

CONVEGNO

LA NORMALE TOLLERABILITA' E LA ACCETTABILITA' AMBIENTALE DELLE IMMISSIONI SONORE NELLA LEGISLAZIONE E NELLA GIURISPRUDENZA ITALIANA

Relazione PROFILI AMMINISTRATIVI DELLA TUTELA DAI RUMORI

Un importante aspetto della problematica dell'inquinamento acustico che, a mio parere, è sistematicamente sottovalutato se non addirittura trascurato, è quello relativo ai compiti affidati alla Pubblica Amministrazione. Quest'ultima, invero, non è chiamata solo a fornire indicazioni e regolamenti circa i requisiti delle costruzioni e degli impianti ma ha fondamentali compiti attivi, di **prevenzione** e repressione delle immissioni rumorose.

La legislazione italiana è fin troppo prolifera di normativa “*antirumore*” tant'è che assistiamo – mi si passi il termine – ad un “*frastuono*” di norme spesso inapplicate se non addirittura inapplicabili.

La stessa legge-quadro n. 447/95 ha introdotto in Italia importanti principi ma, non essendovi stata completa attuazione, alcuni sono rimasti delle *“buone intenzioni”*.

La normativa vigente prevede che la pubblica Amministrazione, ai vari livelli locali, adotti provvedimenti di pianificazione di svariati tipi, dai piani comunali di risanamento acustico, piani di contenimento e abbattimento del rumore, piani regionali triennali di intervento per la bonifica dell'inquinamento acustico, piani nazionali pluriennali per il contenimento delle emissioni sonore delle linee ferroviarie, delle autostrade, delle metropolitane etc.. . Per non parlare poi del conseguente adeguamento dei piani regolatori generali e dei regolamenti locali.

Ovviamente, nella selva di prescrizioni e previsioni, il risultato è che persiste un sistema di scarsa prevenzione ed inadeguato controllo dell'inquinamento acustico, per cui al cittadino non resta che la tutela giurisdizionale che, tuttavia, si esaurisce normalmente in quella davanti al Giudice

ordinario.

La complessità della normativa e l'inadeguatezza degli strumenti fanno sì che debba essere il Giudice a determinare le regole in ordine alla "*normale tollerabilità*", senza che prima vi sia stata una idonea verifica amministrativa in ordine alla idoneità dell'insediamento edilizio.

Si dimentica che, nel nostro ordinamento, la pubblica Amministrazione gode di un potere di discrezionalità, per cui da un punto di vista tecnico l'Amministrazione, con i propri organi, può e deve essa principalmente individuare i limiti di una normale tollerabilità, conferendo così oggettività e certezza a tale criterio che, peraltro, verrà poi comunque adottato alle singole situazioni patologiche del Giudice ordinario chiamato a pronunciarsi.

Normalmente, il primo passaggio, quello amministrativo, viene saltato, per cui il cittadino adisce il Giudice ordinario per una tutela prevalentemente risarcitoria, pur chiedendo al medesimo Giudice i provvedimenti inibitori totali o

parziali. Questo rimedio però è un pò come voler combattere solo gli effetti, trascurando di incidere, in modo preventivo e sistematico, sulle cause, almeno a livello generale.

Mette conto evidenziare che le finalità della legge-quadro sono principalmente amministrative e destinate ad interventi di prevenzione, per cui i destinatari principali non sono i Giudici (come per l'art. 844 c.c.) ma gli Enti Pubblici.

Restringendo il nostro campo di indagine alle costruzioni ove l'individuo abita, possiamo agevolmente renderci conto della particolare efficacia (concorrente con quello giudiziario, ovviamente) di un diverso approccio nella tutela dai rumori, partendo dalle competenze della P.A. in proposito.

