

FRASCATI 4 aprile 2000

*** LE IMMISSIONI ACUSTICHE E LA GIURISPRUDENZA ***

**-1- LE IMMISSIONI ACUSTICHE INTOLLERABILI: IL CRITERIO
COMPARATIVO**

-2-TOLLERABILITA' ED ACCETTABILITA'

-3-LA GIURISPRUDENZA E LE NORME REGOLAMENTARI

-4-LA GIURISPRUDENZA E IL D.P.C.M. 1 marzo 1991

-5-LA GIURISPRUDENZA E LA LEGGE QUADRO 26.10.1995 N. 447

-6-CRITICHE AL SISTEMA COMPARATIVO

**-7-LA TOLLERABILITA' ED IL CONTEMPERAMENTO DELLE
RAGIONI DELLA PROPRIETA' CON LE ESIGENZE DELLA
PRODUZIONE**

-8- LA GIURISPRUDENZA E LA PRIORITA' DELL'USO

-9-IMMISSIONI RUMOROSE E P.A.

-1- LE IMMISSIONI ACUSTICHE INTOLLERABILI: IL CRITERIO COMPARATIVO-

Le immissioni “rumorose” reciproche tra fondi sono consentite solo ove queste non superino il limite della normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi. E’ questo il principio sancito dall’art. 844 /1 c.c..

Il legislatore del ’42, con una norma assolutamente innovativa, ha affidato al giudice il compito di risolvere i conflitti derivanti da usi incompatibili di proprietà immobiliari contigue, deferendo allo stesso il compito di individuare la “**normale tollerabilità**”, riconoscendogli, nel contempo, in ciò, un’ampia sfera di discrezionalità (1).

La giurisprudenza, per anni, in assenza di una legislazione organica che considerasse in maniera esaustiva il fenomeno “rumore”, sempre più dilagante in una realtà tecnologica e consumistica, ha affrontato non senza difficoltà il problema, in considerazione della necessità, da un lato, pur nell’ambito dei poteri discrezionali conferiti, di far capo, comunque, ad un “parametro oggettivo” di valutazione e, dall’altro, di dover ancorare la valutazione al caso concreto, in funzione della reattività data dall’uomo medio allo stimolo sonoro.

Il punto di convergenza di tali contrapposte esigenze si rinviene in una serie di pronunce del 1978, con cui la S.C., superando il criterio cd. “assoluto” di valutazione della tollerabilità del rumore (ossia un rumore è da considerare tollerabile o meno, a seconda che oltrepassi i valori di soglia stabiliti dall’Autorità), ha indicato nel criterio “relativo-comparativo” quello da seguire in ogni caso, criterio questo che, come vedremo, ha offerto per anni, e tuttora offre, ai giudici di merito un imprescindibile contributo per la risoluzione della maggior parte delle controversie in tema di immissioni acustiche:

*“Il limite della normale tollerabilità delle immissioni ha carattere non assoluto, ma **relativo**, nel senso che deve essere fissato con riguardo al caso concreto, tenendo conto delle condizioni naturali e sociali dei luoghi, delle attività normalmente svolte, del sistema di vita e delle abitudini delle popolazioni e, con particolare riguardo alle immissioni sonore, occorre fare riferimento alla cd. **rumorosità di fondo della zona** e cioè a quel complesso di suoni di origine varia*

e spesso non identificabili , continui e caratteristici del luogo, sui quali si innestano di volta in volta rumori più intensi, prodotti da voci, veicoli ecc. Il relativo apprezzamento, risolvendosi in un'indagine di fatto è demandato al giudice del merito e si sottrae al sindacato di legittimità se correttamente motivato ed immune da vizi logici” (cfr. in tal senso Cass. 4.12.78 n. 5695).

“La sentenza di merito che nel valutare la tollerabilità di immissioni sonore, non tenga adeguato conto del rapporto differenziale tra il livello di tali immissioni e quello del rumore di fondo nell’arco dell’intera giornata , incorre nel vizio di difetto di motivazione” (cfr. Cass. 23.2.1982 n. 1115).

Ed infine: *“Posto che per valutare il limite di tollerabilità delle immissioni sonore occorre tener conto della rumorosità di fondo della zona, in relazione alla reattività dell’uomo medio, retamente il giudice di merito ritiene eccedenti il limite normale **le immissioni che superano di 3 decibel la rumorosità di fondo**” (cfr. in tal senso Cass. 6.1.78 n. 38).*

Da tali pronunce, emerge innanzitutto come, per la valutazione della tollerabilità del rumore, non può assumersi quale livello sonoro di riferimento la rumorosità cd. “ammissibile” nella zona, posta a fondamento del criterio cd. assoluto- che si limita a considerare “valori limite” riferiti alle zone residenziali, industriali o miste e a periodi della giornata , per cui il rumore si considera “intollerabile” se supera i detti limiti (cfr. Tribunale Monza 26 gennaio 1982)-, bensì va assunto quello relativo, o per meglio dire **“comparativo”**, che permette di tener conto della peculiare situazione ambientale e di valutare, nel contempo, la tollerabilità in concreto. Più specificamente, il criterio comparativo è sorretto, sia da motivazioni di ordine giuridico, quali l’aderenza al dettato normativo- che menziona le condizioni dei luoghi, al fine di valutare la normale tollerabilità-, sia da ragioni scientifiche legate alla capacità dell’apparato uditivo umano di percepire anche la variazione di un solo decibel , onde la sensazione di fastidio, o di dolore generata da un rumore, non può essere valutata soltanto in base alla sua intensità assoluta, ma anche in base al rapporto esistente tra l’intensità massima del rumore prodotto dalla fonte sonora e l’intensità del rumore relativo di fondo già presente nella zona . Pertanto, pur dovendosi tenere sempre presente l’intensità assoluta del rumore, non potendosi mai considerare intollerabile

un'emissione di minima entità, il dato di base è comunque e sempre offerto dal rumore di fondo, con il quale il livello delle immissioni giudicate disturbanti va confrontato.

Il **“rumore di fondo”**, costituito dal complesso dei rumori di origine varia, spesso non esattamente identificabili e caratteristici di una certa zona, senza l'apporto della fonte rumorosa che si assume inquinante, definito “continuo” dalla citata sentenza n. 5695/78 della S.C. e, si badi bene, da non confondere con il rumore del traffico (che è fonte disturbante), altri non è che il **“silenzio relativo”**, vale a dire quel livello acustico che insiste per lo meno per il 95% del tempo di osservazione, conforme alla definizione data dalla raccomandazione ISO R 1996 del 1971. Esso, in pratica, è il livello minimo più frequente (definito come il livello della distribuzione cumulativa superato per il 95% del tempo L95), che, se assunto in modo corretto, costituisce fedele descrittore dello stato dei luoghi di fatto esistente nel contesto ambientale preso in esame, rispecchiante il dettato giurisprudenziale circa l'adozione del criterio di valutazione relativo o meglio definito “comparativo”.

Applicando tale criterio, inoltre, con sovrapposizione del rumore disturbante al rumore di fondo, la giurisprudenza non ha mancato di precisare che cosa debba intendersi, in punto di definizione, per “rumore intollerabile” ai sensi e per gli effetti dell'azione di cui all'art. 844 c.c., ossia *“qualunque stimolo sonoro non gradito all'orecchio umano che per le sue caratteristiche di intensità e durata può divenire patogeno per l'individuo”* (cfr. in tal senso Trib. Napoli 17.11.90 n. 11927) e come in concreto esso debba essere rilevato: *“in materia di immissioni ...la valutazione dell'intensità degli scuotimenti, dei rumori e delle vibrazioni, nonché del loro grado di tollerabilità per le persone, costituisce accertamento di natura tecnica che deve essere necessariamente compiuto mediante apposita consulenza e non può formare oggetto di prova testimoniale”* (cfr. in tal senso Cass. 4.3.81 n. 1245).

