento recante disposizioni per il contenimento e la prevenzione dell'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare, a norma dell'art. 11 della legge 26 ottobre 1995, n. 447

L'illegittimità della norma subprimaria per violazione dei termini di competenza, configura un **eccesso di potere**, che il giudice ordinario ha l'obbligo di esaminare, disapplicando la norma emanata in eccesso di potere ai sensi dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E.

Ed a questo punto la conclusione è evidente vi sono «*disposizioni di legge ... vigenti*» che non disciplinano utilmente, in termini concreti, la materia; non vi sono «*disposizioni ... di regolamento vigenti*».

Quindi, la desiderata barriera «*codicizzata*» nell'art. 844 c.c. si squaglia come nebbia al sole: il richiamo alla norme di legge e regolamentari è vacuo.

3.3.- Il preuso.-

Resta da esaminare il preuso.

Ed a questo proposito la riforma è meno di nulla.

Già lo si è detto, il preuso faceva parte dell'originario art. 844 c.c.: la riforma lo ha

trasformato da direttiva subvalente alle altre in direttiva prevalente, al pari delle altre, per il giudice.

Ma il preuso è un canone che è ricompreso nel perimetro costituzionale del diritto di proprietà di cui all'art. 42 Cost. Norma che, notoriamente, subordina il diritto di proprietà alle limitazioni poste per la funzione sociale della proprietà medesima (art. 42, co. 2 Cost.)

Quindi si tratta bensì di un principio costituzionale che, però, la Costituzione stessa dichiara subvalente rispetto al diritto primario alla salute, di cui all'art. 32 Cost.

Ed allora la conclusione è evidente: il giudice dovrà tener conto del preuso, ma non potrà farlo prevalere sulla tutela della integrità psicofisica dell'individuo.

Il che – in concreto – significa che, sia pure attraverso la contorsione della novella, il preuso è, e resta, un criterio subvalente di poco o punto rilievo. In una parola: se una immissione sia intollerabile non v'è preuso che possa renderla tollerabile.

Tutto si riduce ad una formula di stile nella motivazione, che dichiarare avere il giudice tenuto conto del preuso.

4.- LA SECONDA SEDICENTE RIFORMA, CIOÈ LA LEGGE 2009, n. 88, IL QUADRO DI RIFERIMENTO.-

Nel luglio, in un nuovo soprassalto "*reformistico*", il legislatore è nuovamente intervenuto sulla materia del rumore.

Era in discussione sin dall'inizio dell'anno la c.d. legge comunitaria, cioè quel complesso di norme che, *italico more*, annualmente il legislatore finge di recepire nell'ordinamento giuridico interno, asseritamente dando attuazione all'ordinamento europeo, secondo il precetto dell'art. 10 T.F.U.E. Legge comunitaria, che, invece, finisce di essere ricettacolo di norme che spesso poco o nulla hanno a che fare con il diritto europeo, o peggio, come vedremo, lo rinnegano.

Fra le altre norme europee da recepire v'era la Direttiva 25 giugno 2002, n. 2002/49/CE - Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale. La quale - per la verità - avrebbe dovuto

esser stata recepita sin dal 18 luglio 2004, ma, fuori termine, era stata semplicemente copiata, il che non significa affatto recepita, dal D.Lgs. 19-8-2005 n. 194 - Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale.

Che quella recezione leale ed effettiva non fosse, ma solo un'apparente fumisteria, dichiara a tutte lettere l'art. 11, co. 1 della legge 7 luglio 2009, n. 88: «*Al fine di garantire la piena integrazione nell'ordinamento nazionale delle disposizioni contenute nella direttiva*» suddetta, che avrebbe dovuto essere già "integrata" da sei anni, ciò che la norma richiamata dichiara non essere affatto avvenuto. E non lo sarà neppure in futuro, dal momento che la legge di delegazione fissava per il recepimento il termine del 29 gennaio 2010, vanamente trascorso (art. 11, co. 1). Con il risultato che qualsiasi maldestro tentativo di darvi oggi attuazione violerebbe l'art. 77, co. 1 Cost. e quindi la disciplina delegata sarebbe irrimediabilmente incostituzionale.