L'art. 2 comma 5 lett. a) della L. 447/95 espressamente demanda alla pubblica Amministrazione l'assunzione dei provvedimenti per la limitazione delle emissioni e l'art. 3, lett. e) ed f), prevede che proprio la P.A. debba verificare sia prima della realizzazione degli interventi che

nella fase successiva il rispetto dei requisiti imposti.

La conferma di ciò è data dall'art. 4 lett. d), anche se proprio questa norma sembra abbia limitato la portata della normativa, escludendo gli edifici per uso abitativo (infatti non vengono richiamate le relative concessioni edilizie a proposito delle modalità di controllo del rispetto della normativa per la tutela dall'inquinamento).

Vi sono, però, altri richiami normativi (si veda ad esempio l'art. 6, comma 1, lett. c) e comma 2 in ordine alla adozione ed adeguamento dei regolamenti locali) che consentono di ritenere, senza ombra di dubbio, applicabili anche alle modalità e qualità costruttive degli edifici residenziali le prevenzioni e tutele amministrative offerte dal complesso normativo vigente. Il D.P.C.M. 5 dicembre 1997, applicativo della legge-quadro 447/95, certamente conferma tale assunto, posto che la determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici, disposto con tale D.P.C.M., è riferita anche agli edifici residenziali.

Il sistema sanzionatorio introdotto dalla L. 447/95 non si è rivelato idoneo e decisivo ed esso risente altresì della mancata attuazione dei piani, studi ed interventi amministrativi individuati dalla legge stessa. Affidarsi, quindi, alle sole prescrizioni e previsioni di tale normativa non è sufficiente e questo è certamente il motivo principale perchè la tutela è ancora rappresentata in modo certamente prevalente dall'art. 844 c.c. e le cause vengono promosse contro il costruttore o il soggetto che provoca il disturbo eccedente la normale tollerabilità, per far cessare il rumore e chiedere il danno. Quest'ultimo, naturalmente, va visto sotto molteplici profili, da quello sanitario a quello da svalutazione dell'immobile, ma rimane comunque una questione di carattere economico che, giustamente, è riferita al singolo caso concreto.

Per meglio spiegare questo "*disagio*" si può fare un richiamo che un cittadino percepisce in modo più agevole: è come autorizzare l'utilizzo di sostanze cancerogene, assentendole preventivamente, consentendo, poi, solo a coloro che ne faranno

richiesta giudiziale, l'ottenimento di un risarcimento, senza quindi, pur potendo, impedire ab origine quell'utilizzo o, almeno garantendo ab origine che le quantità e qualità di quelle sostanze nocive sono tollerabili per l'uomo.

E questo è quello che accade normalmente nell'attività edilizia.

La P.A. verifica la pratica edilizia sotto il profilo tecnico-urbanistico, l'ente sanitario rilascia il proprio parere obbligatorio di idoneità igienico-sanitaria del progetto e dopo la realizzazione il Comune rilascia, unitamente al responsabile sanitario, il certificato di abitabilità o agibilità (quest'ultima per gli usi diversi dalla residenza).

Ebbene, i requisiti acustici della costruzione ovvero la incompatibilità della stessa per la vicinanza di una preesistente costruzione che può generare immissioni rumorose perchè non devono essere verificati e non possono portare, se necessario, al diniego della concessione edilizia o dell'abitabilità del manufatto?

L'Amministrazione ha il dovere di verificare

preventivamente questi aspetti e adottare le misure idonee ad evitare, in linea generale, le situazioni di inquinamento acustico che non solo potranno determinare problemi economici circa il valore dell'immobile, ma un più generale problema di salute.

Tale dovere dell'Amministrazione trova un primo essenziale riscontro nella regola costituzionale dell'art. 97 informata al canone di imparziale e corretta amministrazione della casa pubblica; in tal modo può essere assicurata una pacifica convivenza sociale tra soggetti abilitati all'esercizio di diritti sulla base di provvedimenti amministrativi provenienti dalla medesima Amministrazione.