Partendo dalla premessa, poi, che il decibel è l'unità di misura del suono e che la scala di misurazione è logaritmica, non lineare, sicchè il raddoppio della sorgente sonora aumenta il livello di 3 dB, la S.C. ha ritenuto che eccedono la normale tollerabilità le immissioni sonore che superino di 3 dbA la rumorosità di fondo

(cfr. in tal senso Cass. 6.1.78 n. 38). Ciò, in altri termini, significa che la componente del rumore immesso, considerata da sola, non può superare il rumore di fondo, in quanto, come già detto, la somma di due componenti di uguale livello dà come risultato l'aumento appunto di 3 dB (2). Allorchè, un suono supera di tre decibels un altro, risulta raddoppiata l'intensità del rumore fisico-ambientale che determina il progressivo incremento del livello di pressione sonora e quindi di fatica nella percezione uditiva (3).

-2-TOLLERABILITA' ED ACCETTABILITA'-

La giurisprudenza a tutt'oggi, nonostante l'intervento di provvedimenti e leggi per arginare il fenomeno dell'inquinamento acustico, rifiuta criteri diversi da quello comparativo per la valutazione delle immissioni rumorose intollerabili ex art. 844/1 c.c.

In particolare, è stato affermato, che nei rapporti tra privati non possono essere utilizzati criteri, ai quali generalmente si ispira la disciplina pubblicistica in tema di inquinamento acustico, che investono l'ambiente esteso e che, per loro natura e filosofia, non possono essere strutturati per prendere in considerazione le esigenze precipue del singolo nei rapporti con il proprio vicino. (4)

Il dispositivo di riferimento per l'ambiente esteso detta limiti di esposizione al rumore che devono esprimere giocoforza un criterio di **“accettabilità mediata”**, che, come tale, non può essere idoneo a valutare la reattività del singolo in presenza di immissione intrusiva giudicata disturbante. Il criterio di accettabilità, in particolare, non è idoneo a valutare il disturbo, in caso di lite acustica tra privati, proprio perché utilizza dei metodi di valutazione e di acquisizione dei dati di livello del rumore adatti ai grandi numeri, e cioè alle medie, totalmente inadatti, quindi, alla valutazione del rapporto tra le due realtà in lite. Il rumore accettabile non è necessariamente tollerabile dal singolo e può rivelarsi per lo stesso **“intollerabile”**.

Per la valutazione del disturbo resta caposaldo invalicabile la valutazione della **“tollerabilità”** della immissione da rumore in rapporto alla **“reattività del singolo”**. In ogni caso, per una compiuta valutazione della tollerabilità del rumore ex art.

844 c.c., appare auspicabile, secondo alcuni, la verifica delle due condizioni di rispetto dei limiti :

-rispetto dei limiti di inquinamento acustico- ambientale, espressi in termini di accettabilità delle emissioni in relazione all'ambiente esteso ed abitativo generalizzato;

-rispetto dei limiti di tollerabilità in relazione alla risposta del singolo soggetto esposto. (5)

-3-LA GIURISPRUDENZA E LE NORME REGOLAMENTARI -

I criteri che supportano le disposizioni regolamentari vigenti sull'ambiente si fondano sul concetto di "accettabilità", cioè impongono di accettare una determinata situazione con limiti preconfezionati, dettati da esigenze di varia natura (economiche, politiche, sociali ecc.) e per tale loro peculiarità non possono costituire fondamento per il giudizio della tollerabilità del rumore. Non possono, quindi, essere utilizzati né il Regolamento di Igiene Tipo elaborato a suo tempo dalle Regioni, né i Regolamenti di Igiene Comunali, né le norme, o proposte di norma, elaborate dalla UNI.

"..Le disposizioni regolamentari ...hanno finalità di interesse pubblico e disciplinano i rapporti tra l'ente pubblico e i destinatari delle prescrizioni contenute nel regolamento, per cui, oltre che per la loro natura, le menzionate disposizioni non incidono e non possono incidere sui rapporti tra privati, creando diritti perfetti in capo ad essi"(cfr. Corte di App. Milano 17.6.89).

"I regolamenti sanitari e di igiene predisposti dalla P.A.possono solamente rappresentare parametro di giudizio, puramente orientativo, non costituendo norma cogente tra i privati (disciplinano solo il rapporto tra privato ed ente pubblico) e non generando diritti soggettivi in capo al singolo. Deve quindi adottarsi il cd. criterio comparativo, il quale rapporta l'immissione denunciata come intollerabile alla rumorosità di fondo....." (cfr. Pret. Como 29.4.91).

"Spetta all'autorità comunale regolare le modalità di esercizio delle professioni mestieri rumorosi, ma il presupposto di tale disciplina – rumore eccedente la normale tollerabilità, secondo l'accezione dell'art. 844 c.c. – rientra nella

competenza del giudice , il quale può anche disapplicare l'atto amministrativo illegittimo” (cfr. Cass. 9.4.1985 Ghidini).

Di recente, la S.C., nell'analizzare il caso di “rumori” provenienti da uno stabilimento alimentare, ha affermato i seguenti principi: *“Va confermata la sentenza di merito che, nel valutare la liceità di immissioni acustiche, abbia tenuto conto dei risultati della consulenza tecnica, ma omissis l'esame del regolamento di igiene comunale del luogo soggetto ad immissioni, concernente i limiti massimi di rumore di origine industriale e artigianale, ovvero prodotto da locali di spettacolo pubblico.....Le disposizioni del regolamento comunale, mirano alla tutela della quiete pubblica, riguardano soltanto i rapporti tra l'esercente l'attività rumorosa e la collettività in cui opera, e creano obblighi dello stesso verso gli enti preposti alla vigilanza, mentre, ai sensi dell'art. 844 c.c., la liceità o illiceità delle immissioni nei rapporti con i singoli privati deve essere sempre accertata caso per caso”*(cfr. Cass. 1 luglio 1994 n. 6242).

La pronuncia in questione esclude, pertanto, l'applicabilità dei livelli di rumorosità consentiti dal regolamento comunale, ribadendo che il giudizio ex art. 844 c.c. è fondato su un accertamento in concreto del conflitto fra usi incompatibili di proprietà contigue e non può essere influenzato da disposizioni dettate in funzione del rispetto della quiete pubblica.

L'esigenza di non confondere il piano su cui opera l'art. 844 c.c., destinato a regolare il microcosmo economico di due proprietari, e quello ben più ampio e complesso in cui si gioca la tutela degli interessi ambientali, si mostra ancora una volta per la S.C. assolutamente irrinunciabile. Vanno, dunque, distinti, da un lato, il rapporto tra il soggetto titolare dell'autorizzazione e la P.A. e, dall'altro, i rapporti tra proprietari di fondi vicini, i quali mantengono intatta la loro possibilità di tutela dei diritti danneggiati dall'attività autorizzata (6).

La pronuncia indicata si presenta, altresì, significativa per aver affermato (anzi ribadito) il principio, secondo cui, anche la specifica autorizzazione amministrativa, quale ad es. l'autorizzazione del Sindaco che abilita all'esercizio dell'attività industriale (nel caso affrontato dalla Cassazione, tale esercizio poteva svolgersi anche nelle ore notturne), si presenta irrilevante ai fini della decisione

sulla tollerabilità del rumore, *“non potendo tale autorizzazione rendere legittime le immissioni sonore eccedenti la normale tollerabilità”*.

L'accertamento della lesione, quindi, dovendo essere effettuato con riferimento al caso specifico, rende irrilevanti i provvedimenti amministrativi (da quelli a contenuto più ampio, valevoli erga omnes, a quelli più specifici rilasciati in favore del singolo) nei rapporti tra privati.