Ma non v'è dubbio alcuno sul fatto che ciò non accadrà, atteso che a nessuno interessa realmente, al di là dei proclami, la leale applicazione della, più seria, disciplina europea in materia di rumore.

4.1.- L'origine storica ed il testo della novella.- La legge comunitaria fu in discussione alla XIV Commissione Permanente della Camera ed alla XIV Commissione Permanente del Senato.

L'iniziativa della novella si materializzò nella seduta pomeridiana della Commissione XIV della Camera, del 29 aprile 2009, sotto la presidenza dell'on. Mario PESCANTE (P.d.L.), relatore essendo l'on. Gianluca PINI (L.N.P.), sotto forma di emendamento 10.03 proposto dal relatore:

«Dopo l'articolo 10, aggiungere il seguente:

Art. 10-bis. (Delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di inquinamento acustico).

1. Al fine di garantire la piena integrazione nell'ordinamento nazionale delle disposizioni contenute nella direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consi-

glio, del 25 giugno 2002, relativa alla determinazione e gestione del rumore ambientale, e di assicurare la coerenza e l'omogeneità della normativa di settore, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico, di requisiti acustici degli edifici e di determinazione e gestione del rumore ambientale, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione.

2. I decreti di cui al comma 1 sono adottati anche nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riordino, coordinamento e revisione delle disposizioni vigenti, con particolare riferimento all'armonizzazione delle previsioni contenute nella legge 26 ottobre 1995, n. 447, con quelle recate dal decreto legislativo 15 agosto 2005, n. 194, nel rispetto della normativa comunitaria in materia;

b) definizione dei criteri per la progettazione, esecuzione e ristrutturazione delle costruzioni edilizie e delle infrastrutture dei trasporti nonché determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici nel rispetto dell'impianto normativo comunitario in materia di inquinamento acustico, con particolare riferimento alla direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002.

3. I decreti di cui al comma 1 sono adottati, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nonché gli altri Ministri competenti per materia, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica perché su di essi siano

espressi, entro quaranta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini previsti per l'esercizio della delega, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

4. Contestualmente all'attuazione della delega ed entro lo stesso termine il Governo provvede all'adozione di tutti gli atti di sua competenza previsti dalla legislazione vigente e al loro coordinamento ed aggiornamento, anche alla luce di quanto disposto dagli emanandi decreti legislativi di cui al comma 1.

5. In attesa del riordino della materia, la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi sorti nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore della legge 26 ottobre 1995, n. 447 e la data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, fermi restando gli effetti derivanti da pronunce giudiziali passate in giudicato.

6. L'articolo 10 del decreto legislativo 15 agosto 2005, n. 194, è abrogato.

*7. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. **10. 03. Il Relatore**».²*

Si deve sottolineare come il relatore on. PINI non spenda parola per illustrare il suo emendamento, che è approvato *tout court*.

Il disegno di legge, approvato dalla Camera, giunse al Senato, nella 47esima seduta del 9 giugno 2009.

La Presidente – relatrice sen. Rosanna BOLDI (L.N.P.) spiegò che «*l'esame attuale del disegno di legge verterà unicamente sulle parti modificate dalla Camera, di cui passa ad esporre i punti principali*», quindi prosegue: «*Durante l'esame in Assemblea,*

² Estratto dal resoconto stenografico della seduta citata, p. 188-189.

la Camera ha introdotto il nuovo articolo 11, recante una delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di inquinamento acustico, anche al fine di garantire la piena integrazione nell'ordinamento nazionale delle disposizioni contenute nella direttiva 2002/49/CE, relativa alla determinazione e gestione del rumore ambientale. In particolare, si prevede la definizione dei criteri per la progettazione, esecuzione e ristrutturazione delle costruzioni edilizie e delle infrastrutture dei trasporti, nonché la determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici nel rispetto dell'impianto normativo comunitario.

In attesa del riordino della materia, il comma 5 dello stesso articolo, prevede la sospensione della disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori/venditori e acquirenti di alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Al riguardo, la relatrice ricorda che la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici è rappresentata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 1997, recante determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici»³.

