

22 aprile 2009

"QUANDO ESCE IL LEGISLATORE, SPARISCE IL RUMORE! (EXCURSUS DELL'ART. 6-TER L. 27 FEBBRAIO 2009, N. 13)" – Marcello Adriano MAZZOLA



[MAZZOLA Marcello Adriano](#)

SOMMARIO 1. Premessa. - 2. L'art. 6-ter della legge 27 febbraio 2009, n. 13. - 3. Le perplessità manifestate durante l'iter dell'art. 6-ter. - 4. La intentio legis dell'art. 6-ter. - 5. Perplessità per l'art. 6-ter.

1. Premessa. Tale articolo è soltanto una parte di una mia riflessione più approfondita, in appendice (in uscita) ad un'opera edita da un paio di mesi dalla Utet (Mazzola M.A., "Immissioni e risarcimento del danno", 2009).

Il titolo riprende un adagio inventato, a quanto mi consta, da un illustre consulente di Milano esperto in acustica, molti anni or sono, secondo il quale si denunciava che in una causa sovente "quando esce il CTU, il rumore non c'è più!".

Ora, dopo il recentissimo intervento legislativo, parrebbe che il rumore si sia dissolto, o quasi, solo per volontà legislativa. Da qui il titolo. Ma è proprio così?

2. L'art. 6-ter della legge 27 febbraio 2009, n. 13. La volontà riformatrice dell'art. 844 cod. civ. è stata tradotta con una norma inserita nella legge 27 febbraio 2009, n. 13 (G.U. 28 febbraio 2009 n. 49) - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 304 del 31 dicembre 2008), recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente, ed entrata in vigore l'1 marzo 2009, che ha appunto convertito con modificazioni il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, inerente misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente.

In particolare nell'impianto della legge è stato introdotto durante l'esame al Senato (ma oserei dire infiltrato, in quanto non ha alcun collegamento logico con l'intero testo) il seguente articolo:

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. (Art. 6-ter, Normale tollerabilità delle immissioni acustiche).

Nei lavori preparatori della legge non v'è spazio per una approfondita discussione della norma, inserita soltanto al Senato.

Il testo di legge varato con l. 13/2009 presenta anche una sua certa organicità ed omogeneità tra le tante norme, appunto in "materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente" come recita il titolo. Sono tutte norme inerenti la protezione dell'ambiente. L'unica norma spuria dal contesto è proprio l'art. 6-ter, in quanto interessante innanzitutto i diritti della persona, tanto reali quanto della personalità. Dunque una norma diretta alla tutela della persona e non certo tesa alla protezione dell'ambiente. Ben diverso sarebbe se la norma fosse diretta a regolamentare le emissioni, con conseguenze pure sull'ambiente. Ma il richiamo della norma alle "emissioni" risulta anomala, atteso che lo scopo della norma è la materia delle immissioni.

La scelta atecnica e meramente opportunistica di inserire una norma finalizzata a modificare la tutela civilistica in materia di immissioni acustiche si è così materializzata nell'occasione fornita

dal d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, inerente misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente, poi appunto convertito con la l. 13/2009.

Durante la stessa discussione al Senato della legge di conversione, sono state manifestate perplessità inerenti la trasformazione del decreto legge e relative alla fretta di convertirlo: "Questo decreto-legge, licenziato e trasmesso dal Senato il 13 febbraio, deve essere convertito entro il 1o marzo, pena la sua decadenza. Di fronte a questa strettoia temporale, è chiara l'impossibilità di una seria e approfondita discussione su una materia così rilevante e l'impossibilità di apportare modifiche migliorative. (...) Purtroppo, come dicevo in precedenza, la strettoia del tempo ha reso impossibile qualsiasi confronto. Si tratta dell'ennesimo provvedimento in cui non è possibile alcun tipo di discussione e approfondimento. Ricordo a tutti che questo decreto-legge, modificato al Senato con l'introduzione di ben 13 articoli, si appresta ad essere licenziato senza alcuna discussione né in Commissione, dove ci è stato chiesto di ritirare tutti gli emendamenti, né in Aula. Questo atteggiamento del Governo non è più tollerabile. Nel metodo occorre poi evidenziare un aspetto: non si possono affrontare tematiche così importanti con lo strumento della proroga. Il provvedimento si occupa di una molteplicità di questioni e molte altre sono state introdotte al Senato. È un metodo che non si può continuare a seguire se si vuole affrontare in modo serio e lavorare con rigore su argomenti delicati come quello che stiamo esaminando. Di fatto, il decreto-legge iniziale si è trasformato in un provvedimento omnibus, un treno in cui il Governo ha messo di tutto, non accogliendo proposte migliorative della stessa maggioranza, che credo soffra in silenzio." (Dichiarazioni di voto finale - A.C. 2206, intervento deputato Dionisi seduta n. 141 26 febbraio 2009).