“Quando la parte agisce, sostenendo d'aver subito una lesione della propria integrità fisiopsichica, come conseguenza di una condotta altrui che ha prodotto emissioni sonore non tollerabili ..., l'accertamento della sussistenza del concreto fatto illecito che la parte lamenta di avere subito non si risolve in quello se l'attività si sia svolta, o meno, nel rispetto della disciplina che, ai fini della tutela dell'interesse pubblico ambientale, ne regola l'esercizio” (cfr. Cass. 19.7.97 n. 6662).

Coerentemente con il quadro appena delineato, la giurisprudenza sia di legittimità che di merito, conclude nel senso che l'eccedenza dell'immissione, rispetto agli standard di esposizione acustica previsti da norme regolamentari, integri senz'altro l'intollerabilità idonea ad attivare la tutela ex art. 844 c.c.; mentre l'intollerabilità non è esclusa per le immissioni rientranti negli standard.

Si segnala per discostarsi da tale uniforme orientamento giurisprudenziale, una pronuncia del Pretore di Mantova, Sez. Dist. Castiglione delle Stiviere (ord. 16.8.91), secondo cui *“il superamento dei limiti massimi di esposizione al rumore fissati dai regolamenti amministrativi non integra di per sé prova dell'intollerabilità delle immissioni acustiche”*.

-4- LA GIURISPRUDENZA E IL D.P.C.M. 1 marzo 1991

Con l'entrata in vigore del D.P.C.M. 1° marzo 1991, la giurisprudenza si è chiesta se il dato al quale ancorare la valutazione della “tollerabilità” del rumore fosse mutato e la risposta è stata in linea generale negativa, salvo qualche pronuncia di merito di contrario avviso, rinvenibile, eminentemente, come vedremo, nel primo periodo di applicazione del decreto.

Prima di addentrarci nella valutazione delle pronunce riguardanti l'incidenza del decreto in parola sulla disciplina di cui all'art. 844 c.c., vanno in estrema sintesi evidenziati l'oggetto ed il contenuto dello stesso .

Il decreto – come chiarisce il suo preambolo – tende a realizzare, attraverso misure immediate ed urgenti ed in attesa di una legge quadro, la salvaguardia della qualità ambientale e della esposizione umana al rumore (7), individuando all'uopo i “limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno” . Sono escluse dal suo campo di applicazione, le sorgenti sonore che producono effetti esclusivamente all'interno dei locali adibiti ad attività industriali o artigianali senza diffusione nell'ambiente esterno, le aree e le attività aeroportuali- da regolamentare con altro decreto- mentre, per quanto concerne le attività temporanee, quali cantieri edili, le manifestazioni in luogo pubblico ed aperto al pubblico, qualora comportino l'impiego di macchinari ed impianti rumorosi, esse debbono essere autorizzate, anche in deroga ai limiti contemplati dal decreto, dal sindaco, il quale stabilisce le opportune prescrizioni per limitare l'inquinamento acustico, sentita la competente USL, l'ambito di applicazione del decreto in questione (art. 1 /4).

In relazione ai limiti massimi dei livelli sonori equivalenti, il decreto demanda ai comuni di individuare sei aree, in relazione alla diversa destinazione d'uso del territorio (e in ciò sta il dato innovativo (8) del decreto in esame): 1) **aree particolarmente protette** (la quiete rappresenta un elemento di base per la loro utilizzazione, ospedali, parchi ecc.), 2) **aree destinate ad uso prevalentemente residenziale** , 3) **aree di tipo misto** (aree urbane interessate da traffico veicolare, o di attraversamento, con media densità di popolazione e con presenza di attività commerciale...), 4) **aree di intensa attività umana** (interessate da intenso traffico veicolare, con alta presenza di popolazione con elevata presenza di attività commerciali...), 5) **aree prevalentemente industriali** (interessate da attività industriali e con scarsità di abitazioni), 6) **aree esclusivamente industriali** (prive di insediamenti abitativi); per ognuna di tali aree, quindi, il decreto fissa i limiti massimi del livello sonoro equivalente (Leq A). Per le zone non esclusivamente industriali, oltre ai limiti massimi in assoluto per il rumore, sono stabilite anche le seguenti differenze da non superare tra il livello equivalente del **rumore**

ambientale e quello del **rumore residuo** (cd. criterio differenziale): 5db(A) durante il periodo diurno, 3 db(A) durante il periodo notturno; la misura deve essere effettuata all'interno degli ambienti abitativi e nel tempo di osservazione del fenomeno acustico (art. 2).

In attesa della suddivisione del territorio comunale nelle zone indicate (in relazione alla quale non viene assegnato alcun termine per l'attuazione), si applicano, per le sorgenti sonore fisse, determinati limiti di accettabilità (limite diurno e limite notturno espressi in Leq A) riferiti : 1) **a tutto il territorio nazionale**, 2) alle **zone A di cui al D.M. n. 1444/68** (parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale, o da porzioni di essi comprese le aree circostanti...), 3) alle **zone B di cui al D.M. n. 1444/68** (parti del territorio totalmente o parzialmente edificate diverse dalla zona A, ove si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici non sia inferiore al 12,5%), 4) alle **zone esclusivamente industriali**. Per le zone non esclusivamente industriali, oltre ai limiti massimi in assoluto per il rumore, sono stabilite anche differenze da non superare tra il livello equivalente del rumore ambientale e quello del rumore residuo (criterio differenziale) 5 db(A) per il Leq (A) durante il periodo diurno e 3 db (A) per il Leq (A) durante il periodo notturno (art. 6).

Il decreto in esame adotta **un criterio misto di valutazione del rumore**: accanto all'indicazione di limiti assoluti di accettabilità (art. 6/1), vengono fissati i limiti della differenza tra il **rumore ambientale** (ossia il livello continuo equivalente di pressione sonora ponderato "A" prodotto da tutte le sorgenti esistenti in un determinato luogo e durante un determinato tempo, cioè con la sorgente disturbante, ed è costituito dall'insieme del rumore residuo e da quello prodotto dalle specifiche sorgenti disturbanti) ed il **rumore residuo** (ossia il livello continuo equivalente di pressione sonora ponderato "A" che si rileva quando si escludono le specifiche sorgenti disturbanti); i due limiti "assoluto" e "differenziale" valgono simultaneamente.

Sia il rumore residuo, che il rumore ambientale, sono misurati **in livello equivalente Leq**.

A questo punto occorre aprire un breve parentesi in merito ai vari tipi di lettura del fonometro, che è lo strumento utilizzato per misurare l'intensità del suono. Bisogna, infatti, distinguere tra le letture del livello sonoro istantaneo, dalle letture del livello equivalente, abbreviato Leq: le prime sono le tradizionali letture istantanee, con l'indice dello strumento che insegue il livello del rumore nelle sue continue fluttuazioni, e su tale tipo di lettura si basa in sostanza il criterio comparativo, le seconde sono quelle del livello medio, o meglio del livello equivalente, e la misura avviene premendo un pulsante sul fonometro all'inizio della misurazione, per poi premerlo nuovamente alla fine: durante questo intervallo il microprocessore contenuto nel fonometro conteggia il valore medio (media logaritmica).

Il Leq residuo è per definizione maggiore del rumore di fondo L90 spesso di oltre 2 dbA. Inoltre, il Leq ambientale, essendo il valore medio, è spesso minore del livello sonoro istantaneo massimo del rumore intrusivo. Perciò la differenza ambientale-residuo è minore della differenza tra i livelli sonori istantanei intrusivo-fondo. Ne consegue che il limite notturno di 3 dbA, prescritto dal DPCM 1.3.1991 come differenza da non superare, è nettamente più permissivo dell'altro limite sempre di 3 dbA, ma di livello sonoro istantaneo, assunto come parametro dalla giurisprudenza. Il limite diurno è ovviamente ancora più permissivo (9).