L'incoerenza e la contraddittorietà dell'emendamento sono patenti: la Direttiva, che forse era ignota, dichiara a tutte lettere di perseguire «Nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato, **l'obiettivo del trattato di un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente** può essere realizzato meglio integrando l'azione degli Stati membri mediante un'iniziativa comunitaria per giungere a un concetto comune della problematica dei rumori. I dati relativi ai livelli di inquinamento acustico dovrebbero quindi essere rilevati, ordinati e presentati secondo criteri confrontabili. Ciò presuppone l'utilizzazione di descrittori e metodi di determinazione armonizzati e criteri per allineare la mappatura acustica, criteri e metodi che possono essere definiti

³ Estratto dal resoconto stenografico della seduta citata, postmeridiana delle 15,05.

*meglio a livello comunitario» (considerando n. 7). Cosicché «uno degli obiettivi da perseguire in tale contesto è la **protezione dall'inquinamento acustico» (considerando n. 1).***

Quindi la finalità che il legislatore italiano **deve** perseguire in attuazione della Direttiva è quella della **protezione dell'integrità psicofisica dell'individuo contro l'immissione rumorosa**. Il che – lo si è già detto – coincide con il disposto dell'art. 32, co. 1 Cost. All'opposto l'emendamento introduce – apparentemente – una **drastica riduzione della protezione della integrità psicofisica** della persona, con l'ampliamento delle possibilità di immissioni rumorose, stabilendo l'inapplicabilità del D.P.C.M. 5/12/1997 in materia di requisiti acustici passivi degli edifici.

Si tratta, palesemente, di una norma rinnegante, in flagrante contraddizione con il contesto in cui è inserita: la Direttiva pretende la protezione **dall'inquinamento** acustico, la norma dispone la protezione **dell'inquinamento** acustico.

All'esito di questo, non certo esaltante, iter legislativo, l'art. 10 bis si concretizza – per quanto ci riguarda nell'art. 11, co. 5 lg. 7/7/2009, n. 88, in vigore dal 29/7/2009:

«In attesa del riordino della materia, la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge».

4.2.- L'interpretazione della novella, gli effetti paradossali della stessa.- La norma attinge i vertici dell'odierna illegalità imperante ed è dichiaratamente mirata a consentire ai costruttori-venditori [*in particolare*] la duplice violazione sia delle norme concernenti i requisiti acustici delle sorgenti sonore, sia di quelle relative ai requisiti acustici passivi degli edifici. Così da metterli al riparo dalle azioni di responsabilità contro di loro intentate dagli acquirenti, con una norma *ad personas*, finalizzata ad abolire i processi, così da sopprimere le responsabilità correlative.

Il fatto è assai grave, per le intenzioni perseguite, del tutto irrilevante per gli effetti

che ne sortiscono.

Esso, inoltre, sconta l'incapacità degli enti pubblici preposti – i comuni – alla vigilanza del rispetto del D.P.C.M. 14/11/1997 e del D.P.C.M. 5/12/1997: poiché tali enti sono del tutto incapaci generalmente ad assicurare il rispetto di quella disciplina, tanto vale non applicarla. Quindi – si ragiona – poiché il medesimo rispetto deriva dalle azioni di responsabilità degli acquirenti, è sufficiente sterilizzare queste ultime per assicurare normativamente la violabilità impune di una disciplina pubblica, con l'inetta connivenza degli enti pubblici.

Il problema che la novella pone è semplice: la disciplina relativa alle sorgenti sonore ed ai requisiti acustici passivi degli edifici di nuova costruzione non si applica nei rapporti fra costruttori venditori ed acquirenti, e, più in generale, **nei rapporti fra privati**. È chiaro, dalla formulazione del precetto, che l'obiettivo fondamentale da raggiungere è il primo, il secondo essendo solo mirato a prevenire una fulminante eccezione di illegittimità costituzionale.

Qualche considerazione sull'ambito soggettivo di applicazione dev'essere fatta in relazione non allo scopo vero di essa, quello dei rapporti fra costruttore-venditore ed acquirente, ma a quello più generale dei rapporti fra privati, cioè a quello che offre la foglia di fico della (supposta) costituzionalità, ma che, normativamente, è pur sempre il fine generale, la *ratio legis*, da considerare in quanto tale.

