

# Immissioni di rumore: diamo al civile quello che è del civile (art.844 c.c.) e all'amministrativo quello che è dell'amministrativo (DPCM 14.11.1997) \*

L'introduzione del comma 1-bis all'art. 6 ter della legge 13/2009 ad opera del comma 746 della legge di bilancio 2018 ha portato alcuni, nel commentare "a caldo" l'inaspettata e improvvisa novità legislativa, ad ipotizzare che sarebbe intervenuta una "rivoluzione" in quello che da decenni è il criterio di determinazione della tollerabilità delle immissioni di rumore ex art. 844 c.c.

In sostanza, secondo alcuni, la normale tollerabilità dovrebbe essere oggi valutata con i criteri amministrativi dell'accettabilità stabilita dalla L. 447/1995 e dai vari decreti attuativi di questa (in primis il DPCM 14.11.1997).

Tale "rivoluzione", ipotizzata nei medesimi termini e poi smentita, era già stata paventata e da alcuni auspicata già nel 2009 a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6 ter.

Si reputa invece che, al pari del passato, anche oggi siamo di fronte ad una norma di scarsa portata applicativa ed avente unicamente una funzione chiarificatrice della precedente norma, di nessun impatto sull'attuale regime inerente gli aspetti civilistici connessi all'art. 844 c.c.

Come si cercherà di illustrare, infatti, non si ritiene condivisibile l'interpretazione che vorrebbe sostenere "l'amministrativizzazione" del regime civilistico delle immissioni, e ciò per tre ordini di ragioni:

i) il dato letterale della norma;

ii) quello che a quel punto sarebbe il risultato di avere una norma che contrasta con diritti di rango costituzionale e/o con diritti stabiliti da convenzioni sovranazionali cui l'Italia ha aderito;

iii) le conseguenze in termini di confusione applicativa e di disparità di trattamento di situazioni altrimenti uguali.

Punto per punto.

Se si parte dal dato letterale della norma, è di tutta evidenza che lo stesso comma 1-bis delimita il proprio ambito di applicazione.

L'incipit espressamente recita: "Ai fini dell'attuazione del comma 1....", il che non può che significare che la norma ha quale finalità quella di esplicitare le condizioni e/o le modalità pratiche a cui gli operatori dovranno attenersi quando si troveranno di fronte a vicende in cui è applicabile il primo comma.

Sostenere quindi che il comma 1-bis possa contenere una norma generale e di portata più ampia di quella che in concreto è l'applicabilità del comma 1 va contro l'evidenza del dato letterale.

Se poi si volesse superare (o meglio, forzare) il dato letterale, e quindi ipotizzare che la normale tollerabilità di cui all'art. 844 c.c. è a questo punto coincidente con l'accettabilità amministrativa, dovremmo a questo punto valutarne le conseguenze.

Conseguenze che sarebbero contrastanti con le finalità di tutela di diritti costituzionali e/o stabiliti da convenzioni sovranazionali cui l'Italia ha aderito.

Credo che sul punto sia utile partire rammentando quanto affermato dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza n.103 del 2011, la quale aveva avuto modo di pronunciarsi proprio sull'art. 6-ter (ovviamente ai tempi composto solo dal primo comma).

La questione sottesa all'epoca è infatti la medesima che si avrebbe oggi se si considerasse valida l'interpretazione del comma 1-bis come nuova regola generale.

La Corte, all'epoca, nel dichiarare inammissibile il ricorso, aveva evidenziato come all'art. 6-ter non potesse aprioristicamente essere conferita una portata derogatoria e limitativa dell'art. 844 c.c., e che pertanto era doveroso tentare di sperimentare diverse interpretazioni della norma impugnata che fossero idonee a preservarla dai lamentati profili di incostituzionalità (riferibili agli art.3 e 32 della Costituzione, cioè ad una disparità di trattamento ed alla salute).

