



RELAZIONE PER INTERVENTO 09/11/2009

Nel 1995, al dichiarato scopo di ridurre l'esposizione umana al rumore, il Legislatore aveva delegato al Governo l'emanazione - entro il termine perentorio, rispettivamente, di nove e diciotto mesi - di due decreti: uno che fissasse i c.d. requisiti acustici passivi degli edifici e l'altro che fornisse alle imprese costruttrici le indicazioni di progettazione ed esecuzione necessarie e sufficienti a garantire il rispetto dei medesimi requisiti.

Nel 1997 veniva emanato il primo decreto, il D.P.C.M. 05.12.1997 - recante norme sulla "*Determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici*" - con il quale, appunto, furono introdotti i valori limite che le componenti essenziali di un immobile (ovvero, gli elementi divisorii fra ambienti, la facciata, i solai, gli impianti tecnologici dell'edificio ecc.) dovevano rispettare.

Al contrario, la previsione del secondo decreto - quello che avrebbe dovuto contenere l'indicazione dei criteri costruttivi idonei a garantire la possibilità per le imprese edili di rispettare tali valori limite - è, a tuttora, rimasta lettera morta.

Ciò ha indotto gli interpreti a interrogarsi su alcuni punti di rilevanza fondamentale, ovvero:

- quali fossero il valore e l'efficacia, in concreto, della normativa introdotta dalla Legge n. 447/1995 e dal suo decreto di attuazione D.P.C.M. 05.12.1997;
- quale fosse il valore dei c.d. requisiti acustici passivi degli edifici;
- quali fossero le prospettive di sviluppo del contenzioso giudiziale nato a seguito dell'emanazione del D.P.C.M. 05.12.1997;
- quali fossero, infine, le soluzioni e i possibili rimedi avverso il D.P.C.M. 05.12.1997 e i valori limite da esso fissati.

Per tradizione, infatti, si è sempre considerata la qualità acustica di un immobile come qualità normale ed essenziale del bene che il venditore doveva comunque garantire, con la conseguenza che la sua mancanza poteva far scattare i meccanismi della garanzia della vendita (riduzione del prezzo ovvero risoluzione del contratto).

Tuttavia, ai fini dell'accertamento in concreto del difetto di insonorizzazione, era necessario provare che il rumore avvertito superasse la c.d. "**normale tollerabilità**", criterio previsto dalla disciplina generale in materia di immissioni sonore di cui all'art. 844 del C.c.

Il ricorso al criterio della normale tollerabilità presentava l'indubbio vantaggio di rappresentare non un criterio assoluto, immutabile, bensì un parametro mutevole ed essenzialmente soggettivo.

Con la Legge 26.10.1995 n. 447 (c.d. Legge quadro sull'inquinamento acustico), poi, sono stati fissati i principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico.

La Legge in commento delineava due direttrici di intervento allo scopo di ridurre l'esposizione umana al rumore: da un lato, interventi "attivi" destinati a determinare una riduzione delle fonti rumorose e, conseguentemente, delle emissioni sonore nell'ambiente e, dall'altro, interventi "passivi" volti a imporre determinate caratteristiche degli edifici allo scopo di accrescere la protezione dell'ambiente domestico dal rumore proveniente dall'ambiente esterno.

A tal fine, la Legge del 1995 delegava al Governo la determinazione in concreto dei valori massimi delle emissioni e immissioni sonore, dei requisiti acustici delle sorgenti sonore e dei requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti nonché l'individuazione dei criteri di progettazione, esecuzione e ristrutturazione delle costruzioni edilizie per l'adeguamento ai predetti

standard acustici.

Ad oggi, tuttavia, è stato emanato soltanto il D.P.C.M. 05.12.1997 (entrato in vigore sessanta giorni dopo la sua pubblicazione) con il quale sono stati fissati i c.d. requisiti acustici passivi degli edifici. Lettera morta, al contrario, è rimasta la previsione della indicazione delle tecniche costruttive idonee a garantire il rispetto di tali parametri.

Ciò ha creato non pochi problemi, *in primis*, per le imprese costruttrici che, da un lato, si sono trovate a dover dare seguito a una previsione concretamente inapplicabile (in quanto i criteri introdotti dal D.P.C.M. del 1997 risultarono da subito di difficile se non addirittura impossibile applicazione) e, dall'altro, a dover far fronte alla mancata indicazione dei criteri e delle tecniche costruttive idonee a garantire il rispetto dei predetti valori limite. Tra l'altro non venne previsto neppure un periodo transitorio che potesse consentire alle imprese di porre in essere una fase di sperimentazione volta al reperimento di adeguate tecniche costruttive che il Legislatore delegato non aveva "suggerito".