Palese, anzitutto, è la già rilevata contraddizione: l'art. 11, labialmente, si pone in una prospettiva di applicazione della Direttiva 2002/49, la quale – non può esser messo in discussione, in quanto è scritto a tutte lettere – persegue lo scopo di **migliorare l'ambiente antropico rispetto agli effetti nocivi del rumore**, comunque prevenendoli. Il che significa, sul piano del diritto europeo, che tutti gli strumenti mirati a quel fine sono necessari. All'opposto, il legislatore italiano **elimina l'unico strumento** che, in materia, ha manifestato una qualche efficacia, irrilevante essendosi dimostrato l'intervento amministrativo. La contraddizione non potrebbe essere più stridente.

Una seconda considerazione discende dalla miopia dell'intervento, che non saputo

cogliere se non gli effetti immediati, propagandisticamente più efficaci sul piano politico, ma inconcludenti e del tutto irrilevanti su quello dei rapporti giuridici civilistici.

Infatti, la norma "*sospende*", sostanzialmente *sine die*, l'applicabilità, sul piano civilistico, della fonte normativa fondante, quella della legge quadro, che è – come si è già detto – legge vigente. Non è il caso di soffermarsi in questa sede sull'abnormità costituzionale di una norma vigente, inapplicabile, ma non abrogata. A meno che non si tratti di un'abrogazione di inedito modello. Il che, trasposto sul piano della responsabilità civile, significherebbe, secondo il desiderio del legislatore, che quella disciplina è divenuta inapplicabile – ma non abrogata – ai fini della responsabilità civile. Altrimenti detto: la sua violazione non vale ad integrare la colpa di cui all'art. 2043 c.c., con la conseguenza della non ingiustizia del danno, e della irrisarcibilità dello stesso.

Ma, nonostante tutte codeste abnormità, la si deve interpretare per quello che dice, incidendo su diritti soggettivi delle parti.

Il primo rilievo è quello già fatto, e che in questa sede basta richiamare: i due D.P.C.M. citati sono illegittimi; quindi nei rapporti fra privati non si possono applicare e di conseguenza la norma è inutile.

Ma supponiamo che inutile non sia, al fine di esplorare altri margini di applicabilità.

Dalla contraddizione evidenziata col diritto europeo e dalla correlazione con il generale principio di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale in relazione agli artt. 2043 e 1669 c.c., scaturisce una conseguenza ineluttabile: **il comma quinto configura una norma di eccezione**, in quanto deroga in materia specifica a quei generali principi.

Ora le norme eccezionali, ex art. 14 preleggi, possono essere applicate esclusivamente al caso espressamente previsto.

Ed allora l'esenzione concernere il **solo oggetto esplicitamente regolamentato, cioè l'inefficacia concerne soltanto la disposizione della legge quadro esplicitamente menzionata**, che recita:

«e) la determinazione, fermo restando il rispetto dei valori determinati ai sensi

della lettera a), con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità e, secondo le rispettive competenze, con il Ministro dei lavori pubblici, con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e con il Ministro dei trasporti e della navigazione, **dei requisiti acustici delle sorgenti sonore e dei requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti, allo scopo di ridurre l'esposizione umana al rumore**. Per quanto attiene ai rumori originati dai veicoli a motore definiti dal titolo III del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 , e successive modificazioni, restano salve la competenza e la procedura di cui agli articoli 71, 72, 75 e 80 dello stesso decreto legislativo».

Quindi la disciplina pubblicistica "sospesa" concerne **soltanto i «requisiti acustici delle sorgenti sonore e dei requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti, allo scopo di ridurre l'esposizione umana al rumore»** ed essa è inapplicabile nei rapporti fra privati, e quindi anche nei rapporti fra committente e progettista; committente e direttore dei lavori; appaltante ed appaltatore; costruttori-venditori ed acquirenti.

Inapplicabile significa che, *ex se*, quella disciplina, complessivamente intesa, non è applicabile. Sembra banale ma così non è, perché non significa che quella disciplina in quanto recepita nel contratto d'opera professionale o d'appalto non debba – appunto contrattualmente – essere obbligatoria e quindi foriera di responsabilità contrattuale se violata. Se così fosse l'illegittimità costituzionale sarebbe anche più clamorosa di quella (solo) apparentemente evitata.

Ma si deve ricordare che, nella realtà, il committente in senso lato non è tanto avvertito, né tanto ben consigliato, da "contrattualizzare" quella disciplina pubblicistica, che quindi torna ad essere inapplicabile.