Deriva, inoltre, dalle norme sanitarie (prima fra tutte il precetto costituzionale dell'art. 32) poichè, infatti, già l'art. 89 del regolamento sanitario 3.2.1901, n. 45 garantiva la salubrità delle costruzioni non solo in se stesse ma nell'aggregato urbano, per quanto riguarda l'ubicazione o l'orientazione. Ed oggi vi sono i regolamenti locali di igiene (si veda quella tipo adottato dalla Regione

Lombardia e applicato quasi uniformemente nella maggior parte dei Comuni lombardi) che prevedono espressamente (in quanto obbligatoriamente adeguati alle più recenti normative in tema di rumori) la verifica dell'isolamento acustico degli alloggi per quanto concerne i rumori di calpestio, rumori da traffico, rumori da impianti o apparecchiature installate nel fabbricato, rumori o suoni aerei provenienti da alloggi contigui e da locali o spazi destinati a servizi comuni.

L'oggetto vero e sostanziale della tutela accordata dalle predette disposizioni è l'interesse pubblico alla salute, nei rapporti di vicinato; non già questi secondi come prevalenti sul primo, ma che (invece) nella coerente disciplina del primo (interesse pubblico alla salute) possono trovare armonica composizione.

In quest'ottica rileva la previsione dei mezzi di tutela, ovvero il modo attraverso il quale il legislatore ha previsto di poterla accordare. Ci si avvede, allora, che essa a) può essere prevista da regolamenti amministrativi, quindi proveniente

dalla P.A. ed essere esercitata prevalentemente in fase preventiva; b) in difetto, può essere accordata dal Giudice “*avuto riguardo alla condizione dei luoghi*”, nonchè alle esigenze della produzione ed avuto riguardo alle “*priorità di un determinato uso*” (art. 844 c.c.) ovvero alla natura e consistenza dell’attività (art. 890 c.c.).

Ma le norme che abbiamo più sopra richiamate, qualificabili pubblicistiche in ragione dell’interesse perseguito, così come arretrano il potere di intervento del Giudice di fronte a disposizioni regolamentari della P.A. che si occupino di quello stesso interesse, altrettanto sottintendono che prioritaria rispetto alla funzione giurisdizionale si pone quella amministrativa, alla quale istituzionalmente compete di salvaguardare l’interesse alla salubrità dei luoghi per l’occasione di rilascio di una concessione edilizia.

Da quanto ora detto potrebbe derivare agevole affermare che è incoerente coi principi di divisione dei poteri dello Stato che sia proprio il Giudice a disporre misure e cautele per attività autorizzate

dalla P.A., mentre ben più conforme ai precetti normativi è la regola, qui reclamata, secondo cui la prima ed originaria tutela e/o cautela degli interessi in gioco prospettati dalle norme richiamate deve essere pretesa proprio dalla stessa P.A., lasciando al Giudice di giudicarne la congruenza ed idoneità e comunque la “*patologia*” connessa al caso concreto.

Con questo non significa certo che la P.A. si debba sostituire al Giudice, nè tampoco che debba ritenersi superato il sistema di tutela di cui all'art. 844 c.c. per effetto dei decreti amministrativi applicativi della L. 447/95.

In realtà, la P.A. deve fornire parametri oggettivi a coloro che intendono costruire o insediare una determinata attività in un immobile, avendo cura di verificare l'idoneità di tali interventi in modo da conferire certezza ed oggettività, sotto il profilo della tutela dal rumore, a detti interventi.

A questo punto avremo un manufatto od una attività conforme alle norme e alle prescrizioni amministrative ma ciò non esclude, ovviamente che

si possano verificare, nel caso concreto, delle anomalie su cui il Giudice (quello ordinario in tal caso) sarà chiamato ad emanare il proprio provvedimento che costituirà il precetto per quel caso.

Il Giudice terrà conto del dato oggettivo della conformità della situazione edilizia alla disciplina pubblicistica nell'applicazione dei principi di cui all'art. 844 c.c. elaborati dalla giurisprudenza.