Detto in altri termini, non poteva dichiararsi incostituzionale l'art. 6-ter in quanto era possibile (e necessario) ricercare una diversa interpretazione di detta norma (interpretazione costituzionalmente orientata e quindi legittima), differente da quella che era invece stata fornita dal giudice in sede di remessione alla Corte Costituzionale, ove si era ipotizzato che l'art. 6-ter costituisse una deroga ed una limitazione all'art. 844 c.c. (dalla motivazione: "secondo il giudice a quo «la norma non può essere interpretata altrimenti che come una deroga ed una limitazione allo stesso art. 844 cit., nel senso che il Giudice non potrà più, in presenza di specifiche discipline relative alla sorgente delle emissioni acustiche e di un preuso, valutare la normale tollerabilità alla luce dei parametri elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza, ma dovrà limitarsi a rilevare l'eventuale violazione delle disposizioni - di fonte legislativa od anche regolamentare - relative alla sorgente stessa ed il preuso»" ... .. che, sul piano ermeneutico, appare infatti completamente inesplorato il tentativo di fornire una identificazione del significato e dell'ambito della assai generica locuzione «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», contenuta nella norma in esame, cui il rimettente conferisce del tutto apoditticamente una portata derogatoria rispetto alla disciplina codicistica in tema di immissioni; ... .. che, peraltro, con riguardo a ciò, il rimettente trascura altresì di considerare che (nel pur variegato contesto giurisprudenziale di legittimità) è consolidato il 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;").

Se quindi già in passato il Giudice delle Leggi ha ritenuto che la questione di legittimità costituzionale sull'art. 6-ter fosse infondata in quanto era possibile fornire una diversa portata alla norma rispetto all'ipotizzata sua limitazione e/o deroga all'art. 844 c.c., si reputa difficile sostenere che oggi, con l'introduzione del comma 1-bis all'art. 6-ter, a questo punto tale ultima disposizione possa assumere il significato che la Corte Costituzionale aveva per l'appunto escluso (ed escludendolo aveva quindi concluso, in termini consequenziali, per l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale).

Inoltre deve ricordarsi che, rispetto a quello che era il panorama giuridico all'epoca della pronuncia della Corte Costituzionale appena menzionata, il cui vaglio era stato condotto con riferimento -principalmente- al diritto alla salute, nel tempo si è aggiunta l'elaborazione giurisprudenziale su un'ulteriore norma (la quale non a caso è spesso menzionata nelle sentenze relative alle immissioni di rumore).

Ci si riferisce all'art. 8 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo (CEDU) che è stata "comunitarizzata" in seguito all'approvazione del Trattato di Lisbona.

Un qualunque Giudice di uno stato membro dell'UE deve oggi conformarsi ai criteri giuridici elaborati in seno al sistema giuridico della Convenzione stessa.

Il risultato pratico ai fini che qui interessano è un rafforzamento della tutela in ambito di immissioni essendo risarcibile un danno conseguente ad immissioni anche in assenza di un danno biologico, perché è sufficiente la lesione del "diritto al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria abitazione ed il diritto alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiane, quali diritti costituzionalmente garantiti, nonché tutelati dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo", così come ricordato da Cass. civ. SSUU 1.02.2017 n.2611 (ed in precedenza Cass. civ., sez.III, 16.10.2015 n. 20927).

Del resto già in passato era stato affermato il principio generale per cui "il limite della tutela della salute è da ritenersi ormai intrinseco nell'attività di produzione oltre che nei rapporti di vicinato, alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata, dovendo considerarsi prevalente, rispetto alle esigenze della produzione, il soddisfacimento ad una normale qualità della vita" (Cass. civ., sez.II, 8.03.2010 n.5564).

Al fine di preservare quindi i diritti costituzionalmente garantiti, non può quindi attribuirsi al comma 1-bis (così come non poteva in passato attribuirsi al comma 1) una portata derogatoria dell'art.844 c.c., ed ancor meno ipotizzare che il comma 1-bis, in termini addirittura generali e più ampi del comma 1, abbia oggi sostituito il criterio di riferimento sull'art.844 c.c. (quello banalmente dei "+ 3 dB") con quello ricavabile dalle norme amministrative (su tutte, per la maggior frequenza statistica, il DPCM 14.11.1997).

Quindi, adottando una interpretazione costituzionalmente orientata, non può che

concludersi che il legislatore non abbia fatto altro che fornire una specifica al comma 1 dell'art. 6-ter della Legge 13/2009, senza con questo intaccare l'assetto civilistico a tutela dei diritti costituzionalmente protetti. L'opposta interpretazione, infatti, implicherebbe un inaccettabile venir meno e/o un'erosione della tutela di detti diritti.

Sempre al fine di dimostrare l'impossibilità di una lettura interpretativa del comma 1 bis in termini di nuova regola generale, si evidenziano ora -su un diverso piano, quello pratico- quelle che sarebbero le implicazioni e conseguenze.