Tale maggiore permissività (in uno alla circostanza che tale decreto introduce degli standard di mera "accettabilità" del rumore), ha indotto la giurisprudenza ad assumere, come accennato, nei confronti del DPCM in esame, salvo qualche eccezione, posizioni pressochè analoghe a quelle assunte, in genere, nei confronti delle norme regolamentari.

In primo luogo, è stato evidenziato, che il DPCM 1° marzo 1991 deve considerarsi quale "*mero atto amministrativo a contenuto normativo*" (cfr. Pret. Monza ord. 19.7.91) o "*norma regolamentare*" (cfr. Corte di Appello Milano 29.11.91). Il carattere normativo del decreto in questione è sicuramente desumibile dalla generalità ed astrattezza delle sue statuizioni, oltre che dall'imperatività generale delle stesse. Nell'ambito della gerarchia delle fonti del diritto, esso va ricondotto nel novero delle cd. fonti secondarie, di quegli atti cioè

appartenenti ad un livello inferiore a quello occupato dalle fonti primarie, di cui il Governo e le Pubbliche Amministrazioni si avvalgono allo scopo di innovare (ad un livello ovviamente inferiore a quello degli atti legislativi), l'ordinamento giuridico.

I regolamenti statali, che insieme alle ordinanze in senso stretto, rappresentano la tipica espressione dell'autonomia normativa della P.A., hanno carattere tipico e sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica. Tuttavia, quando la legge lo prevede espressamente, è data l'ipotesi di regolamenti governativi adottati con decreto ministeriale, interministeriale, oppure pluriministeriali. E' questa l'ipotesi che ricorre nel caso di specie: qui infatti è la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente a prevedere espressamente che il Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro della Sanità, proponga al Presidente del Consiglio dei Ministri la fissazione dei limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e i limiti massimi di esposizione relativi ad inquinamenti di natura chimica, fisica, biologica e delle emissioni sonore, relativamente all'ambiente esterno e abitativo di cui all'art. 4 L. n. 833/78. Sulla base di tale proposta il Presidente del Consiglio emette, poi, personalmente il decreto, quale atto che esprime l'autonomia del dicastero del quale è a capo (10). Il decreto contiene regole immediatamente applicabili, introducendo precetti normativi nel nostro ordinamento giuridico, in quanto inserite in un atto della P.A., avente natura normativa e, quindi, diretto ad una pluralità di destinatari.

Sulla base di tali premesse, il problema della compatibilità tra fonti normative secondarie, aventi efficacia erga omnes e disciplina codicistica in tema di immissioni ha causato qualche iniziale incertezza tra i giudici di merito.

Da una parte, si è, infatti, affermato, che *“la disciplina di cui al DPCM, dettata in via transitoria in attesa della legge quadro di tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico, **concorre a determinare** in via generale il limite della normale tollerabilità di cui all'art. 844 c.c.”* (cfr. Pret. Pescara ord. 15.3.92) e dall'altra che il DPCM *“pone un limite di accettabilità dell'inquinamento acustico che deve indubbiamente **essere tenuto presente** nella valutazione della tollerabilità delle immissioni sonore ex art. 844 c.c.”* (cfr. Corte di Appello Milano 29.11.91).

Per la maggior parte, comunque, la giurisprudenza, sia di legittimità che di merito, ha ritenuto, e tuttora ritiene, che la disciplina codicistica ed il cd. “criterio comparativo” non subiscano deroghe ad opera del DPCM 1° marzo 1991.

Vale la pena segnalare alcune pronunce al riguardo:

“In tema di inquinamento acustico in stabile condominiale, il parametro di confronto del "rumore equivalente" - assunto dal D.P.C.M. 1 marzo 1991, anziché quello del "rumore di fondo" - non è idoneo a fornire l'effettiva incidenza del rumore sulla salute ed appare, quindi, di dubbia legittimità al pari del fatto che il cennato decreto non contiene alcuna specificazione a proposito del caso in cui la sorgente sonora sia interna allo stesso stabile in cui si trova chi lamenta il superamento della normale tollerabilità dell'emissione rumorosa” (cfr. Pretura Monza 18 luglio 1991).

“Al fine di valutare il grado di tollerabilità di immissioni acustiche provenienti da un appartamento (nella specie attività pianistica e canora di una cantante lirica), non è possibile effettuare un collegamento diretto fra l'art. 844 c.c. e il d.p.c.m. 1° marzo 1991, in quanto i limiti di tollerabilità di cui alla prima norma sono tutt'affatto diversi dai limiti di accettabilità di cui al citato decreto, nel senso che i secondi ben possono essere rispettati, pur non essendolo i primi” (cfr. Corte di Appello Torino 23.3.93).

Degna di rilievo si presenta altresì la pronuncia del Tribunale di Monza del 14.8.93 con la quale, partendo dalle premesse che il potere conferito al Presidente del Consiglio dei Ministri ha natura meramente regolamentare, che le disposizioni emesse in attuazione di tale potere possono innovare l'ordinamento solo nei limiti in cui non confliggano con norme di rango più elevato- come sono certamente quelle di cui all'art. 844 c.c. e 32 della Cost.- e che il potere è esercitato unicamente con le finalità e per gli scopi contemplati dalla legge che lo ha istituito (nel caso in esame, per la tutela del generale interesse alla protezione dell'ambiente ed al miglioramento delle condizioni di salute della collettività), è stato affermato che la normativa di cui al DPCM in questione introduce *“degli obblighi dei cittadini verso l'autorità preposta alla applicazione di tali limiti, posti nell'interesse della collettività, ma non autorizza il singolo, una volta che egli abbia ottemperato a tali norme, a violare per ciò solo altri e diversi interessi*

egualmente protetti dall'ordinamento . Non esclude cioè che un determinato comportamento legittimo, se considerato in relazione alle norme emesse, risulti viceversa illecito in relazione ad altre disposizioni di legge. L'esistenza dei limiti di maggior favore previsti dalla normativa in esame, sia con riferimento ai valori ammessi, che ai tempi e ai modi dell'adeguamento ad essi, non può interferire con la decisione del caso concreto, in cui vengono in questione, non generici interessi collettivi alla quiete ed alla tutela dell'ambiente, ma i diritti specificamente previsti in favore dell'individuo e della proprietà indicati dagli artt. 32 Cost e 844 c.c.”

“ La previsione dell'art. 844 c.c. e' tesa non tanto a proteggere la proprieta' in senso difensivo, quanto a tutelarne il diritto di piena utilizzazione e di massima espansione. Ai fini dell'individuazione della normale tollerabilita' non puo', pertanto, essere utilizzato il quadro normativo rappresentato dal D.P.C.M. 1°marzo 1991. Il criterio piu' idoneo e' quello della "rumorosita' di fondo", cioe' del "plafond" di rumore costante sul quale si inseriscono quelli prodotti dalle fonti delle immissioni ritenute intollerabili. (cfr. Tribunale Perugia, 8 novembre 1997)

In linea con tale orientamento giurisprudenziale, anche parte della dottrina ha sollevato perplessità in ordine al sistema introdotto dal DPCM in esame, ritenendolo, comunque, inidoneo al fine di stabilire la “tollerabilità del rumore” ex art. 844/1 c.c. In particolare, è stata segnalata l'incongruenza di prevedere limiti massimi assoluti di rumore “provvisori”, pur essendo i limiti massimi a difesa della salute inderogabili e non elevabili in funzione delle esigenze delle imprese e soprattutto della P.A. Inoltre, a quale tipo di provvisorietà ci si è intesi riferire con il decreto in esame, posto che non vi è un termine finale? In tale contesto non consegue anche una oggettiva incertezza sugli obblighi di adeguamento a carico delle imprese esistenti? (11).

