

Immissioni di rumore: la tutela dei residenti ed il fenomeno della cd. “Mala movida”



di Carlo Gabutti

Giudice del Lavoro presso il Tribunale di
Palmi

It

Le immissioni di rumore provenienti dalle strade cittadine, lesive del diritto alla salute e della serenità della vita familiare nelle abitazioni dei cittadini residenti quartieri interessati, sono state oggetto di numerose pronunce da parte della giurisprudenza ordinaria, di merito e di legittimità, nonché dei tribunali amministrativi, nelle quali è stato affermato il principio secondo cui, premessa la competenza del Giudice Ordinario in materia, i danni causati ai residenti, per la prolungata esposizione ad immissioni rumorose intollerabili generate dalla movida molesta ed incontrollata, devono essere risarciti dal Comune, quale proprietario del demanio pubblico, che non abbia adottato le misure necessarie a prevenire o eliminare gli stessi.

Spetta quindi al Comune, tutelare il diritto alla salute del cittadino, dovendo osservare rigidamente le regole tecniche previste in materia nel rispetto dei canoni di “diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni”. Diversamente potrà essere ritenuto direttamente responsabile dell'inquinamento acustico causato dagli schiamazzi notturni e dalla movida selvaggia, e condannato sia al risarcimento del danno patito dai residenti che obbligato a riportare le immissioni dannose al di sotto della soglia di normale tollerabilità.



Immissioni di rumore - Risarcimento - Danno

Eng

The noise emissions that come from city streets, that damage the right to health and serenity of family life in the homes of resident citizens, have been the subject of numerous rulings by the judges of first instance, the High Court and the Administrative judges. Established the jurisdiction of the ordinary judge, in this kind of judgements, it was stated that the damage caused to resident citizens, by the long-term exposure to noise emissions, caused by bad nightlife, must be compensated by the Municipality, owner of the public property, that has not adopted the necessary tools to avoid or eliminate the damage.

The municipality must protect the health of the citizen, strictly observed the technical rules, respecting the criteria of “diligence and caution in the asset management”.

Otherwise, if the municipality does not respect these criteria, it may be held responsible for the noise pollution caused by night street noises coming from the bad nightlife.

For these reasons, the municipality may be condemned to pay a compensation for the damage suffered by resident citizens and bring the unhealthy emissions below the normal tolerability standard.



Noise emissions - Compensation - Damage

Sommario

Introduzione. – 1. **Immissioni di rumore.** – 1.1 **La normale tollerabilità in senso soggettivo.** – 1.2 **Sul giudizio di normale tollerabilità.** – 1.3 **La pronuncia del Tribunale ordinario di Torino Sent. n.1261/2021.** – 1.4 **La pronuncia della Corte di Cassazione con la sentenza n. 14209 del 23 maggio 2023.** – 1.5 **La valenza ambientale del diritto al domicilio ed alla vita privata e familiare nella giurisprudenza della Corte Edu.** – 2. **Le ordinanze contingibili e urgenti dei Sindaci.** – 2.1 **Caratteri generali.** – 2.2. **I presupposti della contingibilità e dell'urgenza.** – 2.2.1 **Le immissioni di rumore ed i danni causati ai residenti.** – 2.3 **TAR Lombardia, Sent. n.2021/2022 e 2035/2022.** – 2.4 **TAR Lombardia, Sent. n.2021/2022 e 2035/2022.** – 2.4.1 **Oggetto del giudizio.** – 2.4.2 **Il pregresso giudizio di ottemperanza, da cui la conseguente ordinanza impugnata.** – 2.5 **Considerazioni conclusive.** – 3. **Riparto di giurisdizione.** – 3.1 **Corte di Cassazione - Sezioni Unite, ordinanza n.27175 del 15/09/2022.**

Introduzione

L'inquinamento acustico da movida molesta è tema di stretta attualità in materia di condominio, che seppur presentandosi con continuità nel corso dell'anno solare, con l'arrivo della stagione estiva si manifesta in maniera dirompente, causando notevoli disagi e problemi ai cittadini residenti nei quartieri interessati.

La necessità dei condomini di tenere balconi e finestre aperte per poter godere di un po' di refrigerio, finisce infatti per scontrarsi con il desiderio, dei de hors, molto spesso giovani o addirittura adolescenti, di popolare le strade, generando così una situazione di scontro tra confliggenti interessi, in cui troppo spesso a soccombere è la tranquillità ed il diritto al riposo dei residenti-condomini.

Tale questione è stata oggetto, negli ultimi anni, di numerose pronunce da parte dei giudici ordinari di merito e di legittimità, ed anche dei Tribunali Amministrativi Regionali, ponendo il tema delle immissioni di rumore al centro del dibattito giuridico.

Tra le molteplici pronunce dei tribunali di merito spicca, ad esempio, quella del Tribunale ordinario di Torino, che con la sentenza 1261/2021, ha accolto il ricorso proposto da un corposo numero di cittadini contro il Comune del capoluogo piemontese.

Nel caso sotteso alla pronuncia i ricorrenti agivano in giudizio a seguito della mancata adozione da parte del Comune, di provvedimenti idonei ed efficaci ad eliminare, o quantomeno ricondurre nei limiti della normale tollerabilità, gli schiamazzi derivanti dall'incontrollata movida, sviluppatasi nel quartiere nelle ore notturne, sia nei giorni feriali che festivi, a partire dal 2006, anno in cui la zona venne riqualificata per lo svolgimento delle Olimpiadi Invernali, chiedendo quindi il risarcimento del danno causato dall'inquinamento acustico.

Il Comune veniva così condannato al pagamento di un cospicuo risarcimento per i danni subiti dai residenti.

Su questione analoga si è pronunciato anche il Tar Lombardia, con la sentenza, n.1214/2021, il quale ha accolto anche in questa circostanza, le posizioni dei condomini ricorrenti che avevano agito per ottenere l'ottemperanza di due precedenti decisioni già loro favorevoli emesse sempre dal Tar lombardo, la n. 1979/2019 e la n. 2054/2020.

Nel dettaglio oggetto del giudizio, su cui è stato chiamato a pronunciarsi il tribunale amministrativo lombardo riguardava, la lesione del diritto al riposo ed alla quiete, lamentata da un gruppo di condomini residenti in un quartiere centrale di Milano, i quali chiedevano un intervento urgente mediante cui porre fine alle intollerabili immissioni acustiche che determinavano il disturbo della loro tranquillità nelle ore notturne del fine settimana a causa della "movida molesta" generatasi nella zona.

Sempre il Tar Lombardia - Milano, con le sentenze n. 2021, e 2035, ha poi sancito la legittimità dell'ordinanza sindacale adottata dal Comune di Milano con cui è stata vietata la movida nelle ore notturne.

In questo caso i giudici amministrativi hanno rigettato il ricorso con cui veniva chiesto l'annullamento dell'ordinanza, ritenendo la stessa discriminatoria a favore dei locali situati nelle vicinanze in zone contigue, in quanto non colpiti dall'ordinanza restrittiva delle attività commerciali.

Deve osservarsi quindi come tutte le pronunce in esame si pongano nel solco tracciato dalle numerose decisioni adottate negli ultimi anni, dai tribunali ordinari ed amministrativi, in forza di cui è stata affermata la necessità di tutelare il diritto al riposo ed alla quiete degli abitanti dei quartieri in cui l'incontrollato sviluppo di fenomeni di movida

molesta, abbia determinato il propagarsi di intollerabili immissioni acustiche tali da determinare il disturbo della tranquillità dei residenti nelle ore notturne.

Di rilievo poi anche l'ordinanza n.27175 del 15/09/2022 con cui Sezioni Unite della Corte di Cassazione, affermando la preminente rilevanza del *petitum* sostanziale della domanda, hanno evidenziato che, ove il *petitum* abbia ad oggetto la tutela del diritto fondamentale alla salute, la giurisdizione non può che essere attribuita al giudice ordinario.