Si tenga infatti conto che ammettere l'ipotesi per cui l'accettabilità amministrativa sia oggi sovrapponibile alla tollerabilità ex art. 844 c.c. significa a quel punto dover accettare che, ad esempio, un Comune possa intervenire con deroghe ad hoc sui limiti posti dal DPCM 14.11.1997, spostando a favore dell'una o dell'altra parte del processo (nei fatti a favore del disturbante ed a scapito del disturbato) la soglia dell'accettabilità / tollerabilità, incidendo a tutti gli effetti sui diritti dei privati.

Se questo già è poco concepibile avuto riguardo al diritto di proprietà (visto che l'art. 844 c.c. ha la sua sede nella parte del codice dedicata ai diritti reali), il tutto è ancor meno concepibile avuto riguardo al diritto alla salute e a quello inerente l'esplicazione del diritto al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria abitazione. Questo del resto evidenzia e fa ben comprendere quella che è la diversità di obiettivi e tutela tra le norme amministrative e quelle civilistiche, e quindi l'irragionevolezza nel pretendere o sostenere che le norme amministrative possano oggi diventare il riferimento di quelle civilistiche.

Per di più il riferimento operato dal comma 1 bis è alla legge 447/1995, e quindi in sostanza riguarderebbe le sole attività commerciali, introducendo un'assurda disparità di trattamento in vicende identiche, sacrificando diritti costituzionalmente protetti in forza di norme di rango secondario o regolamentari se non addirittura provvedimenti comunali!

Si pensi, uno per tutti, all'esempio che ormai potrebbe essere definito di scuola (ci si permette di attingere ad uno dei tanti esempi già da tempo presenti nei numerosi scritti dall'ing. Giorgio Campolongo sull'argomento), ovvero quello del rumore generato da uno strumento musicale.

Tale rumore, generato in un appartamento, dovrebbe essere valutato nell'immobile del vicino in modo diverso a seconda del fatto che il musicista sia un professionista che sta impartendo lezioni ai propri allievi oppure sia un individuo che suona per passione o piacere personale.

Ma se l'oggetto preminente della tutela sono i diritti di colui che subisce le immissioni (i quali, come appena ricordato nella sopra menzionata Cass. civ., sez.II, 8.03.2010 n.5564 sono prevalenti rispetto alle esigenze della produzione), è evidente che non ha alcun senso ed è irragionevole prevedere una diversa disciplina ed un diverso temperamento dei diritti ed interessi contrapposti utilizzando quale prospettiva quella del soggetto che invece produce le immissioni!

Questa è l'ulteriore riprova del fatto che le norme amministrative abbiano una finalità differente da quelle civilistiche, e che quindi la disciplina delle prime non possa sovrapporsi a quella delle seconde.

Il tutto, ulteriormente, tacendo sul fatto che molti decreti emanati in attuazione della legge 447/1995 (tra cui il DPCM 14.11.1997) sono stati promulgati a delega scaduta, con riflessi quindi sulla loro validità.

Si reputa quindi che non possa essere condivisibile la tesi di chi propende oggi per una sorta di tollerabilità ex art.844 c.c. "amministrativizzata" e che i periti / tecnici cui verrà richiesto di accertare la normale tollerabilità dovranno quindi procedere come in passato, utilizzando il criterio dei + 3dB.

In termini molto pratici, se in una vicenda sarà applicabile la norma contenuta nel comma 1 dell'art. 6-ter, a quel punto si dovrà tenere in considerazione anche il comma 1 bis, ma se in quella vicenda non è applicabile la norma contenuta nel comma 1 a quel punto la specifica di cui al comma 1 bis non avrà alcuna rilevanza.

Essendo poi da tempo ben chiariti i distinti perimetri applicativi tra l'art. 6-ter (oggi integrato con il comma 1-bis) e l'art. 844 c.c., non potranno che confermarsi gli ormai consolidati approdi giurisprudenziali cui è giunta la Suprema Corte in questi ultimi anni dopo l'entrata in vigore dell'art. 6-ter, rispetto ai quali l'aggiunta contenuta nella legge di bilancio non incide alcunchè, non essendo variati i presupposti da cui è partita l'analisi giurisprudenziale.