Gli elementi che trovano, comunque, maggiore occasione di critica nel decreto in parola sono la eccessiva permissività delle disposizioni, la incoerenza di concetti informativi di alcuni limiti e delle condizioni in cui questi vanno rilevati . In particolare, si è evidenziato, come nel decreto venga ricompresa quale base valutativa il **rumore da traffico**: ebbene la principale fonte di inquinamento da

rumore , universalmente riconosciuta come tale, viene accettata e normalizzata (12), tanto è vero che, nella stessa classificazione delle zone e dei rispettivi valori di tetto, l'immissione da traffico è presa in esame, sia per definire le caratteristiche differenziali tra le classi II, III, IV, sia per determinare i diversi valori massimi di livello sonoro equivalente, progressivamente più elevati in ragione della tipologia dell'intensità del traffico (locale ,di attraversamento, intenso ecc.). Il traffico in molte aree rappresenta la fonte decisiva per il superamento dei limiti massimi di zona, o per innalzare, oltre certi valori, il rumore ambientale nell'ambito di applicabilità (13) .

-5-LA GIURISPRUDENZA E LA LEGGE QUADRO 26.10.1995 N. 447

La recente legge del 26 ottobre 1995 n.447, vera e propria legge quadro sull'inquinamento acustico, si prefigge l'intento di superare la logica del provvedimento a carattere provvisorio sottesa al d.p.c.m. 1° marzo 1991, del tutto privo di strumenti coercitivi e carente nell'apparato pianificatorio. La nuova normativa distribuisce le competenze in tema di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico, **demandando allo Stato la determinazione dei valori limite di immissione**. Uno degli aspetti salienti della legge consiste poi, senz'altro, nella disposizione di cui all'art.9, che conferisce alle autorità amministrative il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti, onde contenere, od abbattere, le emissioni sonore con la previsione di sanzioni amministrative per i casi di inottemperanza. Analoghe sanzioni sono stabilite per l'ipotesi di superamento dei tetti massimi di emissione ed immissione, **che, fino all'emanazione dei provvedimenti di esecuzione della legge restano stabiliti dal d.p.c.m. 1° marzo 1991** .

Nella legge in questione, opportunamente vengono date alcune definizioni sul concetto di "inquinamento da rumore", sulle nozioni di "ambiente abitativo", nonché sui termini "sorgenti sonore fisse" e "sorgenti sonore mobili" e sui cosiddetti "valori limite di emissione" , "valori di attenzione", "valori di qualità": in tal modo l'interprete (giudice, pubblico amministratore, operatore economico, cittadino) è posto in condizione di comprendere il contenuto della legge e la sua filosofia ispiratrice. In linea con le direttive comunitarie, il rumore è concepito in

senso ampio come “fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane, come pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni privati, dei monumenti, dell’ambiente abitativo o dell’ambiente esterno, o tale da interferire con le legittime funzioni degli ambienti stessi”, ove, è degna di nota, la circostanza che anche il semplice pericolo per la salute (e non necessariamente il danno) è preso in considerazione, mentre per ecosistemi naturali e dei monumenti si parla di “deterioramento” ossia di un danno in atto (14).

La nuova legge, oltre a determinare con precisione la competenza dello Stato (art.3), individua le competenze delle Regioni (art.4), le competenze delle Province (art.5), le competenze dei Comuni (art.6).

I Comuni hanno importanti funzioni e responsabilità: la classificazione del territorio (cercando di evitare il contatto diretto tra zone con un differenziale di 5 dBA di livello sonoro equivalente); l’utilizzo dello strumento urbanistico e la sua eventuale revisione; l’adozione di piani di risanamento per le aree già compromesse; il controllo e l’adozione di misure in sede di rilascio di concessione, licenza ed autorizzazioni anche per attività produttive e servizi; l’adeguamento dei Regolamenti locali di igiene e sanità e polizia municipale, fatti salvi i limiti più restrittivi eventualmente già adottati. Poiché, poi, una delle cause principali di rumori deriva dal traffico urbano, i Comuni devono obbligatoriamente provvedere non solo ad apportare, ma a realizzare piani di risanamento ed, in mancanza, la Regione esercita un potere sostitutivo.

Degno di particolare attenzione è l’art.8, contenente disposizioni in materia di impatto acustico, nel senso di obbligare ad una preventiva “documentazione” degli effetti acustici conseguenti alla realizzazione di alcune opere (aeroporti, eliporti, autostrade, strade extraurbane principali, strade extraurbane secondarie, strade urbane di scorrimento strade urbane di quartiere, strade locali, discoteche, impianti sportivi, ferrovie), mentre per alcune tipologie di insediamenti si richiede una “valutazione previsionale acustica delle aree interessate” (scuole, asili nido, ospedali, case di cura e riposo, parchi pubblici urbani ed extraurbani, nuovi insediamenti residenziali). Le indicazioni della legge sul punto sono certamente utili, ma non esauriscono la disciplina specifica più esigente della valutazione di

impatto ambientale imposta dalla direttiva comunitaria del 1985, alla quale lo Stato italiano stenta ad adeguarsi.

Alla Provincia spettano competenze di controllo e vigilanza, oltre all'eventuale esercizio di funzioni delegate dalle Regioni.

Alla Regione sono sostanzialmente affidati compiti legislativi (da esercitare entro un anno), per orientare i Comuni nella classificazione del proprio territorio. Le Regioni definiscono un Piano regionale triennale di intervento per la bonifica dall'inquinamento acustico e possono esercitare poteri sostitutivi in caso di inerzia dei Comuni.

Allo Stato spettano i soliti poteri di coordinamento, indirizzo e determinazione degli standards: la lettura dell'art.3 è utile perchè si scende nello specifico in vari settori (normativa tecnica in sede di collaudo, omologazione e certificazione di prodotti; tecniche di rilevamento e misurazione; attività di ricerca e sperimentazione; requisiti tecnici di edifici; requisiti tecnici di infrastrutture di trasporto; sistemi di allarme antifurto; luoghi di intrattenimento; ferrovie; autostrade, strade; imbarcazioni; aeromobili; aeroporti). Lo Stato deve provvedere con appositi decreti entro un termine massimo di 18 mesi (15).

L'approccio della giurisprudenza con la legge quadro in esame è stato coerente con tutti i principi costantemente affermati a partire dal 1978, anche in relazione al DPCM 1.3.91, (richiamato, peraltro, specificamente dalla legge in esame quanto al regime transitorio), tenuto conto che in essa vengono ribaditi concetti che già avevano costituito in precedenza oggetto di critica (cfr. ad es. art. 2/3: i valori limite di immissione sono distinti in a) valori limite assoluti, determinati con riferimento al livello equivalente di valore ambientale; b) valori limite differenziali, determinati con riferimento alla differenza tra il livello equivalente di rumore ambientale ed il rumore residuo).

Vale la pena riportare una pronuncia del Tribunale di Monza (Ord. 30.10.96) che sintetizza in maniera esaustiva i rapporti intercorrenti tra la legge quadro n. 447/95 e l'art. 844 c.c.: *“il quadro giurisprudenziale non deve ritenersi mutato alla luce della recente legge quadro n. 447/95. Infatti, come anche sostenuto dalle prime risultanze del dibattito dottrinale, si deve ritenere che la legge-quadro e l'art. 844 c.c. siano due norme reciproche ed autonome, destinate*

ad operare su piani giuridici non interferenti, la prima essendo finalizzata al perseguimento di un interesse pubblico collettivo che non si presenta sempre coincidente con quello individuale, la seconda finalizzata alla tutela di un interesse individuale del cittadino.