La norma di cui all'art. 6-ter è stata dunque veicolata attraverso una legge non sua, con una ratio complessiva della legge avulsa da quella propria della norma sulle immissioni acustiche. E la norma è stata pure posta in difetto di una adeguata discussione, perlomeno al Senato, ove è stata proposta. Tale carenza induce già a manifestare delle perplessità al riguardo, che però forse non possono tradursi – almeno non senza alimentare una discussione ancora più complessa (può una legge ospitare una norma non sua? E se ciò non è possibile, quale destino avrà tale norma, una volta entrata in vigore la legge?) – in una palese illegittimità della stessa. Vi sono tuttavia altri motivi, propri della norma, che ingenerano una diffusa perplessità fin anche a porre in discussione la stessa sua legittimità.

3. Le perplessità manifestate durante l'iter dell'art. 6-ter. La formulazione tecnica dell'art. 6-ter, nonché ancor prima la sua stessa ratio legis, sono state per vero messe in discussione dal Comitato per la legislazione e, de relato, dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, dunque da organi tecnici finalizzati a offrire critiche tecnico-giuridiche, prima dell'approvazione della norma.

Il Servizio Studi della Camera dei Deputati (XVI Legislatura) così scriveva il 16 febbraio 2009 con riferimento al progetto di legge: "La norma in commento riprende il comma 2 dell'AC 1760 (Alessandri e altri) recante Disposizioni in materia di inquinamento acustico il cui esame è stato avviato presso l'VIII Commisone (Ambiente) della Camera. In sostanza la modifica è finalizzata al coordinamento della normativa vigente in materia di inquinamento acustico con il concetto di normale tollerabilità delle immissioni, anche acustiche, previsto dall'art. 844 del codice civile, con l'obiettivo - dichiarato nella relazione illustrativa alla citata pdl - di porre rimedio alle controversie legali tra cittadino e impresa in materia di disturbo da rumore, attraverso la definizione di limiti certi che tengano conto della destinazione d'uso delle aree e della distinzione delle aree residenziali da quelle agricole o industriali."

(<http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/D08208.htm>).

Inoltre lo stesso Servizio Studi della Camera dei Deputati ricordava poi il 20 febbraio 2009 che "il Comitato per la legislazione (...) ha inoltre segnalato, sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione, la necessità di chiarire la portata normativa dell'articolo 6-ter - che appare incidere sull'ambito di applicazione della disposizione del codice civile in materia di «immissioni» (articolo 844 c.c.) - atteso che esso integra implicitamente la citata norma codicistica, per di più in relazione alle sole immissioni acustiche, il cui accertamento viene connesso a non meglio identificate «disposizioni di legge e di regolamento vigenti che disciplinano specifiche sorgenti e la priorità di un determinato uso»; peraltro, la disposizione in

esame determina una modifica non testuale al codice civile in parte rimessa sostanzialmente a discipline non aventi rango di norma primaria."

(<http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/D08208B.htm>).

Tali perplessità, pur se non vincolanti tanto per l'approvazione della norma quanto per il suo prosieguo una volta entrata in vigore, possono tuttavia risultare illuminanti o anche offrire spunti di discussione.

Tali particolari censure sono state poi disattese per ragioni dettate dalla celerità di dover approvare la legge di conversione del decreto, trascurando come in realtà tale articolo (art. 6-ter) fosse una delle modifiche aggiunte al testo del decreto legge, pertanto ancor più fragile. Dunque nessuna celerità avrebbe per vero giustificato l'inserimento di una norma, in un secondo momento, dal dubbio contenuto.

4. La intentio legis dell'art. 6-ter. La prescelta formulazione tecnica dell'art. 6-ter non può che destare dubbi. Oltre alla stessa scelta di intervenire sulla struttura di uno strumento così sofisticato, e sempre moderno, quale quello dell'art. 844 c.c..

Scrivere difatti che "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" impone diverse criticità.