Nel tentativo di porre rimedio alla caotica situazione venutasi a creare, si è da più parti sostenuto che le norme concernenti i c.d. requisiti acustici passivi degli edifici sarebbero norme prive di efficacia

che dovrebbero, in vario modo, essere espunte dall'ordinamento giuridico.

E' stata, pertanto, prospettata *in primis* la possibilità di richiedere e ottenere, da parte del Ministero competente, la revoca o la modifica dell'emanato decreto atteso che i limiti da esso fissati apparivano eccessivamente severi, non sempre giustificati dal punto di vista scientifico e poco corrispondenti alle reali necessità di un immobile

E' stato, da altri, sostenuto che il D.P.C.M. in commento potrebbe ritenersi affetto da un significativo profilo di illegittimità. Sebbene non sia espressamente qualificato come "regolamento", da un attento esame del D.P.C.M. 5 dicembre 1997 si evince in maniera evidente come lo stesso presenti tutti i caratteri tipici della fonte normativa regolamentare (portata innovativa rispetto all'ordinamento vigente, caratteri della generalità, dell'astrattezza e della ripetibilità nel tempo della sua applicazione). Conseguentemente, come previsto dall'art. 17 l. 23 agosto 1988 n. 400, la sua approvazione avrebbe dovuto essere preceduta dall'acquisizione del parere preventivo del Consiglio di Stato. Non essendo stato acquisito il previo parere del Consiglio di Stato, il D.P.C.M. in commento sarebbe illegittimo, per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 17 della Legge n. 400/1988

E' stata prospettata, poi, la possibilità di richiedere

l'annullamento o la disapplicazione del decreto in commento in sede giudiziale avanti all'Autorità Giurisdizionale Amministrativa in via incidentale nell'ambito di un procedimento di impugnazione ad es. di un provvedimento di diniego dell'abitabilità di un immobile che non rispetta i requisiti acustici passivi imposti dal D.P.C.M. In tal modo, l'eventuale pronuncia positiva del Giudice Amministrativo avrebbe l'effetto di determinare l'annullamento, con efficacia retroattiva, non soltanto del provvedimento di diniego impugnato, bensì anche del D.P.C.M.

E' stata, altresì, prospettato un intervento positivo volto a costringere il Ministero dei Lavori Pubblici ad adottare il decreto relativo a materiali e tecniche costruttive, cui è subordinata la concreta applicabilità del decreto in commento. Ciò attraverso una diffida ad adempiere che - se non dovesse trovare risposta nei successivi novanta giorni - comporterebbe la possibilità di impugnare il silenzio-inadempimento dell'Amministrazione, attribuendo al TAR il potere, oltre che di accertare l'illegittimità dell'inerzia dell'ente pubblico, anche di indirizzare l'Amministrazione inerte all'assunzione del provvedimento mancante. Avverso l'ulteriore inerzia dell'Amministrazione interessata, potrebbe essere proposto, poi, ricorso per ottenere la nomina di un Commissario *ad acta* cui affidare il compito di sostituire il Ministero inadempiente.

Si è, ancora, sostenuto che il processo di “smantellamento” del D.P.C.M. in commento potrebbe passare attraverso un procedimento civile promosso dall’acquirente di un immobile realizzato sotto la vigenza delle disposizioni del predetto decreto al fine di ottenere il risarcimento del danno ovvero una riduzione del prezzo per vizi del bene compravenduto; procedimento nell’ambito del quale potrebbe essere chiesta - peraltro solo in via incidentale e pertanto senza costituire un precedente - la disapplicazione del decreto.

E’ stata, poi, prospettata anche la tesi della illegittimità costituzionale della Legge delega del 1995 sia per violazione del principio di uguaglianza (discriminando quindi le imprese che si trovano a dover costruire un immobile sotto la vigenza della nuova normativa rispetto a quelle che hanno edificato in pendenza della precedente normativa che nulla prevedeva al riguardo) sia per indeterminatezza della delega conferita al Governo (per non aver sufficientemente delimitato il potere regolamentare del Governo e lasciato così amplissima libertà d’azione all’autorità amministrativa in una materia in cui vengono in considerazione valori - quali la salute - di rango costituzionale).

Nessuna delle soluzioni sopra prospettate - tendenti a ritenere che il decreto in commento sia inefficace e possa, quindi, essere in vario modo espunto dall’ordinamento giuridico - si è rivelata, in realtà,

idonea allo scopo. Anzi, proprio **il D.P.C.M. in commento è stato** sempre di più **strumentalizzato al fine di promuovere cause contro le imprese costruttrici** per ottenere il risarcimento dei danni per asseriti difetti di insonorizzazione degli immobili.