La necessità di tutelare il diritto al riposo ed alla quiete degli abitanti dei quartieri in cui l'incontrollato sviluppo di fenomeni di movida molesta, abbia generato il propagarsi di intollerabili immissioni acustiche, tali da determinare il disturbo della tranquillità dei residenti nelle ore notturne, è stata in fine sancita dalla recentissima sentenza n. 14209 del 23 maggio 2023, della Corte di Cassazione, la quale sintetizzando l'orientamento affermatosi sulla questione, ha affermato il seguente principio di diritto: *“La Pubblica Amministrazione è tenuta a osservare le regole tecniche o i canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni e, quindi, il principio del neminem laedere, con ciò potendo essere condannata sia al risarcimento del danno (articoli 2043 e 2059 del Cc) patito dal privato in conseguenza delle immissioni nocive che abbiano comportato la lesione di quei diritti, sia la condanna ad un facere, al fine di riportare le immissioni al di sotto della soglia di tollerabilità, non investendo una tale domanda, di per sé, scelte e atti autoritativi, ma, per l'appunto, un'attività soggetta al principio del neminem laedere. Ne consegue la titolarità dal lato passivo del convenuto Comune. Inoltre, la domanda di risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, non postula alcun intervento del giudice ordinario di conformazione del potere pubblico e, dunque, non spiega alcuna incidenza rispetto al perimetro dei limiti interni della relativa giurisdizione, ma richiede soltanto la verifica della violazione da parte della Pa del principio del neminem laedere e, dunque, della sussistenza o meno della responsabilità ai sensi dell'articolo 2043 del Cc, per aver mancato di osservare le regole tecniche o i canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni quale condotta, connotata da cosiddetta “colpa generica”, determinativa di danno ingiusto per il privato”.* Con quest'ultima pronuncia, i giudici di piazza Cavour hanno quindi definitivamente riconosciuto la possibilità di agire in giudizio avverso il Comune per ottenere la condanna dello stesso al risarcimento dei danni patiti, nonché ad un facere specifico al fine di riportare le immissioni sotto la soglia di normale tollerabilità.

1. Immissioni di rumore

1.1 La normale tollerabilità in senso soggettivo

Le immissioni di rumore sono quelle immissioni acustiche provenienti da un fondo o da un immobile, vietate dalla legge nei casi in cui per la loro entità diventino intollerabili, ovvero quando comportino una lesione del diritto al libero godimento della proprietà privata ai vicini del fondo o dell'abitazione, oppure quando generino un disturbo insostenibile nei confronti dei soggetti residenti negli immobili vicini alla fonte rumorosa.

Il disposto normativo dell'art. 844 del codice civile, rubricato “Immissioni” stabilisce che: *“Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi”*, da ciò ne deriva che il proprietario di un fondo, non ha la possibilità di impedire in ogni caso le immissioni di fumo, calore, scuotimento o rumore provenienti dal fondo confinante, ma può intimare l'interruzione della stesse solo ove queste superino il limite della normale tollerabilità.

Il legislatore del '42, con la disposizione in esame ha cercato quindi di realizzare un delicato contemperamento tra gli interessi dei proprietari dei fondi confinanti, bilanciando il diritto a svolgere attività nel proprio fondo od abitazione, da cui la produzione di immissioni rumorose sgradite al vicino, con il diritto di questi a vivere in un ambiente salubre e sereno.

L'individuazione del limite delle immissioni consentite si basa, quindi, sul criterio della normale tollerabilità previsto dal 1° comma dell'art. 844 c.c.; tuttavia la norma in esame non è il solo parametro di riferimento per la tollerabilità delle attività rumorose causate da un'attività produttiva, in quanto dal dettato codicistico, emerge la sussistenza di un controlimite, consistente nel necessario bilanciamento tra le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà, tenuto conto della priorità dell'uso (2° comma dell'art.

844 c.c.).

Occorre evidenziare come nello specifico, i valori limite di immissione vengano definiti con un decreto del Consiglio dei ministri, con cui si differenziano in valori limite assoluti, individuati in rapporto al livello equivalente di rumore ambientale e valori limite differenziali, stabiliti in rapporto alla differenza tra il livello equivalente di rumore ambientale e il rumore residuo.

Per livello differenziale di rumore si intende la differenza tra il livello di rumore ambientale e quello di rumore residuo, quantificato nei decibel in eccesso, rispetto al rumore di fondo da cui può derivare l'inquinamento acustico.

In tale ambito un ruolo cardine è rivestito dal Comune al quale è riconosciuto il potere di adottare apposite misure di contrasto ai rumori nei casi in cui la fonte degli stessi possa essere ricondotta ad attività produttive, commerciali e/o professionali.

In questi casi il Comune può esplicare il suo potere di intervento attraverso l'Arpa, l'Agenzia Regionale per la prevenzione e l'ambiente, la quale redige una perizia verificando il superamento delle soglie del rumore previste dalla legge e da eventuali regolamenti, con la conseguente possibilità di applicare sanzioni amministrative in caso di superamento dei limiti previsti.

1.2 Sul giudizio di normale tollerabilità

La valutazione relativa all'individuazione del limite di normale tollerabilità nei rapporti tra soggetti privati deve essere quindi individuata nelle norme codicistiche suindicate. Nonostante l'ordinamento tenda a bilanciare l'interesse privatistico, volto alla salvaguardia dello svolgimento degli atti di normale vita quotidiana, con gli interessi sociali connessi allo sviluppo della produzione, le immissioni di rumore persistenti, connesse ad attività produttiva, devono ritenersi illecite nel caso in cui stesse ledano la normale realizzazione della vita quotidiana, nonché il diritto alla salute dei vicini (Cass. n. 5564/2010); di conseguenza dovranno essere qualificate come illecite le immissioni che, al di là di quanto previsto da norme speciali, comportino un pregiudizio alle altrui condotte di vita secondo quanto previsto dall'art. 844 c.c. (Cass. n. 939/2011).

I giudici di piazza Cavour, infatti, pronunciatisi più volte sulla questione hanno affermato come l'accertamento dell'intensità e della intollerabilità delle attività che arrecano disturbo non possa essere basato esclusivamente su criteri di ordine matematico o statistico, ovvero su criteri quantitativo-oggettivi, dovendosi invece effettuare un'analisi in concreto della situazione di fatto, con un attento bilanciamento degli interessi in gioco. (Cass. n. 939/2011; Cass. n. 1418/2006).

Parte della dottrina ha quindi ritenuto, fornendo un'interpretazione costituzionalmente orientata volta alla tutela della salute dei terzi ed al diritto di proprietà del soggetto che subisce le immissioni, che possa ritenersi lesiva dei diritti altrui anche una produzione rumorosa che, per volume od intensità, non superi i limiti previsti da misurazioni oggettive, ma che, per continuità e collocazione temporale della propagazione delle immissioni, determini ugualmente un'intollerabile disturbo alle attività della vita quotidiana.

Tale ricostruzione, che fornisce una lettura degli artt. 2043 e 2059 c.c. in combinato disposto con l'art. 32 Cost. e con l'art. 844, 2° comma, individua così il limite della normale tollerabilità rumorosa, nella tutela della salute, la quale deve essere sempre garantita nei rapporti di vicinato.

A riguardo occorre evidenziare come il rumore che non superi i limiti oggettivi della normale tollerabilità previsti da misurazioni oggettive, ma che si protragga per molte ore, determini l'ingiusto pericolo di lesione di valori importanti come il riposo notturno, la serenità, l'equilibrio della mente e la vivibilità della casa, potendo determinare il sorgere di un danno morale/esistenziale risarcibile in base al solo accertamento della sussistenza di tali immissioni (*ex multis* Cass. Civ. n. 26899/2014).