In questo modo si contemperano in maniera legittima e proficua le due distinte competenze, talchè si creerebbe un limite all'intervento giudiziale che, come detto, non potrà costituire legittimazione di un manufatto non conforme alle prescrizioni normative e tecniche in cambio di un risarcimento o di misure interdittive, ma si riferirà al comportamento in sè e per sè, stabilendo i limiti di equilibrio nel singolo caso.

Infatti, il criterio di "*normale tollerabilità*" elaborato dalla giurisprudenza non costituisce un parametro oggettivo di valutazione (come invece deve fare la P.A. nell'individuazione del criterio di accettabilità

stabilita dai D.P.C.M.) ma si limita ad una tutela personale dell'individuo, riferito al caso concreto.

In quest'ottica non trova contrasto, quindi, il criterio dell'intollerabilità data da +3dBA sulla media tra rumore di fondo e rumore residuo (secondo la evoluzione giurisprudenziale) col criterio dei limiti massimi di accettabilità individuato dalle norme pubblicistiche.

Qualsiasi cittadino interessato potrà, quindi, adire il Giudice Amministrativo per ottenere l'annullamento di un atto emanato in violazione delle regole e dei requisiti di idoneità acustica della costruzione o di compatibilità ambientale della nuova costruzione rispetto ad un preesistente e legittimo manufatto dal quale possono derivare immissioni rumorose.

Resta sempre salva la tutela dei diritti soggettivi innanzi al Giudice ordinario, ma questa dovrebbe poter rappresentare, nella maggior parte dei casi, una tutela successiva che dovrebbe avere sempre come presupposto la legittimità amministrativa (verificata idoneamente dalla stessa P.A.)

dell'insediamento.

Un diniego di concessione o di abitabilità per aspetti relativi a carenze costruttive di isolamento acustico o per incompatibilità rispetto a preesistente edificio indurrebbe il costruttore ad un maggior rispetto delle norme per la tutela della salute delle persone, contribuendo al lento ma irrinunciabile cammino verso una più dignitosa e pacifica convivenza ambientale.

Ed è in sintonia con tale finalità la previsione di cui all'art. 2, comma 6, della L. 447/95 che individua la figura del Tecnico competente, quale figura professionale idonea ad effettuare le misurazioni, verificare l'ottemperanza ed i valori definiti dalle vigenti norme, redigere i piani di isolamento acustico, svolgere la relativa attività di controllo. E' proprio tale professionista che dovrebbe affiancare il Tecnico progettista, se non abilitato a tali finalità, che dovrebbe fornire le indicazioni e le garanzie di una idoneità acustica dell'immobile, in modo da prevenire in radice tutte quelle manifestazioni che potrebbero favorire situazioni intollerabili di

immissioni rumorose.

Purtroppo sappiamo perfettamente che è quasi sconosciuta all'interno del procedimento amministrativo per il rilascio di una concessione edilizia una tale funzione, non tanto perché lo stesso progettista sopperisca anche alle funzioni del Tecnico esperto di questioni acustiche quanto perché è la stessa pubblica Amministrazione che non pretende tali controlli se non all'interno di alcune esclusive procedure (realizzazione di impianti produttivi etc..). Vieppiù, la individuazione del Tecnico esperto è fatta a livello regionale con un procedimento quanto mai approssimativo che non fornisce alcuna garanzia e, soprattutto, non prevede alcuna forma di verifica effettiva dei requisiti autocertificati.

Questo denota una certa distanza da una cultura più europea della tutela dall'inquinamento acustico. Tuttavia non va dimenticato che la normativa comunitaria costituisce legge fondamentale spesso direttamente applicabile nell'ordinamento del singolo stato e il trattato CEE

è stato integrato dal trattato di Maastricht del 7 febbraio del 1992 che ha introdotto essenziali principi relativamente alla sanità pubblica (art. 129 e 129/A), integrando altresì l'art. 130/R relativamente alla protezione dell'ambiente, ribadendo le finalità precauzionali e preventive della politica della comunità in materia ambientale come in quella sanitaria.