E' opinione dello scrivente, pertanto, che il problema non sia stato posto correttamente, in quanto il decreto in parola esiste e non si può, pertanto, prescindere dalla sua applicazione. In altre parole, non di esistenza o meno delle norme in esso contenute si deve discutere, quanto piuttosto della loro corretta interpretazione.

Le tesi interpretative che muovono dalla premessa secondo cui il D.P.C.M. 05.12.1997 deve comunque trovare applicazione ritengono che il rispetto dei c.d. requisiti acustici passivi costituisca oggetto della prestazione gravante *ex contractu* sul costruttore-venditore ovvero un requisito legale del bene immobile la cui mancanza costituirebbe un "*vizio*" dell'immobile medesimo idoneo a legittimare l'esperimento - avanti all'Autorità Giudiziaria Ordinaria - delle azioni di garanzia previste sia in tema di compravendita (artt. 1490 e ss. C.c.) sia in materia di appalto (artt. 1667 e ss. C.c.) ovvero un "*grave difetto di costruzione*" idoneo a far scattare la speciale responsabilità del costruttore prevista dall'art. 1669 C.c. In ogni caso, comunque, l'accoglimento della pretesa risarcitoria sarebbe condizionato al mero riscontro oggettivo del superamento dei valori

limite imposti dal decreto in commento.

Una tale impostazione del problema presta, tuttavia, il fianco a una severa critica. Se il difetto di insonorizzazione potesse essere fatto rientrare tra i vizi della cosa compravenduta, infatti, sarebbe in facoltà delle parti contraenti (essendo la garanzia di cui all'art. 1490 C.c. liberamente derogabile dai privati) escludere l'esperibilità di un'azione risarcitoria o volta a ottenere una riduzione del prezzo del bene. Ma così non è, essendo la normativa introdotta dalla Legge quadro del 1995 e dal D.P.C.M. 05.12.1997 posta a tutela della salute dei cittadini e avendo, pertanto, natura imperativa e inderogabile.

L'idoneità acustica potrebbe, altresì, costituire una qualità essenziale del bene con la conseguenza che il contratto avente ad oggetto un bene privo della qualità essenziale dell'idoneità acustica sarebbe nullo per giuridica impossibilità dell'oggetto (art. 1346 C.c. posto che un immobile privo dei requisiti acustici fissati per legge sarebbe un bene non commerciabile) ovvero per contrarietà del contratto a norma imperativa (art. 1418 C.c.). Ma se così fosse l'acquirente sarebbe tenuto a restituire l'immobile e il costruttore-venditore dovrebbe restituire il corrispettivo ricevuto; il tutto, con evidente pregiudizio per l'economia nazionale.

Sembrerebbe, pertanto, non esserci una via d'uscita; in realtà non è così.

La più corretta impostazione del problema è stata adottata dal Legislatore Comunitario. Al dichiarato scopo di “[...] evitare, prevenire o ridurre [...] gli effetti nocivi, compreso il fastidio, dell’esposizione al rumore ambientale”, infatti, nel 2002 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno emanato la Direttiva 2002/49/CE del 25.06.2002. Tale direttiva delimita precisamente il proprio ambito di applicazione sancendo che essa “non riguarda il rumore generato dalla persona esposta [...], dalle attività domestiche o dal vicinato [...]”. La soluzione adombrata dalla Comunità Europea appare, pertanto, quella di prevedere l’inapplicabilità della normativa in commento sia al rumore derivante dalle attività domestiche sia a quello prodotto dall’uomo nell’esercizio delle attività domestiche quotidiane. In altri termini, **l’Unione Europea - pur ritenendo che le norme in materia di inquinamento acustico e tutela dell’uomo dall’eccessiva esposizione al rumore - ne ha circoscritto espressamente l’ambito di applicabilità ai rapporti di natura pubblicistica tra la Pubblica Amministrazione e i soggetti esercenti attività c.d. rumorose, atteso il carattere pubblicistico degli interessi alla cui tutela tale normativa appare diretta.**

Né osta all’applicabilità di tale ragionamento anche alla legge quadro del 1995 e il D.P.C.M. 05.12.1997 il fatto che essi non prevedano espressamente una tale limitazione, poiché tale

limitazione appare ovvia nonché implicitamente contenuta nel sistema.