Da ciò ne deriva che, nel rispetto del secondo comma dell'articolo 844 c.c., la tutela delle esigenze di produzione non possa essere ritenuta preminente rispetto al mantenimento di una normale qualità della vita, ciò in particolar modo nei casi in cui tali esigenze, derivino da un'attività produttiva che si svolga in un'ambiente residenziale.

Ne consegue quindi che sia necessario in *primis* garantire il diritto alla salute, inteso quale diritto fondamentale della persona, unitamente al diritto al godimento della proprietà privata, contemperando lo stesso con il diritto/dovere di produzione, da cui la soccombenza di quest'ultimo ove, per posizione della fonte rumorosa e/o per intensità e ripetitività delle immissioni, venga a determinarsi uno squilibrio dei diritti che avvanga esclusivamente l'attività economico-produttiva.

1.3 La pronuncia del Tribunale ordinario di Torino sent. n.1261/2021

Oggetto della sentenza riguarda il ricorso presentato da decine di cittadini si rivolgevano al Tribunale di Torino per chiedere:

- che fosse ordinata al sindaco e quindi al Comune, conformemente a quanto previsto dall'art.844 cc., la cessazione delle immissioni sonore oltre il limite della tollerabilità e/o di adottare le misure idonee a ricondurre la rumorosità del quartiere nei parametri della normale tollerabilità;
- che fosse condannato il Comune al pagamento di una penale per ogni giorno di ritardo dell'inadempimento di tale obbligo;
- che fosse condannato il Comune a risarcire ciascun ricorrente del danno non patrimoniale in relazione al periodo di danno subito da ogni singolo ricorrente.

Nel dettaglio veniva evidenziato come fin dal 2006, anno di realizzazione dei lavori per i giochi Olimpici Invernali della città di Torino, il quartiere presso il quale abitavano i ricorrenti, si fosse trasformato in uno dei principali luoghi di aggregazione della movida notturna della città. Ciò avveniva in quanto in tale zona erano stati aperti tutta una serie di nuove attività commerciali, quali rivendite di cibo e bevande da asporto (ai quali nel tempo si erano aggiunti anche i venditori ambulanti), risultanti avere tutte la medesima vocazione, ovvero quella di incentivare lo svago notturno, da cui la conseguente concentrazione di giovani e meno giovani, nelle ore della sera e della notte presso le vie del quartiere.

I ricorrenti lamentavano quindi come dallo sviluppo non controllato di tali attività commerciali, fosse derivato il proliferare, dal tardo pomeriggio fino a notte fonda di persone per il quartiere che, a causa dell'eccessivo consumo di sostanze alcoliche, tenevano condotte deprecabili come imbrattare le strade, i portoni ed i marciapiedi, urlando e facendo baccano, senza che le Forze dell'Ordine e quindi dal Comune, intervenissero per porre un freno a tali condotte.

A sostegno di ciò i cittadini allegavano i rilievi svolti dall'ARPA e dalla Polizia Municipale nel 2003 che avevano individuato venti locali dove, soprattutto per gli schiamazzi dei clienti che sostavano per strada, venivano abbondantemente superati i limiti di immissione sonora, con picchi che riscontrati tra la mezzanotte e le due del mattino.

Per tali ragioni i cittadini del quartiere avevano deciso di attivarsi per chiedere l'intervento delle Autorità competenti, senza però riuscire ad ottenere un miglioramento della situazione lesiva dei loro diritti. I provvedimenti emanati dal Comune, infatti, si erano rivelati inefficaci ad eliminare, o quantomeno a contenere, tale fenomeno.

In virtù di quanto esposto i ricorrenti decidevano pertanto di agire in giudizio contro il Comune per chiedere il riconoscimento della lesione dei propri diritti fondamentali, tutelati costituzionalmente, nonché dall'art.8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con cui viene tutelato il diritto di ciascuno al rispetto della propria vita privata e familiare, evidenziando le conseguenze causate dall'inquinamento acustico, così come tutelate da leggi nazionali ed euro-convenzionali, sottolineando come il Comune, quale proprietario dei luoghi in cui si svolgevano e si continuavano a svolgere le attività da cui derivavano le immissioni, fosse tenuto a rispettare, così come qualsiasi altro proprietario, i limiti previsti dall'art. 844 cc. in materia di immissioni.

La ricostruzione ora esposta veniva confutata dal Comune, il quale allegava tutti i provvedimenti adottati nel corso degli anni per cercare di fronteggiare il fenomeno in questione, sostenendo di aver fatto tutto quanto in suo potere per tutelare i diritti dei cittadini residenti nel quartiere ed il loro inviolabili tra cui quello al riposto.

A ciò, aggiungeva poi, in via preliminare l'eccezione relativa al difetto di legittimazione passiva nella causa, in quanto a suo dire *"il principale elemento di disturbo proviene dagli esercizi commerciali e dal comportamento abnorme degli avventori e di coloro che, in genere, popolano le strade della movida"*, contestando così la sussistenza della giurisdizione del G.O., avendo la causa ad oggetto il mancato esercizio di un potere autoritativo da parte di una pubblica amministrazione, nonché l'insussistenza del nesso causale tra le richieste di risarcimento proposte dai cittadini e la condotta tenuta.

Chiamato a pronunciarsi sulla questione il Tribunale di Torino con la sentenza n. 1261/2021 ha accolto la domanda dei residenti condannando il Comune al risarcimento del danno loro causato per importi variabili, quantificati fino ad un massimo di

42.000 euro, per le ragioni di seguito riportate.

Il Tribunale nell'esaminare le prove prodotte riconosceva come dalle perizie e dai rilievi effettuati era emerso che fosse *"sempre e soltanto la cosiddetta movida a generare, oltre al rumore, tutti i pregiudizi segnalati dai ricorrenti"*, che pertanto dovesse ritenersi fuor di dubbio la sussistenza del nesso causale tra le azioni inadeguate poste in essere dal Comune e la situazione nociva venutasi a creare nel corso degli anni con cui veniva eliso il diritto al riposo dei residenti.

Il Comune infatti seppur essendo a conoscenza del problema relativo alla movida selvaggia sviluppatasi nella zona non aveva posto in essere alcun piano di risanamento acustico, né tantomeno aveva predisposto controlli per limitare o quantomeno gestire ed incanalare il flusso di persone da cui si generavano i rumori molesti, non regolando in nessuno modo che potesse ritenersi efficace, gli orari delle attività, da cui il proliferare delle stesse aventi tutte la medesima vocazione, dalla quale una sempre maggiore espansione dei rumori, degli schiamazzi e delle attività moleste poste in essere nel quartiere

Sempre secondo il giudice piemontese il Comune avrebbe dovuto procedere ad *"un'analisi approfondita della situazione complessiva, verosimilmente quella richiesta dal piano di risanamento acustico, intervenendo, nel frattempo, con misure d'urgenza assai più pregnanti di quelle fin qui adottate"*, essendo indubbio quindi, che in mancanza di ciò potesse ritenersi sussistente ed allo stesso addebitabile il danno cagionato ai residenti. In conclusione, il Tribunale di Torino ha finito per confermare quanto già affermato da recente pronuncia dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione secondo cui *"il danno non patrimoniale conseguente a immissioni illecite è risarcibile indipendentemente dalla sussistenza di un danno biologico documentato, quando sia riferibile alla lesione del diritto al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria abitazione e al diritto alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini quotidiane, trattandosi di diritti costituzionalmente garantiti, la cui tutela è ulteriormente rafforzata dall'art. 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, norma alla quale il giudice interno è tenuto a uniformarsi"* (Cass. 20445/2017).