Chiarissima, i cui principi sono poi stati ribaditi anche più di recente (ad esempio da Cass. civ., sez.III, 31.01.2018 n.2338), Cass. civ., sez.III, 16.10.2015 n.20927, nella quale si evidenzia chiaramente, oltre che il diverso ambito, la diversa finalità delle norme pubblicistiche e di quelle civilistiche, in cui le prime perseguono obiettivi che sono i) minimi ii) generali iii) astratti, e le seconde sono invece deputate alla verifica della concreta incidenza nel caso specifico : "Si è in proposito affermato (Cass. n. 1151 del 2003; Cass. n. 1418 del 2006; Cass. n. 939 del 2011; Cass. n. 17051 del 2011 e, più recentemente, in materia di rumorosità da sorvolo aereo: Cass. n. 15233 del 2014) che : in materia di immissioni, mentre è illecito il superamento dei livelli di accettabilità stabiliti dalle leggi e dai regolamenti che, disciplinando le attività produttive, fissano nell'interesse della collettività le modalità di rilevamento dei rumori ed i limiti massimi di tollerabilità, l'eventuale rispetto degli stessi non può fare considerare senz'altro lecite le immissioni, dovendo il giudizio sulla loro tollerabilità formularsi in concreto alla stregua dei principi di cui all'art.844 c.c.; che alla materia delle immissioni sonore o da vibrazioni o scuotimenti atte a turbare il bene della tranquillità nel godimento degli immobili adibiti ad abitazione non è applicabile la L. 26 ottobre 1995, n. 477, sull'inquinamento acustico, poichè tale normativa, come quella contenuta nei regolamenti locali, persegue interessi pubblicistici disciplinando, in via generale ed assoluta, e nei rapporti c.d. verticali fra privati e la p.a., i livelli di accettabilità delle immissioni sonore al fine di assicurare alla collettività il rispetto di livelli minimi di quiete; che la disciplina delle immissioni moleste in alieno nei rapporti fra privati va sempre rinvenuta nell'art.844 c.c., sulla cui base, quand'anche dette immissioni non superino i limiti fissati dalle norme di interesse generale, il giudizio in ordine alla loro tollerabilità va compiuto secondo il prudente apprezzamento del giudice, che tenga conto di tutte le peculiarità della situazione concreta: Analogamente è a dire per la normativa secondaria e regolamentare di attuazione la quale, nel determinare le modalità di rilevamento dei rumori ed i limiti di tollerabilità in materia di immissioni rumorose, non può per sua natura che perseguire finalità meramente esecutive di carattere pubblicistico, così incidendo sui soli rapporti fra i privati e la p.a.; sicchè i limiti

tecnici in essa contenuti non escludono l'applicabilità dell'art.844 c.c., nei rapporti tra i proprietari di fondi vicini. Va inoltre ribadito che la valutazione imposta al giudice ex art.844 c.c., risponde - nel contemperamento delle esigenze della produzione con le ragioni della proprietà - alla tutela di preminenti diritti di rilievo costituzionale, come quello alla salute ed alla qualità della vita. ... Nell'identificare il significato della norma e nel vagliare l'eventuale influenza di tale clausola di salvezza rispetto ai criteri civilistici di accertamento del limite della normale tollerabilità delle immissioni acustiche il giudice delle leggi segnala che non si possa prescindere dal criterio guida della protezione del diritto alla salute (al quale si aggiunge, come meglio si vedrà in riferimento al motivo n. 5 del presente ricorso, la necessità di tutelare il diritto al rispetto della vita privata e familiare, imposto dall'art. 8 Cedu); sulla base, però, non già del mero rispetto di un limite tabellare assoluto, bensì della concreta incidenza (id est: tollerabilità) delle immissioni nello specifico e mutevole contesto della loro manifestazione, così come imposto dall'ormai consolidata interpretazione, giurisprudenziale dell'art. 844 c.c., disposizione che lo stesso art. 6 ter prevede che continui ad essere applicata. Pertanto, anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6 ter, mantiene la sua attualità l'ormai pacifico orientamento di legittimità che differenzia - quanto ad oggetto, finalità e sfera di applicazione - la disciplina contenuta nel codice civile dalla normativa di diritto pubblico."

Nel concludere, quindi, alla luce del triplice ordine di ragioni sopra illustrato, si ritiene che l'entrata in vigore del comma 1-bis non abbia modificato l'attuale assetto inerente l'applicabilità dell'art. 844 c.c. e, pertanto, la valutazione della normale tollerabilità in ambito civilistico dovrà continuare a condursi mediante ricorso al criterio dei + 3 dB sul rumore di fondo.



**Avv. Francesco Marco Bianchi**

Via Statale n. 5/R, Merate (LC)

Tel: 039.5982013

Fax: 039.9270459

Sito: [www.notaroeassociati.it](http://www.notaroeassociati.it)

E-mail: [fmbianchi@notaroeassociati.it](mailto:fmbianchi@notaroeassociati.it)

Pec: [francescomarco.bianchi@lecco.pecavvocati.it](mailto:francescomarco.bianchi@lecco.pecavvocati.it)

\* contributo in corso di pubblicazione