L'interpretazione letterale può risultare subito compromessa per almeno 4 motivi che si analizzeranno oltre nel dettaglio:

- a) il richiamo alle "emissioni", concetto avulso rispetto alla clausola generale delle immissioni di cui all'art. 844 c.c.;
- b) la salvezza del "le disposizioni di legge e di regolamento vigenti che disciplinano specifiche sorgenti" prescritte con fonte regolamentare in relazione ad una fonte primaria quale quella di cui all'art. 844 c.c.;
- c) la (presunta) salvezza del "la priorità di un determinato uso" quale criterio non più facoltativo – come dettato dall'art. 844 c.c. - ma obbligatorio;
- d) non ultimo ma certamente non meno importante (più efficacemente con la lingua inglese: last but not least) la valutazione della vis di tale norma nel modificare l'art. 844 c.c. senza incrinarne l'impianto complessivo.

Mi pare quasi inutile soffermarsi oltremodo su di una intentio legis che si può ricavare in modo trasparente dai vari momenti di discussione della norma, e che confermano tutti la volontà di escludere una forma di tutela dalle immissioni di rumore, quale quella civilistica, più severa rispetto alla tutela amministrativistica predisposta dal legislatore con la normativa speciale in materia di inquinamento acustico. Poco importa sapere che tale proposta si alimenta nella nota vicenda dell'autodromo di Monza.

L'intenzione è precisa e l'art. 6-ter vuole modificare il testo e l'applicazione dell'art. 844 c.c., limitatamente però alle sole immissioni acustiche, per le quali l'interprete della norma (ovviamente in primis il giudice) deve fare "salve in ogni caso le disposizioni di legge e di regolamento vigenti che disciplinano specifiche sorgenti e la priorità di un determinato uso". A mio avviso non si può pertanto aprire alcun margine di discussione con riferimento alla intentio legis.

La norma tuttavia è stata malamente scritta, e soprattutto ignorando la storia, il significato e la valenza dell'art. 844 c.c., con la quale però deve fare inevitabilmente i conti.

Ben altro invece è quindi comprendere se la norma sia effettivamente applicabile ovvero in che termini possa essere applicata, od ancora se presenta dei vizi che ne possano pregiudicare la legittimità costituzionale.

5. Perplessità per l'art. 6-ter. L'intento è dunque quello di sopprimere l'utilizzo del criterio comparativo, adottato costantemente dalla giurisprudenza, che ritiene non tollerabili le immissioni di rumore ove vi sia un incremento superiore a 3 decibel.

Lo scopo è quello di sostituire il criterio "giurisprudenziale" comparativo, reso possibile proprio dalla flessibile struttura e dunque applicazione dell'art. 844 c.c., e ritenuto assolutamente equo e valido da tutta la giurisprudenza di legittimità, con il criterio "regolamentare", così come potremmo sinteticamente definirlo, in quanto prescritto dal legislatore con fonte secondaria.

Passeremmo dunque, stando alla intentio legis, così come ho scritto in passato, alle immissioni (in)tollerabili d'imperio in quanto statuite dal legislatore, con poca flessibilità ed anche con parametri ricavabili con una certa complessità dal compendio normativo.

Quando al contrario, ben sappiamo che il criterio comparativo, reso possibile dalla applicazione dell'art. 844 c.c., è un criterio straordinariamente egualitario poiché tiene conto della diversità delle situazioni, non arrestandosi dinanzi a criteri assoluti così come fa invece il D.P.C.M. 14 novembre 1997 (emanato in attuazione della legge quadro 26 ottobre 1995, n. 447) che ha individuato per ognuna delle sei classi i valori limite di emissione, di immissione, di attenzione e di qualità ma che ritiene non sempre applicabile il limite differenziale, così come sancito dall'art. 4 (Valori limite differenziali di immissione).

Il D.P.C.M. 14 novembre 1997 risulta poi applicabile, secondo la giurisprudenza dei giudici amministrativi, soltanto se i Comuni hanno effettuato la zonizzazione acustica. Vi sono dunque molte, troppe condizioni per potere ritenere tale decreto efficacemente applicabile dal giudice ordinario alla ricerca del parametro di normale tollerabilità. A conferma della complessità della materia, - che poi ricadrebbe de relato, sui consulenti acustici del giudice, chiamati a rispondere ai quesiti posti loro -, vanno ricordate altre rilevanti novità legislative, intervenute successivamente.