1.4 La pronuncia della Corte di Cassazione con la sentenza n. 14209 del 23 maggio 2023

Alcuni cittadini residenti nel Comune di Brescia convenivano in giudizio l'amministrazione della città lombarda, deducendo la responsabilità della stessa per le immissioni di rumore nella propria abitazione, causate dagli avventori dei bar e dei locali ubicati nel loro quartiere, i quali, nelle ore notturne dei fine settimana, in particolare nel periodo estivo, sostavano in strada arrecando disturbo alla quiete pubblica anche ben oltre l'orario di chiusura, con urla e schiamazzi.

Chiedevano pertanto che fosse accertata l'int

ollerabilità delle immissioni provenienti dalla strada con la condanna del Comune, ex art. 844 c.c., a fare tutto quanto necessario per la cessazione immediata delle immissioni nocive ovvero alla messa in opera delle necessarie misure per ricondurre alla normale tollerabilità le immissioni medesime.

Il giudice di primo grado, accoglieva le richieste attoree, condannando il Comune *"a far cessare le immissioni di rumore ovvero ad adottare le cautele idonee a riportare alla normale tollerabilità le immissioni medesime, predisponendo un servizio di vigilanza per tutte le sere dal giovedì alla domenica nei mesi di maggio ad ottobre, con impiego di agenti comunali che si adoperino entro la mezz'ora successiva alla scadenza dell'orario di chiusura degli esercizi commerciali, a far disperdere ed allontanare dalla strada comunale le persone che stazionano lungo la stessa"*.

Avverso tale decisione veniva proposto appello.

I giudici di secondo grado ribaltavano la decisione, ritenendo fondati i motivi dell'appello, rigettando così la domanda attorea, osservando che: per la configurabilità di una responsabilità omissiva del Comune non era sufficiente il richiamo all'art. 844 c.c., essendo necessario che l'obbligo trovasse fondamento in una disposizione normativa che imponesse il controllo sull'utilizzo della strada al fine di evitare le immissioni di rumore nocive.

La Corte d'Appello aggiungeva inoltre che in ogni caso non poteva ritenersi sussistente la giurisdizione del Giudice Ordinario tenuto conto dell'oggetto del giudizio, in quanto al giudice civile non era consentito ordinare l'effettuazione di un pubblico servizio, giun-

gendo al punto di dettarne le modalità esecutive, pena la violazione dei principi previsti dall'art. 113 Cost. E dall'art. 4 L. 2248/1865 all.E, in materia di riparto di giurisdizione. Avverso la pronuncia di appello, i due coniugi residenti presentavano ricorso in Cassazione. La terza sezione della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 14209 del 23 maggio 2023, statuiva quanto segue.

Preliminarmente secondo la Suprema Corte, la premessa dalla quale era partita la Corte territoriale doveva ritenersi errata.

In particolare - si legge nella pronuncia - la tutela del privato che lamenta la lesione, anzitutto, del diritto alla salute (costituzionalmente garantito è incompressibile nel suo nucleo essenziale, art. 32, Cost.), ma anche del diritto alla vita familiare (convenzionalmente garantito - art. 8 CEDU: cfr., tra le altre, Cass. n. 2611/2017; Cass. n. 19434/2019; Cass. n. 21649/2021-) e della stessa proprietà (che rimane diritto soggettivo pieno sino a quando non venga inciso da un provvedimento che ne determini l'affievolimento, Cass. n. 1636/1999), causato dalle immissioni di rumore intollerabili, ex art. 844 c.c., provenienti da strada pubblica (nella specie, da una strada della quale la Pubblica Amministrazione è proprietaria), trova fondamento, anche nei riguardi della P.A., in *primis* nelle norme ora citate, poste a tutela dei menzionati diritti soggettivi.

Secondo i supremi giudici nomofilattici *"la P.A. è tenuta ad osservare le regole tecniche o i canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni e, quindi, il principio del neminem laedere, con ciò potendo essere condannata sia al risarcimento del danno (artt. 2043 e 2059 c.c.) patito dal privato in conseguenza delle immissioni nocive che abbiano comportato la lesione di quei diritti, sia la condanna ad un fare, al fine di riportare le immissioni al di sotto della soglia di tollerabilità, non investendo una tale domanda, di per sé, scelte ed atti autoritativi, ma, per l'appunto, un'attività soggetta al principio del neminem laedere"*. In tal modo viene quindi affermata la titolarità dal lato passivo del Comune convenuto. Prosegue poi la pronuncia ritenendo che la domanda di risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, *"non postula alcun intervento del giudice ordinario di conformazione del potere pubblico e, dunque, non spiega alcuna incidenza rispetto al perimetro dei limiti interni della relativa giurisdizione, ma richiede soltanto la verifica della violazione da parte della P.A. del principio del neminem laedere e, dunque, della sussistenza o meno della responsabilità ai sensi dell'art. 2043 c.c., per aver mancato di osservare le regole tecniche o i canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni quale condotta, connotata da c.d. colpa generica, determinativa di danno ingiusto per il privato"*.

Da ciò ne deriva che la statuizione del giudice di primo grado con cui veniva individuato il *facere* specifico cui era tenuto il Comune prescrivendo determinati comportamenti - quali la predisposizione di un servizio pubblico di vigilanza, organizzandone anche le modalità operative - *"non impediva, però, ogni diversa delibazione del giudice di secondo grado, coerente con la portata della domanda formulata dagli attori, che fosse volta ad imporre alla P.A. (non già le modalità di esercizio del potere discrezionale ad essa spettante, ma) di procedere agli interventi idonei ed esigibili per riportare le immissioni acustiche entro la soglia di tollerabilità, ossia quegli interventi orientati al ripristino della legalità a tutela dei diritti soggettivi violati"*.

In conclusione, con la pronuncia in esame, i giudici della terza sezione della Corte di Cassazione forniscono un'interpretazione estensiva della responsabilità posta in capo all'Amministrazione di riferimento, giungendo ad affermare che *"la tutela del privato che lamenta una lesione del diritto alla salute (costituzionalmente garantito) è incompressibile nel suo nucleo essenziale sulla base dell'articolo 32 della Costituzione, ma anche del diritto alla vita familiare e della stessa proprietà, che rimane diritto soggettivo pieno sino a quando non venga inciso da un provvedimento che ne determini l'affievolimento, cagionata dalle immissioni (nella specie, acustiche) intollerabili, provenienti da area pubblica (nella specie, da una strada della quale la Pubblica Amministrazione è proprietaria)."*

Da ciò ne consegue che il Comune, titolare del diritto di proprietà del demanio pubblico (nel caso di specie la strada dove si teneva la movida notturna) sarà direttamente responsabile dell'inquinamento acustico causato dai bar e locali notturni ivi situati nonché dai loro avventori, spettando allo stesso porre in essere tutti gli strumenti necessari per garantire la tutela del diritto alla salute del cittadino, dovendo rigidamente osservare le regole tecniche previste in materia e i canoni di *"diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni"*, potendo, in caso contrario, essere condannato a rispondere del risarcimento del danno patito dal privato ed obbligato a porre in essere tutto quanto necessario a riportare le immissioni nocive al di sotto della soglia di normale tollerabilità.

1.5 La valenza ambientale del diritto al domicilio ed alla vita privata e familiare nella giurisprudenza della Corte Edu

Quanto detto fin ora ha trovato riscontro e sostegno anche nella giurisprudenza della Corte EDU, ed infatti il diritto ad un ambiente salubre in cui vivere, inteso come il diritto al riposo notturno, alla serenità, all'equilibrio della mente ed alla vivibilità della casa è stato oggetto negli ultimi anni, di un sempre maggior riconoscimento non solo da parte dei giudici nazionali, ma anche e soprattutto da parte di quelli sovranazionali.