In tal caso, però, si deve osservare come il confezionatore della novella – un vero apprendista stregone – non abbia raggiunto minimamente l'obiettivo che s'era prefisso, conseguendo, invece, un primo risultato paradossale.

Esso viene ad incidere sull'art. 6 ter la lg. 2009, n. 13, secondo il quale:

«*Nell'accertare la normale tollerabilità delle immissioni e delle emissioni acusti-*

che, 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 la priorità di un determinato uso».

Norma già di per sé inapplicabile per le ragioni anzidette.

Comunque, **la seconda novella dichiara inapplicabile ciò che la prima novella afferma doversi applicare**. Sono due norme di eguale rango legislativo che si contraddicono a vicenda. Se si deve applicare il canone della successione delle leggi nel tempo di cui all'art. 15 preleggi, si deve affermare si deve affermare con chiarezza che la seconda novella ha abrogato la prima nei rapporti fra costruttori-venditori ed acquirenti.

Accade, tuttavia e si tratta di tendenze emergenti per ora solo a livello di consuetudine tecnica nei giudizi di merito più recenti, che il D.P.C.M. 14/11/1997 sia utilizzato non solo per effettuare il calcolo differenziale fra le immissioni rilevate e quelle di cui al D.P.C.M. onde verificare se superino i 3 dB(A) (il criterio differenziale), ma anche per valutare i «*requisiti acustici delle sorgenti sonore*». Così esonerando i venditori-costruttori da qualsiasi minimo impiccio acustico. Quindi il D.P.C.M. considerato, pur se emanato in attuazione dell'art. 3, co. 1, lett. a) della legge quadro, sarebbe utilizzato anche in funzione di applicazione dell'art. 11, co. 5 novellato e così dell'art. 3, co. 1, lett. e) della legge 1995, n. 477.

Tutto ciò sottende una serie di errori di diritto sui quali non è questa la sede per soffermarsi, ma se tale indirizzo a livello giurisprudenziale dovesse generalizzarsi, allora si verificherebbe un secondo effetto, non meno paradossale di quello testé rilevato. Esso è costituito dall'inapplicabilità dell'art. 6 ter determinata dall'art. 11, co. 5. Infatti, secondo una vulgata corrente, ma del tutto falsa, l'art. 6 ter significa che la normale tollerabilità dovrebbe essere **valutata alla stregua del D.P.C.M. 14/11/1997**. Supposto che si tratti di un'interpretazione corretta, allora si dovrebbe affermare che il D.P.C.M. 14/11/1997 è inapplicabile, per una ragione del tutto autonoma rispetto a quelle già esposte. Poiché il D.P.C.M. 14/11/1997, supposto legittimo, è una norma meramente regolamentare, la cui legittimità riposa (anche) sulla applicabilità dell'art. 3, co. 1, lett. e)

della lg. 1995, n. 447; poiché l'applicabilità dell'art. 3, co. 1, lett. e) della lg. 1995, n. 447 è "*sospesa*" dall'art. 11, co. 5 cit., consegue necessariamente che inapplicabile sia anche la norma regolamentare dipendente, e cioè il D.P.C.M. 14/11/1997.

Quindi, l'intollerabilità ex art. 844 c.c. deve continuare ad esser valutata alla stregua del canone dei +3 dB(A), esattamente come prima.

In parole semplici: l'art. 11, co. 5 lg. 2009, n. 88 impedisce l'applicazione dell'art. 6 ter lg. 2009, n. 13, e di conseguenza l'art. 844 c.c., che concerne pur sempre i rapporti fra privati considerati dall'art. 11, co. 5 cit., dopo tutto questo bailamme ... non ha subito alcuna modifica.

Ma supponiamo ancora – concedendo l'inconcedibile – che per qualche ragione misteriosa l'art. 11, co. 5 cit. sia pienamente efficace e quindi valga effettivamente a "*sospendere*" l'efficacia del D.P.C.M. in esame nei rapporti fra costruttore-venditore ed acquirente.

A questo punto l'effetto che si verifica è anche più paradossale dei precedenti, perché è di **aggravamento della responsabilità** del costruttore venditore.