La conclusione di cui sopra è suffragata dalle seguenti considerazioni:

- la legge-quadro è mirata a regolare la competenza ripartita legislativa primaria e delegata tra Stato e Regioni, onde destinatari della norma sono gli enti pubblici dotati di potestà normativa; anche quando la norma si rivolge (cfr. art.8) ad una pluralità di soggetti, che possono essere pubblici o privati, lo fa in un ambito funzionale e dipendente dalla ripartizione delle competenze testé accennate, ponendosi, quindi, come strumento di attuazione e di effettività di quella ripartizione di competenze;

- gli interventi previsti dalla norma sono effettuati in via diretta dall'ente pubblico territoriale e le sanzioni hanno natura eminentemente amministrativa;

- la legge è finalizzata alla introduzione di precetti, può quindi definirsi norma sulla produzione di precetti;

- l'art. 844 c.c. è una norma (una delle poche del nostro ordinamento, analoga a quella dell'art. 912 c.c.) che non integra un precetto, limitandosi a fissare tre direttive graduate, onde anch'essa è norma sulla produzione dei precetti ed attributiva di una competenza al giudice a porre il precetto sostanziale, di contenuto predittivo, idoneo a regolare il caso concreto, sulla base delle predette direttive, senza rinvio ad altra fonte normativa;

- tale particolare funzione dell'art. 844 c.c. (che consente ed ha consentito alla giurisprudenza di utilizzare quali principi guida da utilizzare nell'applicazione concreta della norma, oltre ai principi civilistici, altri principi di rango costituzionale, quali quello della integrità psicofisica dell'individuo di cui all'art.32 della Costituzione), consente di affermare che quella in esame è una norma di produzione del precetto, la competenza ad emanare il quale spetta al giudice, che è vincolato al rispetto di principi di rango costituzionale e codicistico;

- ne deriva che la legge-quadro e l'art. 844 c.c. sono norme strutturalmente identiche, le quali divergendo sui destinatari del tipo di precetti e sugli organi

dichiarati competenti ad emetterli (nel primo caso collettività di cittadini ed enti pubblici dotati del potere normogenetico, nel secondo caso le singole parti litiganti ed il giudice eccezionalmente dotato di potestà normogenetica) devono considerarsi perfettamente indipendenti, autonome e coesistenti tra loro.

Da ultimo valga a suffragare ulteriormente la conclusione qui sostenuta, il principio, seppure riferito ad altri settori specifici, secondo il quale nei rapporti interpersonali ex art. 844 c.c. è irrilevante la disciplina amministrativa autorizzativa degli impianti produttivi di immissioni (Cass. n.4263 del 19 luglio 1985), così come è irrilevante il rispetto di altre discipline generali antinquinamento, quali quella sull'inquinamento delle acque (Cass. 27 gennaio 1983, n.748; Cass. 18 luglio 1986 n. 4633; Cass.28 gennaio 1987, n.780) o sull'inquinamento atmosferico (Cass. 1° febbraio 1993, n. 1226; Cass. 20 dicembre 1990, n.12091)".

-6- CRITICHE AL SISTEMA COMPARATIVO

Una parte della dottrina non ha mancato di denunciare come il criterio comparativo presti anch'esso il fianco a critiche. Per completezza espositiva, pur ritenendo la scrivente che la scelta del criterio comparativo debba essere tuttora privilegiata per la valutazione della tollerabilità delle immissioni, si riportano di seguito, alcune di tali critiche, che per la loro incisività meritano adeguata considerazione .

“Il criterio relativo-comparativo che considera il cd. rumore di fondo, ossia quella fascia rumorosa costante su cui si innestano i rumori denunciati come immissioni intollerabili, finisce in sostanza con il legittimare le aggressioni all'ambiente già verificatesi in fatto, operando una discriminazione tra zone residenziali e zone industriali, cresciute sovente nel nostro paese in modo incontrollato, nella più bieca avversione all'ambiente ed alla qualità della vita “ (16).

“Se una zona prima tranquilla viene invasa da alcuni da alcune fonti di rumore, queste ultime progressivamente mutano la condizioni dei luoghi e quindi si autolegittimano” (17) .

Si è affermato, inoltre, che la regola attualmente seguita dalla giurisprudenza conduce a risultati iniqui, in quanto appresterebbe una maggior tutela per le zone

meno inquinate, rispetto a quelle ad alta degradazione ambientale , innescando così “una procedura di progressiva dilatazione dei rumori” (18).

In questi casi è la rumorosità di fondo ad essere già in sé nociva per la salute.

-7- LA TOLLERABILITA' ED IL CONTEMPERAMENTO DELLE RAGIONI DELLA PROPRIETA' CON LE ESIGENZE DELLA PRODUZIONE.

“ Ai fini della valutazione della liceità delle immissioni, l’art. 844 c.c. enuncia tre diversi criteri, di cui due obbligatori ed uno facoltativo: i criteri obbligatori sono quelli della “normale tollerabilità” e del “contemperamento delle ragioni della proprietà con le esigenze della produzione”, mentre il criterio facoltativo è quello della “priorità dell’uso” (cfr. in tal senso Cass. 20.12.85 n. 6534)

Il rapporto intercorrente tra il giudizio di normale tollerabilità e quello del contemperamento delle ragioni della proprietà con le esigenze della produzione viene diversamente valutato: mentre da taluni si sostiene che la tollerabilità attiene al godimento del bene da parte del proprietario disturbato ed il contemperamento allarghi la visuale ad interessi ulteriori rispetto, sia a quello individuale dell’immittente, sia a quello di chi subisce le immissioni (Pret. Vigevano 6.4.78), da altri si ritiene che, il contemperamento di cui al 2° comma, altro non sarebbe che una concreta specificazione del giudizio di tollerabilità (Pret. Castiglione delle Stiviere 16.8.91). Su tale scia, vi è chi legge i due commi dell’art. 844 c.c. in maniera unitaria, considerando il contemperamento di cui al secondo comma “criterio integrante” il giudizio di tollerabilità, mentre, la dottrina e la giurisprudenza dominanti, sono ancorati alla cd. lettura dicotomica dell’art. 844 c.c., nel senso, cioè, di attribuire al contemperamento, un’efficacia indipendente e lato sensu derogatoria rispetto al giudizio di tollerabilità. Il contemperamento sarebbe, dunque, successivo all’accertamento della intollerabilità delle immissioni, dovendo guidare il giudice nella scelta del rimedio da concedere al ricorrente (19).

Con riguardo al criterio **del contemperamento delle esigenze della produzione con le ragioni della proprietà** di cui al 2° comma dell’art. 844 c.c., destinato, si ritiene, ad operare in concreto in favore dell’attività produttiva e non del diritto di

proprietà, specificamente la S.C., con un orientamento costante, reputa che esso non implica che nelle zone a prevalente vocazione industriale debbano considerarsi lecite - per il solo fatto della destinazione dell'area interessata al fenomeno immissivo- tutte le immissioni prodotte dall'esercizio delle industrie, e quindi anche quelle acustiche, *“ma può rilevare in funzione dell'individuazione del contenuto della sanzione da applicare , nel senso cioè di attribuire al giudice il potere di astenersi nella riconosciuta preminenza dell'interesse delle imprese dall'adozione di misure inibitorie e di far luogo, invece, a statuizioni che con il sacrificio della piena tutela della proprietà consentano la prosecuzione dell'attività industriale inquinante, dietro il pagamento di un congruo indennizzo”* (cfr. per tutte Cass.1.2.93 n. 1226).