Occorre premettere che la Convenzione Europea sulla salvaguardia dell'uomo e delle libertà fondamentali non riconosce espressamente tale diritto, tuttavia nella stessa sono contenute diverse disposizioni che hanno permesso lo sviluppo di una giurisprudenza volta a valorizzare espansivamente il concetto di ambiente, quale valore della società, capace di giustificare limitazioni di altri diritti riconosciuti dalla Carta, al punto da richiedere l'attuazione di interventi positivi da parte dello Stato per la sua protezione.

I giudici della Corte EDU hanno ritenuto, pertanto, che la predisposizione di misure a tutela dell'ambiente fosse condizione necessaria per il godimento di alcuni diritti fondamentali, da ciò ne è derivato che la mancata predisposizione di misure adeguate da parte di uno Stato aderente alla Convenzione è stata considerata, a tutti gli effetti, una violazione della stessa, determinando così un obbligo di risarcimento nei confronti della vittima.

Il percorso adottato dai Giudici di Strasburgo ripercorre *l'excursus* logico seguito in Italia dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione la quale, sulla base di un'interpretazione creativa del combinato disposto dagli artt. 32, 9 e 2 Cost., ha riconosciuto tutela al cd. "diritto ad un ambiente salubre".

Anche nelle pronunce dei supremi giudici nomofilattici nazionali, l'ambiente non è considerato quale oggetto diretto di tutela, ma viene acquisita rilevanza indiretta quale mezzo per assicurare il rispetto dei diritti inviolabili dell'individuo. La tutela dell'ambiente viene così migliorata e protetta in quanto funzionale al miglior godimento della salute e degli altri diritti fondamentali dell'individuo.

Ne consegue quindi che pur non assumendo autonomo rilievo, la tutela dell'ambiente si stia andando via via affermando come nuovo valore in grado di contribuire ad un più equo bilanciamento tra l'esercizio dei diritti umani espressamente riconosciuti dalla Convenzione ed il principio generale del rispetto dell'individuo, su cui si fonda l'intero sistema di garanzia CEDU.

Si afferma sempre di più, quindi, come il diritto all'ambiente salubre rappresenti una estrinsecazione dei diritti già previsti dalla carta, riletti in una chiave ambientalista, senza finire per sovrapporsi con il diritto all'ambiente in senso stretto, inteso quale diritto all'integrità dell'ambiente, la cui configurabilità continua a destare perplessità.

Occorre evidenziare come il risultato in esame sia il prodotto di due diverse categorie di pronunce avutesi nella giurisprudenza della Corte EDU, una prima categoria di queste ha affrontato la problematica relativa alla possibilità che la tutela dell'ambiente potesse comportare limitazioni di altri diritti fondamentali previsti dalla Carta: sul punto sono stati ritenuti ammissibili limiti all'esercizio di taluni diritti, tra cui ad esempio il diritto di proprietà.

Un secondo ordine di questioni invece ha riguardato da vicino la materia di cui si tratta, ossia il collegamento tra stato dell'ambiente e godimento dei diritti garantiti dalla CEDU.

Nel dettaglio, di recente, tale problematica è stata sollevata in una serie di ricorsi individuali, tra i quali rientra un caso analogo a quello oggetto della pronuncia del tribunale di Torino (Moreno Gomez contro Spagna), in cui il ricorrente destinatario immissioni di rumore provenienti da schiamazzi ed urla causati dalla presenza di movida molesta nel suo quartiere, denunciava l'atteggiamento passivo tenuto dalle autorità spagnole, da cui la situazione di disagio scaturita, nonché i disturbi alla salute subiti da lui e dalla sua famiglia, con conseguente violazione degli artt. 8 (tutela del diritto alla vita privata e familiare) e 3 (diritto di ogni individuo a non essere sottoposto a trattamento inumano e degradante) della Convenzione.

I giudici di Strasburgo, dopo aver esaminato le doglianze del ricorrente hanno accolto il ricorso condannando lo Stato spagnolo ad un cospicuo risarcimento per violazione dell'art. 8 della Convenzione, ritendo, dunque, inquadrabili come violazione dell'art. 8 I comma Conv. i fastidi che il ricorrente ed i suoi familiari erano stati costretti a sopportare a causa delle emissioni rumorose causate dalla movida molesta.

Il ragionamento della Corte nella risoluzione della questione evidenzia come, in base all'art. 8 Conv., le pubbliche autorità non debbano esclusivamente rispettare il diritto alla riservatezza della vita privata della persona, ma anche proteggerlo.

Il dettato normativo della disposizione non deve essere quindi interpretato come diretto solo a sanzionare misure direttamente adottate da pubbliche autorità che possano aver influito o influire, sul diritto alla vita privata e/o alla tutela del domicilio di un individuo.

Al contrario, la tutela prevista dall'art. 8 dovrebbe essere estesa anche a quelle intrusioni indirette, che si manifestano quale conseguenza indiretta di misure adottate per il perseguimento di altre finalità pubbliche.

Nel caso di specie il ricorrente era rimasto esposto per diversi anni alle emissioni rumorose causate dalla movida molesta presente nel proprio quartiere, senza che le autorità locali adottassero misure adeguate a contrastare il fenomeno lesivo dei diritti tutelati dalla convenzione.

Per tali ragioni, la Corte ha affermato quindi la violazione da parte dello Stato spagnolo dell'art. 8 della Convenzione, condannando lo stesso alla corresponsione di un risarcimento nei confronti della vittima.

2. Le ordinanze contingibili e urgenti dei Sindaci

2.1 Caratteri generali

Chiarita la disciplina normativa prevista in materia di immissioni acustiche ed i relativi limiti di tollerabilità, dobbiamo ora esaminare gli strumenti previsti dall'ordinamento per poter far fronte a tali fenomeni, tra i quali spicca su tutti il potere di emettere ordinanze contingibili e urgenti da parte dei Comuni.

Il Sindaco, quale organo responsabile dell'amministrazione del Comune, assume un ruolo di fondamentale rilevanza nella risoluzione delle problematiche caratterizzate da una urgente rilevanza che richiedono una celere soluzione.

Il Testo Unico degli Enti Locali, infatti, attribuisce al Sindaco, quale soggetto apicale dell'amministrazione comunale, il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti per far fronte a situazioni espressamente individuate, incidenti sui diritti fondamentali dei cittadini.

Nello specifico, l'art. 50, comma 5, T.U.E.L. prevede che *"in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale"*, mentre il successivo art. 54, comma 4, stabilisce invece, che *"Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana"*.

Le ordinanze in esame sono degli strumenti atipici predisposti dal nostro ordinamento, aventi contenuto indeterminato a priori dal legislatore, previste per far fronte a fenomeni anomali o imprevedibili.

Tali ordinanze vengono quindi definite *extra ordinem*, in virtù della loro di capacità di derogare all'ordinamento giuridico, per consentire all'Autorità di fronteggiare situazioni straordinarie ed urgenti, non risolvibili mediante il ricorso ai normali strumenti normativi.

Nonostante il contenuto *"libero"* delle ordinanze *extra ordinem*, necessario per poter esplicitare la loro funzione, le stesse necessitano ad ogni modo di un fondamento normativo primario, quantomeno in termini finalistici, per evitare che la loro adozione finisca col contrastare con il rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa. Il legislatore infatti, con tali ordinanze ha inteso tutelare la concreta possibilità per il Sindaco di attuare un potere *extra ordinem*, quale rappresentante della comunità locale, per far fronte a situazioni caratterizzate da eccezionalità ed urgenza localmente circoscritte (cfr. art. 50, comma 5) od anche, di prevenire ed eliminare, in veste di ufficiale di Governo, gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (cfr. art. 54, comma 4).

2.2 I presupposti della contingibilità e dell'urgenza

Chiarita, la possibilità prevista nel nostro ordinamento, sebbene nei limiti poc'anzi indicati, di adottare ordinanze *extra ordinem*, intese quali strumenti atipici cui far ricorso in casi eccezionali di necessità ed urgenza, acquista particolare importanza l'individuazione dei limiti entro i cui tali ordinanze, venendo concretamente adottate, possano considerarsi legittime.