La controversia acustica contro il costruttore-venditore, ordinariamente concerne i vizi in generale da cui può essere affetta la cosa oggetto di compravendita, che sono disciplinati dagli artt. 1490 e 1491 c.c., regolanti i vizi della cosa oggetto di compravendita, e dall'art. 1669 c.c., in materia di responsabilità civile, contrattuale o extracontrattuale. Disciplina generale che si applica sicuramente anche all'unità immobiliare con difetti sotto il profilo dei requisiti acustici passivi. Infatti, la novella non afferma minimamente che l'ipotetica unità immobiliare affetta da vizi sia esente dall'applicazione della normativa sulla compravendita o da quella sulla responsabilità extracontrattuale, stabilisce invece, e soltanto, che l'ipotetico edificio, sotto il profilo acustico, non deve rispettare le norme di cui all'art. 3, co. 1 lett. e) della legge quadro, in quanto "*sospese*" e quindi del D.P.C.M. 14/11/1997, che sull'art. 3 fonda la propria legittimità.

Ma tutto questo non implica che l'ipotetico difetto costruttivo sul piano acustico non sia un vizio: **lo è**, se esiste, ma, semplicemente e normativamente, non può esser

qualificato tale alla stregua della disciplina pubblicistica inapplicabile. Semplicemente sarà un vizio che non sarà sindacabile sulla base delle norme dichiarate inapplicabili.

Ciò non significa affatto che vi sia il vuoto normativo in ordine alla valutazione dei vizi richiamati; significa soltanto che quei vizi debbono essere valutati alla stregua di altre norme.

Infatti, dall'argomentazione precedente non può trarsi la conclusione, che sarebbe giuridicamente bizzarra, dell'inesistenza di responsabilità per un vizio siffatto, deriva soltanto che la responsabilità civile sarà quella derivante dalla violazione delle **norme tecniche di insonorizzazione degli edifici e sulle sorgenti sonore suggerite dalle migliori regole dell'arte in atto**, secondo il canone di cui agli artt. 2043 c.c. e 43, co. 1, c.p., secondo cui è colposo l'evento che *«si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline»*.

Altrimenti detto: esclusa l'applicabilità delle norme pubblicistiche suddette, semplicemente se ne applicano altre, posto che le norme tecniche ci sono sempre e sono costituite dalle **migliori regole dell'arte note, in relazione al momento cronologico della scoperta del vizio**.

Basti ricordare, a mò di esempio, che nella letteratura tecnica vi sono numerosi esempi di discipline in materia di requisiti acustici passivi degli edifici, diverse da quelle di cui all'esenzione: quelle della città di BURLINGAME, nella Contea di San Matteo, in CALIFORNIA; quelle della DANIMARCA del 1994, o ancora quelle dell'OLANDA del 1998 per la città di UTRECHT. Regole dell'arte che sono assai più severe di quelle, invero lassiste e già protettive dei venditori-costruttori, di cui il legislatore ha disposto l'inapplicabilità. Identico discorso vale per le sorgenti sonore di cui tratta la letteratura tecnica, con un esito sempre assai più restrittivo rispetto ai valori di cui al D.P.C.M. 14/11/1997.

Il complesso di tali norme tecniche di edificazione e sorgenti sonore, in materia di rumore, costituisce proprio quella **fonte integrativa extralegislativa della colpa, rappresentata dalle regole dell'arte, cui è del tutto usuale che il giudice e le parti attin-**

gano quando si tratta di verificare l'esistenza o meno di vizi o difetti di una prestazione. Si tratti di quella dell'appaltatore, del progettista, del direttore dei lavori o del costruttore venditore.

Spostando l'attenzione su di un diverso settore dell'edilizia civile, rammento che – ad esempio – non esiste una norma legislativa che vieti di posare una condotta elettrica in un pozzo d'acqua, anche perché in dati casi non sarebbe possibile fare altrimenti. Ma questo non significa che, quando ciò debba avvenire, non si debbano assumere le cautele tecniche del caso per posare quella condotta. **Cautele che sono le regole dell'arte del momento a dover suggerire.** Tanto quanto non esistono norme che prescrivano che un determinato intervento chirurgico debba esser svolto in un modo piuttosto che in altro: la tecnica d'intervento è determinata dalle conoscenze tecniche correnti al momento dello stesso. Il che è quotidianamente ed usualmente applicato dal giudice.