Ancora una volta è l'Unione Europea che ci viene incontro poiché la Commissione già nel 1996, con l'obiettivo di lanciare un dibattito sulla futura politica comunitaria in materia di inquinamento acustico, stilò il libro verde che per la prima volta tratta l'inquinamento acustico anche sotto il profilo della tutela dell'ambiente. E attraverso tale strumento vengono formulate delle proposte che prevedono le seguenti azioni: *“a) una armonizzazione dei metodi di valutazione delle esposizioni al rumore; b) l'istituzione di un indice comune CEE di esposizione al rumore; c) la limitazione della trasmissione del rumore (mediante l'insonorizzazione degli edifici); d) lo sviluppo dello*

scambio di informazioni e di esperienze tra gli stati membri sull'esposizione all'inquinamento acustico (campagne di sensibilizzazione sul problema ambientale); e) un miglior coordinamento dei programmi di ricerca sul rumore".

Nei piani di intervento la Commissione, oltre ad un aspetto di politica generale in materia di inquinamento acustico, prevede altresì specifici interventi per la riduzione delle immissioni alla sorgente.

E' proprio a seguito di tale Libro verde la Commissione ha presentato recentemente una proposta di direttiva al Parlamento Europeo e al Consiglio relativa alla determinazione ed alla gestione del rumore ambientale.

La nuova direttiva, in linea con gli aspetti più strettamente pubblicistici che abbiamo sopra visto, impone agli stati membri di comunicare i limiti nazionali attualmente in vigore o in preparazione, espressi secondo dei descrittori armonizzati e non vuole certo prefiggere dei limiti di emissione acustica comune per tutta l'Europa; tuttavia, una

volta che gli stati membri abbiano pubblicato i limiti di ciascuna inquinante, le mappe acustiche ed i piani di risanamento nazionale, sia l'opinione pubblica che le Autorità saranno in grado di confrontare le diverse situazioni, i diversi approcci e i progressi compiuti da ciascun paese in materia di inquinamento acustico.

Si instaurerà, secondo la Commissione, un circolo virtuoso di spinta in avanti che indurrà le singole Amministrazioni ad un intervento preventivo e risolutivo delle più ampie questioni di inquinamento acustico.

La Commissione con questa direttiva affronta la problematica del cosiddetto "*fastidio*" (ad esempio il fatto di dover chiudere le finestre per evitare che il rumore impedisca di dormire, comunicare o ascoltare la televisione, la radio, la musica etc...): è stato stimato che le persone che riferiscono fastidio derivato dal rumore subiscono la riduzione della qualità della vita e questo è una realtà per almeno il 25% della popolazione della U.E.. Il 5-15% della popolazione della U.E. soffre di gravi disturbi del

sonno indotti dal rumore¹.

Le stime economiche dei danni attualmente causati dal rumore ambientale nella U.E. vanno addirittura dai 13 ai 38 miliardi di euro (dal Libro verde sulle politiche future in materia di inquinamento acustico).

Ma l'elemento centrale della proposta di direttiva è basata proprio sulla informazione dei cittadini e le autorità competenti sono tenute ad assicurarla in diverse fasi.

Anche questa direttiva, come si vede, è fortemente caratterizzata dalla imposizione alle pubbliche amministrazioni di assumere tutta una serie di provvedimenti che forniscono in modo preventivo le indicazioni omogenee e generali, valevoli in modo certo e per tutti, pur senza eliminare la garanzia dell'intervento giudiziale per le singole situazioni di squilibrio.

¹ "Study related to the preparation of a Communication on a future EC Noise Policy, Final Report" – J. Lambert and M. Vallet, LEN Report n. 94, December 1994.