Vi sono tuttavia valutazioni, non di merito, ben più pregnanti inerenti la legittimità della norma e che ne possono inficiare il cammino. Alcune sono emerse già durante il percorso della norma, come notato poc'anzi, ed altre sono già state suggerite da alcuni eccellenti consulenti acustici. Il Comitato per la legislazione ha sottolineato come l'art. 6-ter incida "sull'ambito di applicazione della disposizione del codice civile in materia di «immissioni» (articolo 844 c.c.) - atteso che esso integra implicitamente la citata norma codicistica, per di più in relazione alle sole immissioni acustiche (...) peraltro, la disposizione in esame determina una modifica non testuale al codice civile in parte rimessa sostanzialmente a discipline non aventi rango di norma primaria." (<http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/D08208B.htm>).

Tali osservazioni condensano i due principali motivi di sospetta illegittimità della norma, ancorché non meglio esplicitati:

- a) la violazione di alcuni fondamentali diritti statuiti dalla Costituzione, quali l'art. 2 (diritti inviolabili dell'uomo), l'art. 3 (diritto di uguaglianza), l'art. 32 (tutela della salute), ed infine dell'art. 42, 1° co. il quale sancisce che "la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale";
- b) la violazione dell'art. 1 disp. prel. cod. civ., facente parte del Capo I Delle fonti del diritto, ed intitolato "Indicazione delle fonti".

Per quanto riguarda il primo macro-motivo, ossia la violazione di alcuni fondamentali diritti statuiti dalla Costituzione, valgono le seguenti riflessioni. Per quanto concerne l'art. 2 (diritti inviolabili dell'uomo) è evidente che statuire d'imperio il livello di tollerabilità delle immissioni possa rendere inapplicabile, nel caso in cui tali diritti vengano tuttavia lesi, anche altre forme di responsabilità civile (in quanto le immissioni sarebbero sempre lecite ove rispettose dei parametri regolamentari) poste a presidio dei diritti fondamentali della persona (quali il domicilio, secondo la più ampia interpretazione data dalla CEDU, ovvero lo stesso diritto alla realizzazione personale, oggi anche se messo in discussione).

Con riferimento all'art. 3 (diritto di uguaglianza) è evidente che privare il giudice della potestà normogenetica - riconosciuta dall'art. 844 c.c. in materia di immissioni - limitatamente alle immissioni di rumore, opera una palese disuguaglianza tra soggetti comunque esposti alle immissioni. Analogamente non può non dirsi che violato l'art. 3 Cost. ove l'art. 6-ter renda (o

intenda rendere, poiché anche sotto tale profilo il dettato della norma non è così chiaro) obbligatorio il criterio del preuso, quando diversamente l'art. 844 c.c. preveda tale criterio come facoltativo per l'intera regolamentazione delle immissioni.

A riguardo dell'art. 32 (tutela della salute), valgono le osservazioni spese per l'art. 2 Cost., ove si pensi che il diritto alla tutela della salute potrebbe venire meno per scelta del legislatore, citando tra i tanti esempi chi abita in una località di campagna con un rumore di fondo particolarmente basso, il quale dinanzi però ad un incremento di rumore particolarmente significativo ma inferiore ai valori limite differenziali di immissione ex D.P.C.M. 14 novembre 1997, riporta un danno alla salute ma risulta ora privo di uno strumento fondamentale di tutela, quale il risarcimento in forma specifica costituito dall'art. 844 c.c.. Avremmo un diritto sacrificato per volontà del legislatore, poiché dinanzi ad immissioni di fatto intollerabili ma bensì tollerabili ex lege, il soggetto leso sarebbe privo di forme di tutela sue proprie ed anche aquiliane, dinanzi alla liceità delle immissioni.

Infine la violazione dell'art. 42, 1° co. sarebbe altrettanto palese poiché ci troveremmo di fatto dinanzi a espropriazioni larvate senza il riconoscimento di un indennizzo.

Il secondo motivo invece concerne la palese violazione dell'art. 1 disp. prel. cod. civ. poiché l'art. 6-ter pretende di elevare a rango primario le fonti regolamentari – dunque di grado inferiore - specifiche adottate in materia di inquinamento acustico, o perlomeno l'applicazione di tali parametri in fattispecie di immissioni acustiche regolate dall'art. 844 c.c., così alterando quanto sancito dall'art. 1 disp. prel. cod. civ. che non può consentire deroghe.