L'applicazione, dunque, della sanzione inibitoria ha sempre trovato il limite della previsione del 2° comma dell'art. 844 c.c ed in questo senso la norma è stata sempre interpretata, nel senso che, il giudice, quando si tratti di attività immissive connesse ad esigenze produttive, possa consentire anche immissioni eccedenti l'ordinaria tollerabilità, riconoscendo un equo e congruo indennizzo a favore del proprietario del fondo che la subisce.

Si segnala per discostarsi, in parte, da tale monolitico orientamento giurisprudenziale, la sentenza n. 6242/94, già innanzi indicata, con la quale la S.C., nell'esaminare il caso di uno stabilimento alimentare, in relazione al quale il Pretore aveva inibito alla società in questione in virtù delle immissioni acustiche intollerabili dallo stesso provenienti, l'esercizio dell'attività industriale nelle ore notturne (19,30-7,30), sul presupposto che non vi fosse alcuna ragionevole esigenza di produttività in quelle ore, ha confermato le valutazioni effettuate, prima dal Pretore e successivamente, in sede di appello, dal Tribunale, ritenendole del tutto adeguate. Tale pronuncia, sebbene riferibile ad un caso del tutto particolare (inibitoria parziale dell'attività produttiva scaturita dalla possibilità concreta di farvi luogo), si presenta, comunque, significativa , atteso che le esigenze della produzione e quelle della proprietà non devono escludere una soluzione che possa garantire entrambi gli interessi . La proprietà statica, cioè non direttamente impegnata nella produzione, non può essere considerata in linea di

principio come una proprietà di secondo ordine e, dunque, destinata a soccombere in partenza con la proprietà produttiva (20).

In dottrina si è da taluni criticato l'uso giurisprudenziale del secondo comma dell'art. 844 c.c., reputandosi che esso elevi la soglia dell'ingiustizia del danno da immissioni al di sopra della normale tollerabilità; immissioni normalmente intollerabili vengono qualificate come atti leciti dannosi, cui, in virtù di un'interpretazione sistematica, è collegato l'effetto dell'obbligo dell'immittente al pagamento di un equo indennizzo e ciò, dal punto di vista esegetico, viene spiegato affermando che l'art. 844 c.c. sarebbe muto rispetto alla sanzione (21).

Vi è chi ancora sostiene che, se l'esercizio del diritto non può rendere tollerabile l'immissione eccedente i limiti normativi, ma solo escluderne l'illiceità, l'obbligo indennitario, può non di meno essere escluso per effetto di un giudizio di comparazione degli interessi in gioco: nel disegno costituzionale, ad esempio, all'interesse all'esercizio del culto appare riconosciuto un rango superiore rispetto all'interesse -dalla generica latitudine- sotteso allo schema proprietario; mentre la pari dignità di proprietà ed iniziativa economica giustifica la corrente soluzione giurisprudenziale, quando l'immissione derivi dall'esercizio dell'impresa.(22)

Insomma, si ritiene, che il giudizio di contemperamento può avere ad oggetto anche interessi superiori, di talchè le immissioni eccedenti la soglia legale vanno senz'altro inibite se costituiscono mero esercizio di iniziativa economica; il limite perde, invece, la sua rigidità in relazione a diritti di superiore dignità costituzionale .

Del tutto peculiare ed in linea con l'orientamento dottrinario appena enunciato si presenta una pronuncia del Pretore di Castiglione delle Stiviere, ord. 16.8.91 con la quale, nell'esaminare un caso di immissioni acustiche connesse al suono di campane, è stato ritenuto che, pur facendo il secondo comma dell'art. 844 c.c. esclusivo riferimento ai bisogni della produzione, nulla vieta che l'equo contemperamento *“possa estendersi a quelli della vita religiosa e sociale parimenti tutelati anche a livello costituzionale “*

Va, infine, segnalata l'opinione di chi sostiene che, in realtà, a complicare le valutazioni che il giudice è tenuto ad effettuare in relazione alla previsione di cui

all'art. 844/2 comma c.c., è il conflitto paradigmatico tra occupazione ed ambiente (23), riguardante in linea generale il fenomeno immissivo.

Se ci si limita ad una interpretazione strettamente codicistica delle immissioni nel conflitto tra la raffineria di carbone immittente e la massaia che stende il bucato, il giudizio di tollerabilità è nettamente favorevole a quest'ultima, mentre il giudizio di produttività viceversa è probabilmente favorevole all'industria e tale valutazione prima facie è sufficiente per il giudizio di contemperamento di cui all'art. 844 c.c., ma, se affrontiamo da altra visuale il problema, ossia che la massaia rappresenta l'interesse all'ambiente salubre, mentre l'industria non rappresenta solo il profitto dell'imprenditore, ma anche l'interesse all'occupazione degli operai che vi lavorano, è chiaro che il giudizio di bilanciamento è più complesso e non sempre il giudice è nelle migliori condizioni per svolgerlo (24)

-8- LA GIURISPRUDENZA E LA PRIORITA' DELL'USO

“In materia di immissioni dannose il criterio del preuso cui fa riferimento l'art. 844/2 c.c. ha carattere sussidiario e facoltativo, sicchè il giudice del merito, nella valutazione della normale tollerabilità delle immissioni, non è tenuto a farvi ricorso, quando in base agli opportuni accertamenti di fatto e, secondo il suo apprezzamento incensurabile se adeguatamente motivato, ritenga superata la soglia di tollerabilità” (cfr. Cass. 10.1.96 n. 161).

“La priorità dell'uso costituisce un criterio facoltativo e sussidiario che non esclude l'illegittimità delle immissioni eccedenti la tollerabilità normale “ (cfr. Cass. n. 6242/94).

Il requisito della priorità dell'uso, come emerge chiaramente dalle pronunce riportate, essendo considerato un criterio facoltativo e sussidiario è sempre stato molto sacrificato e, nel giudizio di cui all'art. 844 c.c., scarsamente considerato.

E' stato segnalato, infatti, che il criterio della priorità dell'uso risulta limitato all'applicazione al giudizio di contemperamento di cui al 2° comma, con una evidente forzatura interpretativa; ridotto in questi spazi angusti il criterio del preuso risulta schiacciato dalle ben più forti ragioni della produzione. E' viceversa nell'ambito del giudizio sulla intollerabilità che il criterio first come first served

può spiegare i suoi effetti. Ai fini dell'importanza del criterio del preuso viene citato il seguente caso: *“Tizio si accolla i costi delle opere di urbanizzazione di un quieto villaggio alpino per costruirsi una residenza al fine di trascorrere i propri periodi di studio estivo. Caio approfitta delle esternalità positive provenienti dall'insediamento del primo proprietario per trasformare la propria baita abbandonata in una discoteca. Per Tizio potrà essere importante far valere il preuso al fine di stabilire gli standard di tollerabilità in quella zona. In questo modo a Tizio è consegnata la garanzia che attraverso le opere di urbanizzazione egli ha comprato il diritto a mantenere entro ragionevoli limiti le modalità di uso da lui prescelte”* (25).

La giurisprudenza ha escluso che il criterio della priorità dell'uso si identifichi con la precedenza dell'acquisto del diritto sul fondo (cd. preuso soggettivo); esso ha, invece, riguardo alla priorità della forma di utilizzazione in atto in atto sui fondi, indipendentemente dall'autore storico di esso (cd. preuso oggettivo). Il parametro del preuso oggettivo si presenta in concreto di non facile accertamento, specie ove si consideri che in tema di “rumori” provenienti da insediamenti industriali bisognerebbe verificare che non siano stati nel corso del tempo modificati i macchinari, sì da determinare un incremento della rumorosità.