Le ordinanze in esame per essere ritenute legittime devono rispettare *in primis* i principi generali dell'ordinamento giuridico: non devono quindi violare le norme costituzionali, come ad esempio quelle inerenti materie coperte da riserva assoluta di legge, ed inoltre devono rispettare i principi generali dell'ordinamento seppur non contenuti espressamente da norme costituzionali.

A questo presupposto essenziale, la giurisprudenza amministrativa ha aggiunto poi il principio, ormai consolidatosi, secondo cui *"l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti postula "la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile, cui sia impossibile far fronte con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento"*.

La concisa definizione di ordinanze *extra ordinem* ora fornita, ci permette di meglio comprendere i concetti di urgenza e contingibilità previsti dal legislatore quali presupposti essenziali per l'esercizio di tale potere da parte del Sindaco, il quale potrà adottare provvedimenti diretti ad incidere sui diritti dei consociati mediante l'imposizione, il divieto o la regolamentazione di determinati comportamenti.

Nello specifico l'urgenza, deve essere individuata nell'impossibilità di differire nel tempo l'intervento dell'Autorità al fine di scongiurare la possibilità del verificarsi di un danno incombente, mentre la contingibilità, invece, concerne la natura residuale dell'ordinanza sindacale, adottabile nei soli casi in cui si verificano situazioni non altrimenti disciplinate dall'ordinamento giuridico.

2.2.1 Le immissioni di rumore ed i danni causati ai residenti

Nell'ambito delle immissioni di rumore, la lesione dei diritti fondamentali quali il diritto al riposo ed alla quiete, nello svolgimento della propria vita quotidiana, denotano senz'altro un elevato grado di urgenza nella predisposizione delle misure idonee a contrastare il fenomeno.

Pertanto, è possibile rilevare come in tali circostanze, non risulti possibile differire nel tempo l'intervento pubblico, dovendosi allo stesso modo ritenere ugualmente sussistente il requisito della contingibilità (ovvero necessità) dell'esercizio dei poteri *extra ordinem* del Sindaco nei termini poc'anzi descritti, rientrando la quiete, il riposo ed il sonno, tra i beni fondamentali della vita dell'uomo, come confermato di recente da diverse pronunce dei giudici nazionali e sovranazionali.

Il quadro normativo appena delineato chiarisce, una volta per tutte, la necessità da parte dei comuni di ricorrere all'adozione di ordinanze contingibili e urgenti per far fronte ai sempre più dilaganti fenomeni di mala movida, attraverso l'adozione di ordinanze restrittive che possano quantomeno limitare e circoscrivere il fenomeno nei limiti della normale tollerabilità, essendo l'ordinanza *extra ordinem* definita atipica proprio perché finalizzata a regolare un fenomeno che, per la sua imprevedibilità, non poteva essere preso in considerazione dal legislatore.

2.3 La pronuncia del TAR Lombardia, sent. n.1214/2021

Tenuto conto di quanto detto fin ora possiamo sintetizzare dicendo che per inquinamento acustico deve intendersi l'esistenza, all'interno di un ambiente, di una fonte di rumore sostenuta tale da determinare, con il tempo, disturbi o addirittura veri e propri danni al sistema psicofisico delle persone.

Per contrastare e prevenire la diffusione di fenomeni di inquinamento acustico è stata istituita l'Arpa - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente - la quale si occupa della prevenzione e della protezione dell'ambiente.

Nel caso sotteso alla pronuncia del Tar Lombardia, sent. n.1214/2021, è stato osservato come in due relazioni l'Arpa - assunte in via istruttoria prima e dopo le chiusure degli

esercizi commerciali a causa del “lockdown” – evidenziasse che nella zona in cui risiedevano i condomini ricorrenti si erano registrati cospicui dati di superamento di tollerabilità delle immissioni sonore al punto che, soprattutto nelle ore notturne tra il venerdì e sabato, emergeva «un valore che eccederebbe anche il limite massimo previsto per le zone esclusivamente industriali» e che il dato più rilevante consisteva nel contributo antropico dei dehors e dei consumatori dei diversi plateatici dei locali pubblici presenti.

Le due relazioni dell’Arpa fotografavano una situazione intollerabile di rilevante inquinamento acustico, individuando le fonti dell’inquinamento stesso nei locali pubblici presenti nel quartiere, contrastando così le difese del Comune di Milano, il quale in via preliminare aveva escluso qualsiasi responsabilità da parte delle commerciali presenti. Il Tar di Milano con la sentenza n. 2054/2020, accertata l’intollerabilità delle immissioni acustiche cui erano sottoposti i condomini e l’entità del superamento dei limiti massimi consentiti, dichiarava l’inadempimento del Comune di Milano mentre, con la sentenza n. 1979/2020 lo condannava ad adottare i provvedimenti necessari per ricondurre le immissioni sonore entro i limiti della normale tollerabilità nonché nei massimi consentiti nominando, nominando in caso di inadempimento da parte dell’amministrazione, Commissario *ad acta* il Prefetto di Milano.

Il Comune meneghino adottava ordinanza sindacale, ritenendo così di ottemperare alle sentenze richiamate, attraverso la quale prevedeva il divieto, per tutti gli esercizi commerciali presenti nella zona, di vendere e somministrare bevande alcoliche di qualsiasi gradazione dalle ore 00.00 alle ore 06.00, nelle notti tra il venerdì e sabato e tra il sabato e la domenica ovvero nelle giornate prefestive e festive, permettendo, invece, la consumazione di bevande alcoliche all’interno dei locali “in sede fissa”.

Il Condominio a seguito dell’adozione di tale provvedimento impugnava lo stesso, deducendone la nullità per sostanziale violazione del giudicato, e chiedendo quindi l’ottemperanza di quanto deciso in precedenza dal Tribunale.

Secondo i ricorrenti, infatti, le limitazioni previste dall’ordinanza del comune erano circoscritte entro limiti spazio-temporali ingiustificati (le sole notti tra il venerdì e sabato e tra il sabato e la domenica, ovvero nelle giornate prefestive e festive) tenuto conto che i rilievi tecnici dell’Arpa non avevano preso in considerazione solo il livello di inquinamento acustico sussistente nel fine settimana o nelle giornate festive e prefestive ma, al diversamente, avevano verificato l’intensità per tutto l’arco della settimana, rilevando in orario notturno, ovvero dalle 22.00 alle 06.00, un costante superamento dei valori soglia in tutti i giorni della settimana.

Ciò premesso, i condomini lamentavano quindi una violazione del giudicato da parte del Comune, che aveva omesso di adottare misure inerenti tutti i giorni della settimana e pertanto adeguate, in quanto l’adozione del solo divieto concernente la vendita di bevande alcoliche non risultava coerente con la necessità di contenere le immissioni rumore, tale da integrare una corretta esecuzione della pronuncia giurisdizionale loro favorevole.

Tar Lombardia accoglieva le argomentazioni dei residenti ritenendo che il provvedimento del Comune di Milano dovesse ritenersi contrario a quanto previsto dalle precedenti sentenze della medesima Corte e pertanto dichiarava la nullità ex articolo 21 *septies* della legge 1990 n. 241; ordinando nuovamente l’obbligo per l’amministrazione di adottare, entro 15 giorni dalla comunicazione o dalla notificazione della sentenza, misure idonee a ricondurre le immissioni di rumore nei limiti massimi consentiti, confermava inoltre la nomina del Prefetto di Milano, quale Commissario *ad acta*, preposto ad intervenire sostituendosi all’amministrazione su segnalazione del Condominio ricorrente, in caso di inutile decorso del suddetto termine.