La normativa in commento non nasceva, infatti, da una situazione di insoddisfazione latente nei rapporti tra costruttore-venditore e acquirente di alloggi; essa trovava piuttosto origine in una esigenza di limitare i rumori provenienti dalle grandi infrastrutture, esigenza unanimemente avvertita e che aveva evidenti implicazioni in materia di tutela della salute dei cittadini. Ne è riprova il fatto che, tra i Ministri competenti in ordine all'approvazione della normativa in parola, vi fossero sia il Ministro dell'ambiente sia il Ministro delle infrastrutture.

E' da ritenere, quindi, che - come la Direttiva 2002/49/CE del 25.06.2002 della quale la legge quadro del 1995 e il D.P.C.M. 05.12.1997 costituiscono applicazione a livello nazionale - non possa trovare applicazione nell'ambito dei rapporti privatistici tra costruttore-venditore e acquirente.

La Corte di Cassazione - nella sentenza n. 4963 del 04.04.2001 - ha autorevolmente abbracciato questa conclusione secondo cui *“Le disposizioni della L. 26.10.95 n. 477, che ha inteso fissare un limite alle attività rumorose onde tutelare la salute della collettività e la cui inosservanza integra la violazione amministrativa dalle stesse sanzionata, attengono a rapporti di natura pubblicistica,*

intercorrenti tra la Pubblica Amministrazione preposta alla tutela dell'interesse collettivo protetto ed i privati esercenti le attività contemplate, e disciplinano situazioni che vengono prese in considerazione ai fini della salvaguardia della salute in generale, prescindendo da qualsiasi collegamento con la proprietà fondiaria; quest'ultima, in vero, rimane del tutto estranea alla previsione normativa, nella quale non è ravvisabile alcuna disposizione intesa a stabilirne limiti d'equilibrio nell'utilizzazione, limiti che rimangono, invece, affidati alla disciplina delle immissioni posta dall'art. 844 CC. Nei rapporti tra privati, dunque, la normativa di cui alla L. 26.10.95 n. 477 non trova applicazione [...], sancendo così - sul presupposto della natura pubblicistica delle norme della Legge del 1995 - la loro inapplicabilità ai rapporti tra privati.

Destinatario del D.P.C.M. 05.12.1997 sarebbero, invece, soltanto le Pubbliche Amministrazioni, le quali potrebbero anche porre limiti elevati a tutela di particolari zone o situazioni nonché prevedere conseguenze diverse per la loro violazione; tali conseguenze, però, non potrebbero mai incidere sul diritto di proprietà, ma dovrebbero influenzare il rilascio o meno della concessione edilizia o del certificato di agibilità.

Così, del resto, è stato previsto in sede di approvazione della Legge Comunitaria 2008 nella quale è stata prevista la delega al

Governo per il riordino della disciplina vigente in materia di inquinamento acustico. Il Governo dovrà, dunque, emanare - entro 12 mesi dall'entrata in vigore della Legge Comunitaria - uno o più decreti legislativi per *“il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico, di requisiti acustici degli edifici e di determinazione e gestione del rumore ambientale, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, e alle relative norme di attuazione”*. Ciò al dichiarato fine di *“garantire la piena integrazione nell'ordinamento nazionale delle disposizioni contenute nella direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002”*.

La Legge Comunitaria ha previsto dapprima che *“In attesa del riordino della materia, la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici [...] di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

Attesa l'ambigua formulazione di quest'ultima parte della

norma *de qua*, si è tentato di sostenere che il previsto intervento legislativo non potrà che avere efficacia *ex nunc* e, quindi, applicarsi esclusivamente agli immobili che saranno costruiti dopo l'entrata in vigore della Legge Comunitaria in esame. Conseguentemente, per gli immobili già esistenti dovrebbe continuare ad applicarsi la vigente disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici.

Orbene, una tale interpretazione - profondamente errata essendo evidente che la norma inserita nel disegno di Legge Comunitaria 2008 ha natura interpretativa ed era finalizzata a garantire l'adeguamento della normativa nazionale a quella comunitaria del 2002 - è stata definitivamente superata con la presentazione del disegno di Legge Comunitaria 2009 attualmente all'esame del Senato.

L'articolo 7 della predetta legge, infatti, stabilisce ora che *“In attesa dell’emanazione dei decreti legislativi di cui al comma 1, l’articolo 3, comma 11, lettera e) della legge 26 ottobre 1995, n. 447, si interpreta nel senso che la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi, fermi restando gli effetti derivanti da pronunce giudiziali passate in giudicate e la corretta esecuzione dei lavori a*

regola d'arte asseverata da un tecnico abilitato".

Il testo - approvato dalla Camera il 23.09.2009 - è stato assegnato al Senato il successivo 23.09.2009 ed è in attesa del suo esame.