In particolare, occorre considerare “l'evoluzione dello stato di fatto e di diritto a causa del carattere permanente delle immissioni e, quindi, le conseguenze, sia del mero decorso del tempo, sia delle modificazioni delle forme di utilizzazione dei fondi, oltre che della successione dei rapporti giuridici su di essi” (26)

E' stato anche evidenziato che, ai fini del giudizio sulla liceità delle immissioni, dovendosi attribuire rilevanza alla normale possibilità di utilizzazione del bene, costituente oggetto di proprietà, nelle condizioni di tempo e di luogo concretamente considerate, il preuso, per poter condizionare l'utilizzazione della vicina proprietà, deve essere consono alla sua natura e alla sua specifica funzionalità, senza il carattere dell'eccezionalità o della precarietà, cioè privo della stabilità necessaria ad influire sulle possibilità di sfruttamento economico del fondo vicino (27).

-9-IMMISSIONI RUMOROSE E P.A.

La possibilità di utilizzare i rimedi civilistici nelle situazioni sorte ex art. 844 c.c. anche nei confronti della P.A. per le attività da essa svolte, o da essa date in concessione è stata affermata da diverse sentenze della S.C.. La motivazione è quella che non si tratta di sindacare sulla modalità di esercizio del potere, bensì di evitare la compressione di un diritto soggettivo (diritto di proprietà e diritto alla salute).

*“Qualora le immissioni di rumore in un fondo, provenienti da una vicina centrale elettrica dell'ENEL, eccedano la normale tollerabilità, ai sensi e secondo i parametri dell'art. 844 c.c., deve riconoscersi al proprietario di detto fondo la correlativa facoltà di agire davanti al giudice ordinario, al fine di essere indennizzato dall'ENEL del deprezzamento subito dall'immobile per la menomazione delle sue possibilità di godimento, atteso che una siffatta domanda si ricollega ad una posizione di diritto soggettivo, non degradata od affievolita da atti amministrativi, e non implica alcuna interferenza sull'attività discrezionale dell'amministrazione nella gestione di detta opera pubblica, ma il solo riscontro, in applicazione del principio generale del *neminem laedere*, di un trasmodare dell'attività stessa in un gratuito sacrificio di quel diritto, non consentito dall'ordinamento (cfr. Cassazione civile, sez. un., 16 luglio 1983 n. 4889).*

Va segnalata, ancora, una pronuncia della S.C., riguardante il caso di immissioni acustiche provenienti dalla centrale elettrica dell'isola di Ponza, con la quale è stato ribadito il principio che *“L'autorità giudiziaria ordinaria ha giurisdizione in caso di immissioni, anche quando il soggetto immittente gestisce un servizio pubblico, poiché l'elemento dominante della fattispecie consiste nella lesione di diritti soggettivi assoluti, quali salute e proprietà (cfr. in tal senso Cass. Sez. Un. 29.7.95 n. 8300) .*

In tale pronuncia si evidenzia, in particolare, che essendo la domanda diretta non alla soppressione di un servizio pubblico, bensì alla tutela di un diritto soggettivo non vi è carenza di giurisdizione in capo del G.O.

La giurisdizione del giudice ordinario, comunque, non sembrerebbe impedire in ogni caso il ricorso al TAR, quando si discuta di un interesse legittimo del

ricorrente che si assuma leso dal provvedimento che autorizzi l'attività che provoca l'immissione (28).

Tale orientamento giurisprudenziale, ovviamente, deve essere rapportato, per quanto concerne le immissioni rumorose scaturenti dall'espletamento di un pubblico servizio, al recente D.L.vo n. 80/98 che ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi, ma tale normativa non sembra aver in sostanza modificato l'indirizzo giurisprudenziale citato, tenuto conto della esclusione contenuta nella lettera f) dell'art. 33 del D.L.vo in questione "delle controversie meramente risarcitorie che riguardano il danno alla persona".

Rosa Pezzullo

NOTA BIBLIOGRAFICA

- (1) *Cicala, La legislazione contro il rumore industriale ed ambientale in Italia*, in *Giur. Merito* 1975 IV, 214
- (2) *Verrando, Limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno innanzi al giudice ordinario*, in *Resp. Civ.* 1992 pg. 273;
- (3) *Campolongo, Il rumore del vicinato: il limite della normale tollerabilità*, *Iustitia* 4/1995 pg. 273
- (4) *Novo, Criteri di valutazione delle immissioni di rumore. Tollerabilità ed accettabilità* *Nuova Giur. Civ. Comm.* 1994 pg. 442
- (5) *Novo, Criteri di valutazione delle immissioni di rumore. Tollerabilità ed accettabilità* *Nuova Giur. Civ. Comm.* 1994 pg. 442
- (6) *Tulipani, Il criterio del rumore equivalente e l'intollerabilità delle immissioni rumorose*, *Foro It.*
- (7) *Boldon Zanetti, L'inquinamento acustico dopo il DPCM 1 marzo 1991*, *Riv. Giur. Ambiente* 1992 pg. 334 e ss.
- (8) *Campolongo, Il rumore del vicinato: il limite della normale tollerabilità*, *Iustitia* 4/1995 pg. 394
- (9) *Campolongo, Il rumore del vicinato: il limite della normale tollerabilità*, *Iustitia* 4/1995 pg. 391 e ss.,
- 10) *Verrando, Difesa dai rumori : limiti di tollerabilità e criteri di valutazione del*

- danno biologico, *Responsabilità Civile e Previdenza* 1992 pg. 429 e ss
- 11) Giampietro, *Il DPCM 1 marzo 1991 sui limiti massimi dell'inquinamento acustico: molto rumore per nulla?* In *Riv. Giur. Ambiente* 1992 pg. 305 e ss.
- 12) Novo, *Criteri di valutazione delle immissioni di rumore .Tollerabilità ed accettabilità* *Nuova Giur. Civ. Comm.* 1994 pg.446
- 13) Giampietro, *Il DPCM 1 marzo 1991 sui limiti massimi dell'inquinamento acustico: molto rumore per nulla?* In *Riv. Giur. Ambiente* 1992 pg. 311.
- 14) *L'inquinamento da rumore. Prime note sulla legge quadro n. 447/95* in *Dir. e Giur. Agraria e Dell'ambiente* 1995 pg.602
- 15) *L'inquinamento da rumore. Prime note sulla legge quadro n. 447/95* in *Dir. e Giur. Agraria e Dell'ambiente* 1995 pg.602
- 16) R.Simone *nota a sent. Tribunale di Biella 22.4.89* in *Giur Cost. e Civile* pg. 3306
- 17) Cicala , *La legislazione contro il rumore industriale ed ambientale in Italia,* in *Giur. Merito* 1975 IV pg. 216
- 18) Grillo, *Il rumore e le difese normative* in *Giur. It.* 1989, IV, 503.
- 19) Pradi, *Immissioni,* *Riv. Dir Civ.* pg. 600
- 20) Tulipani , *Il criterio del rumore equivalente e l'intollerabilità delle immissioni,* in *Foro It.*
- 21) Lojacono, *voce Immissioni* in *Enc. Dir.* XX pag.171
- 22) Carusi, *Immissioni acustiche diritto alla salute e libertà costituzionali,* in *Giur. It.* '93 ,43
- 23) Salvi , *Le immissioni industriali,* Milano 1979
- 24) Mattei, *Voce Immissioni* in *Digesto IV* pg. 319
- 25) Mattei, *Voce Immissioni* in *Digesto IV* pg. 319
- 26) Salvi , *Le immissioni industriali,* Milano 1979
- 27)Alvino, *Determinazione del limite di tollerabilità delle immisioni sonore.*
- (28)Musy, *Immissioni sonore nell'isola di Ponza , regole economiche superstizioni e soluzioni giuridiche,* pg.330