2.4 TAR Lombardia, sent. n.2021/2022 e 2035/2022

2.4.1 Oggetto del giudizio

Con distinti ricorsi presentati dinanzi al TAR Lombardia i ricorrenti impugnavano l’ordinanza sindacale adottata dal Comune di Milano in ottemperanza di quanto stabilito dalle precedenti pronunce dello stesso tribunale amministrativo ed in ossequio a quanto sancito dal comma settimo dell’art. 50 del Testo unico degli enti locali, secondo cui «Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell’ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d’intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di

apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti».

Nel dettaglio il ricorso al Tar avverso l'ordinanza sindacale contro la movida si fondava su due ordini di ragioni: l'avvenuto annullamento di una delle sentenze con cui era stata ordinata all'amministrazione comunale di provvedere a tutelare la tranquillità dei residenti e la ritenuta irragionevolezza del provvedimento, che non avrebbe tenuto in adeguata considerazione gli interessi degli esercizi commerciali rispetto ad esclusivo favore di quelli dei residenti, creando inoltre una discriminazione a vantaggio degli esercizi commerciali e dei locali situati nelle zone limitrofe non colpite tuttavia dall'ordinanza restrittiva.

2.4.2 Il pregresso giudizio di ottemperanza, da cui la conseguente ordinanza impugnata

Per meglio comprendere i motivi di ricorso dei ricorrenti è necessario evidenziare come l'ordinanza impugnata sia il risultato di una stratificazione di sentenze del giudice amministrativo, adottata a seguito di un giudizio contro il silenzio-inadempimento.

Il Tar Lombardia con una prima sentenza del 2019 aveva infatti, accertato l'illegittimità dell'inerzia dell'amministrazione, ordinando al Comune di Milano di adottare provvedimenti atti a far fronte i fenomeni di inquinamento acustico causati dagli avventori degli esercizi commerciali e in generale dalla "mala movida" presente nel quartiere, accogliendo il ricorso avverso l'inerzia del Comune a fronte dell'istanza di adozione dei necessari provvedimenti avanzata dai residenti di un condominio situato nella zona. Il Comune, quindi, al fine di adeguarsi a tale pronuncia adottava una serie di provvedimenti volti al contenimento dei rumori, sollecitando gli esercizi commerciali ad assumere presidi e misure atte a ridurre fortemente l'impatto della propria attività commerciale sulla quiete e la vivibilità dei quartieri interessati.

Il Tar, con sentenza del 2020 (successivamente annullata, come si vedrà in seguito), a seguito del ricorso in ottemperanza proposto dal sopracitato condominio, accertava che le misure adottate da Comune non ottemperavano alla sentenza del 2019, e ordinando pertanto di provvedere all'adozione dei provvedimenti necessari a ricondurre le immissioni sonore entro i limiti massimi consentiti.

Il Comune, quindi, con nuova ordinanza sindacale del novembre 2020, prevedeva, nei confronti di tutte le tipologie di esercizi pubblici situati nell'area oggetto del contenzioso, una serie di restrizioni, tra cui il divieto della vendita e somministrazione per asporto di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione dalle ore 00.00 alle ore 06.00, nelle notti tra il venerdì e sabato e tra il sabato e la domenica ovvero nelle giornate festive e prefestive, rimanendo, invece consentita, nel rispetto delle misure di sicurezza vigenti, la consumazione di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione all'interno dei pubblici esercizi in sede fissa.

Anche questo provvedimento veniva impugnato dal condominio con ricorso che il Tar accoglieva con una sentenza del 2021.

A seguito di tale accoglimento, l'amministrazione comunale adottava ulteriore ordinanza oggetto della sentenza in esame.

2.4.3 La decisione del TAR Lombardia: "legittimità l'ordinanza sindacale contro la movida"

Premesso quanto precedentemente accaduto all'ordinanza oggetto di impugnazione in commento, il Tar Lombardia - Milano, con le sentenze n.2021/2022 e n. 2035/2022, ha ritenuto legittima l'ordinanza sindacale anti-movida, rigettando il ricorso.

L'annullamento della sentenza del 2020 (disposto in sede di opposizione di terzo) non ha infatti travolto il giudizio di ottemperanza volto a dare esecuzione alla precedente sentenza del 2019 pronunciata sul silenzio dell'amministrazione a fronte dell'istanza presentata dal condominio.

Il giudizio proseguito con la sentenza del 2021, ha accertato la nullità del successivo provvedimento adottato dall'amministrazione.

In particolare, i giudici amministrativi hanno precisato che quest'ultima sentenza non è legata da un nesso di stretta dipendenza alla sentenza annullata, ma, altresì, alla sentenza del 2019, passata in giudicato, di cui deve essere garantita l'ottemperanza, nel rispetto del margine di discrezionalità riservato all'amministrazione.

Pertanto, l'annullamento della precedente pronuncia non incide sul provvedimento comunale adottato a seguito di giudizio di ottemperanza, tenuto conto che il giudizio di ottemperanza è volto alla «*puntuale verifica da parte del giudice dell'esatto adempimento da parte dell'amministrazione dell'obbligo di conformarsi al giudicato per far conseguire all'interessato l'utilità o il bene della vita riconosciutogli in sede di cognizione*» (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 12 marzo 2020, n. 1769).

Da ciò ne consegue che le regole fissate, a fini di prospettiva conformazione, in sede di cognizione, quand'anche aventi carattere elastico, condizionato o incompleto, possono essere integrate nel giudizio di ottemperanza (nella logica di un giudicato c.d. a formazione progressiva, che fa del relativo giudizio un peculiare misto di attività cognitoria ed esecutiva), allorché il loro ulteriore svolgimento sia desumibile, nei suoi tratti essenziali, dalla sentenza da portare ad esecuzione, solo entro questi limiti essendo predicabile una sorta di "cognizione esecutiva" (Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2020, n. 2225).

Quanto poi alla censura riguardante la presunta "irragionevolezza" dell'ordinanza comunale, la quale avrebbe discriminato alcuni locali a discapito di altri che si trovano a poca distanza, anche questa viene ritenuta infondata, in quanto, precisa il collegio, come l'ordinanza impugnata sia intervenuta specificamente a limitare la movida solo nei luoghi in cui l'inquinamento acustico era stato rilevato, in modo preciso e oggettivo, dall'Arpa, da cui pertanto la piena legittimità dell'ordinanza sindacale contro la movida, non risultando la stessa in alcun modo viziata.

2.5 Considerazioni conclusive

La sentenza in esame, così come la pronuncia del Tribunale di Torino di cui sopra, stabilisce come sia sempre più compito dell'amministrazione comunale chiamata in causa, oggi più di ieri, intervenire con urgenza ed efficacia per far fronte alle richieste dei residenti nei condomini a cui oramai troppo spesso è tolta la quiete e quindi il sonno nelle ore notturne, appartamenti spesso in centro, di pregio, danneggiati moralmente ed economicamente dalla chiassosa cosiddetta "mala movida".

Ai Comuni è chiesto quindi uno sforzo maggiore che quello di limitare la consumazione di bevande alcoliche in determinate ore nel week end, per adempiere al dovere di garantire la quiete, il riposo ed il sonno dei residenti, beni essenziali per l'esplicazione della vita quotidiana, così come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione secondo cui tale lesione è meritevole di risarcimento in quanto inerente un autonomo bene della vita, costituzionalmente garantito: *"il danno non patrimoniale conseguente a immissioni illecite è risarcibile indipendentemente dalla sussistenza di un danno biologico documentato, quando sia riferibile alla lesione del diritto al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria abitazione e al diritto alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini quotidiane, trattandosi di diritti costituzionalmente garantiti, la cui tutela è ulteriormente rafforzata dall'art. 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, norma alla quale il giudice interno è tenuto a uniformarsi"* (Cass. 20445/2017).