A ciò si aggiunga l'irrelevanza di una prescrizione normativa ai fini della responsabilità, assai di recente affermata dalla Suprema Corte.⁴

Non c'è nulla di diverso nel caso di vizi acustici negli edifici. Così come non è diverso nel caso di qualsiasi altro vizio costruttivo, per il quale non esista una disciplina specifica, pubblicistica applicabile.

Quindi, se il confezionatore della legge *ad personam* si prefiggeva, in concreto, di proteggere i costruttori-venditori da azioni di responsabilità, ha clamorosamente mancato l'obiettivo, esponendo i privilegiati semmai a responsabilità anche maggiori rispetto a quelle – assai lasche – derivanti dalla disciplina pubblicistica considerata.

Ma c'è ancora un altro risvolto paradossale di cui occorre dar conto.

Le due novelle sopra rammentate comportano solamente – come si è detto – che quella disciplina pubblicistica non si applichi *ope legis*, ma non escludono affatto che il

⁴ «L'apposizione, sulla confezione di un prodotto, di un messaggio pubblicitario considerato ingannevole (nella specie il segno descrittivo "LIGHT" sul pacchetto di sigarette) può essere considerato come fatto produttivo di danno ingiusto, obbligando colui che l'ha commesso al risarcimento del danno, **indipendentemente dall'esistenza di una specifica disposizione o di un provvedimento, che vieti l'espressione impiegata**» (così CASS. CIV. sez. un. 15 gennaio 2009, n. 794; conforme CASS. CIV. sez. III, 30 aprile 2009, n. 10120).

giudice, in uno slancio di favore verso i costruttori-venditori, assuma **i dati tecnici di cui ai due D.P.C.M. come lo stato dell'arte tecnico medio, cui far riferimento**, a prescindere dalla fonte normativa. Altrimenti detto: il giudice è perfettamente libero di assumere i dati tecnici di quei due D.P.C.M., estrapolandoli dalle fonti regolamentari in cui sono contenuti. Con l'effetto per cui i due D.P.C.M. citati, non come tali ma quanto al loro contenuto, saranno comunque applicati quali termini di riferimento per ordine del giudice, in quanto integrano il principio di diligenza nell'adempimento prescritto dall'art. 1176, co. 2 c.c. Infatti, poiché quei D.P.C.M. debbono essere applicati comunque, sul solo versante pubblico, consegue che il loro rispetto integra la diligenza nell'adempimento propria del professionista, e pertanto la loro violazione, ex art. 1176, co. 2 c.c. costituisce un inadempimento generatore di responsabilità civile.

5.- C'È OGGI-

C'è oggi l'art. 844 c.c. tale e quale era prima: la spremitura delle meningi non ha prodotto nulla.

Alla fine, per dirla con William SHAKESPEARE, mutuando un suo titolo di una commedia di quattro secoli e mezzo or sono: «*Much ado about nothing*», molta affannosa confusione⁵ per nulla. E non a caso l'inglese aveva ambientato la sua commedia in Italia.

Se volessimo ricorrere ad una figura musicale di quello stesso secolo, dovremmo qualificare le due novelle, sulla linea di Adriano BANCHIERI compositore contemporaneo del grande inglese, come due "*bizzarrie*", cioè stranezze in fondo gratuite, che il patrio legislatore s'è arrovellato di escogitare, così, tanto per gioco.

⁵ Tale è il significato del vocabolo inglese del sec. XIII-XIV: «*ado*».

SOMMARIO

1.- C'ERA UNA VOLTA	2
2.- LE RAGIONI DI SEDICENTI RIFORME.....	3
3.- LA PRIMA SEDICENTE RIFORMA, CIOÈ LA LEGGE 2009, n. 134	
3.1.- L'origine storica ed il testo della novella	5
3.2.- L'interpretazione della novella, la.....	10
3.3.- Il preuso	15
4.- LA SECONDA SEDICENTE RIFORMA, CIOÈ LA LEGGE 2009, n. 88, IL QUADRO DI RIFERIMENTO.....	16
4.1.- L'origine storica ed il testo della novella	17
4.2.- L'interpretazione della novella, gli effetti paradossali della stessa.....	21
5.- C'È OGGI	29