3. Riparto di giurisdizione

Quanto all'individuazione del giudice competente a decidere in materia di immissioni è necessario distinguere tra il caso in cui venga ad essere contestato un titolo abilitativo rilasciato dalla PA, a seguito del quale vengano svolte attività che potrebbero produrre immissioni (come nel caso all'autorizzazione all'installazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica), da quello in cui il superamento della soglia della normale tollerabilità non sia correlato alla contestazione del titolo autorizzativo. Secondo impostazione tradizionale, nella prima ipotesi, la questione rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, il quale sarà chiamato a pronunciarsi sull'annullabilità del provvedimento di autorizzazione ritenuto illegittimo, mentre nella seconda la giurisdizione dovrà essere attribuita al giudice ordinario anche nel caso in cui le immissioni intollerabili provengano da un'area pubblica.

Riguardo, ad esempio ad immissioni di rumore provenienti da aree pubbliche, la Cassazione ha stabilito che rientra nella giurisdizione ordinaria la controversia avente ad oggetto la domanda di condanna della P.A. a provvedere, con tutte le misure necessarie, alla rimozione o alla riduzione nei limiti della soglia di tollerabilità delle immissioni nocive, oltre che al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali atteso che *"l'inosservanza da parte della P.A. delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni può essere denunciata dal privato davanti al giudice ordina-*

rio, non solo, per conseguire la condanna della P.A. al risarcimento dei danni, ma anche per ottenerne la condanna ad un facere, tale domanda non investendo scelte ed atti autoritativi della P.A., ma un'attività soggetta al principio del *neminem laedere*" (Cass.civ., Sez. Un., ordinanza n. 21993/2020, Vincenti, Rv. 659163-01).

Tale impostazione sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, trova il suo fondamento normativo nel disposto normativo dell'art. 103 Cost. Sul punto infatti dopo un lungo dibattito dottrinale e giurisprudenziale, con diverse pronunce della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, si è giunti alla sentenza n. 204 del 2004 della Corte Costituzionale, con cui il Giudice delle leggi ha chiarito che "è in contrasto con la Costituzione la devoluzione al giudice amministrativo delle controversie riguardanti i comportamenti della pubblica Amministrazione nei casi in cui la stessa non eserciti, nemmeno mediatamente (cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti privatistici), alcun pubblico potere".

Da ciò ne deriva pertanto che per essere affermata la giurisdizione del giudice amministrativo, anche se esclusiva, è necessario che la p.a. abbia agito esercitando il proprio il potere autoritativo e non diversamente agendo *iure privatorum*, in virtù di specifiche norme, con cui le viene attribuita la facoltà di agire come soggetto di diritto privato. Sulla base di tali principi, la Corte di Cassazione ha affermato che deve, invece, essere riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario in tutte le controversie in cui la P.A. non ha correttamente agito su un piano paritetico, anche solo in violazione dei generali principi di diligenza e correttezza, rilevando in tal caso, esclusivamente l'illiceità della condotta dell'ente pubblico, capace di incidere sui propri diritti patrimoniali, non venendo contestato alcun provvedimento amministrativo, di cui la condotta dell'amministrazione risulti essere esecuzione, nei cui confronti il privato si trova ad assumere una posizione giuridica che non può che essere qualificata se non come di diritto soggettivo (Cass. Civ., SS.UU., sentenza n. 20117/2005).

3.1 Corte di Cassazione - Sezioni Unite, ordinanza n.27175 del 15/09/2022

Ciò posto, nel caso in esame, viene chiesto alla Corte di accertare se la giurisdizione sia del giudice ordinario, o se invece l'oggetto del giudizio concerne la legittimità di un atto amministrativo.

Sul punto la Corte ha rilevato che nel caso di specie il *petitum* sostanziale riguardava la tutela del diritto alla salute dei cittadini residenti connessa alla serenità della vita familiare all'interno delle loro abitazioni lesa dalle immissioni rumorose intollerabili causate dalla condotta omissiva del Comune, che non adottando adeguate misure, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt.844 c.c. e 32 Cost., volte ad eliminare o quantomeno limitare e ridurre le fonti delle immissioni acustiche nelle proprietà degli istanti ha contribuito al proliferare della mala movida e quindi alla propagazione dei forti rumori scaturiti dal flusso massiccio e costante di persone che transitando, stazionando e intralciando i marciapiedi per partecipare alla vita notturna del quartiere, hanno determinato il sorgere di una situazione intollerabile per i residenti.

In particolare gli ermellini hanno sottolineato il principio secondo cui in ambito di immissioni intollerabili per la salute umana "l'inosservanza da parte della P.A. delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni, là dove le immissioni nocive provengano dal bene pubblico (o da impianto privato realizzato sulla base di provvedimento amministrativo), può essere denunciata dal privato davanti al giudice ordinario non solo per conseguire la condanna della P.A. al risarcimento dei danni, ma anche per ottenerne la condanna ad un facere, tale domanda non investendo scelte ed atti autoritativi della P.A., ma un'attività soggetta al principio del *neminem laedere*" (cfr. tra le più recenti Cass., Sez. Un. n. 7636/2020 e n. 25578/2020; Cass., Sez. Un. n. 29298/2021, Cass., Sez. Un., 12 ottobre 2020, n. 21993).

Quanto alla posizione giuridica fatta valere, la Suprema Corte ha rilevato che nel caso di specie si tratta di diritto soggettivo, non di interesse legittimo, in quanto l'oggetto del giudizio non investe scelte ed atti autoritativi della P.A., la quale non esercita alcun potere discrezionale sui cittadini che vivono nell'area interessata dalle immissioni inquinanti e lesive della salubrità dell'ambiente.

La Corte ha inoltre, ha escluso che la controversia potesse rientrare nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art.133 cod. proc. amm.,

in quanto non avente ad oggetto atti o provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica ed edilizia, o di provvedimenti, anche contingibili e urgenti, emanati dal Sindaco in materia di igiene pubblica. Secondo i giudici di legittimità si esula dall'ambito della giurisdizione esclusiva non perché la posizione fatta valere in giudizio corrisponde ad un diritto costituzionalmente protetto, quale il diritto alla salute, ma perché anche nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la tutela dei diritti fondamentali può estendersi anche ai comportamenti materiali della P.A., solo nel caso in cui siano consequenziali ad atti amministrativi o comunque manifestazione di un potere autoritativo, fino a che questi comportamenti non degradino a comportamenti di mero fatto (Corte costituzionale sentenza n. 204/2004). Alla luce dei principi normativi e giurisprudenziali esposti, le Sezioni Unite della Cassazione hanno pertanto affermato che nel caso di specie, la condotta addebitata al Comune non risulta connessa ad atti amministrativi emanati in virtù di potere autoritativo, ma ad un'attività soggetta al principio del *neminem laedere*, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario.

Note

1. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 21993 del 12 ottobre 2021, «...In tema di immissioni acustiche provenienti da aree pubbliche, appartiene alla giurisdizione ordinaria la domanda, proposta dai cittadini residenti nelle zone interessate, di condanna della Pubblica Amministrazione a provvedere, con tutte le misure adeguate, all'eliminazione o alla riduzione nei limiti della soglia di tollerabilità delle immissioni nocive, oltre che al risarcimento dei danni, patrimoniali o non patrimoniali, patiti, atteso che l'inosservanza, da parte della Pubblica Amministrazione, delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e di prudenza nella gestione dei propri beni può essere denunciata dal privato davanti al Giudice Ordinario non solo per conseguire la condanna della Pubblica Amministrazione al risarcimento dei danni, ma anche per ottenere la condanna a un 'facere', tale domanda non investendo scelte e atti amministrativi della Pubblica Amministrazione, ma un'attività soggetta al principio del "neminem laedere"».