

**The Trento Law and Technology
Research Group Student Paper n. 89**

**IL «DANNO DA MOVIDA» TRA
TUTELA INIBITORIA E
RISARCIMENTO DEL DANNO**

ANNALIA MAISTRELLI

COPYRIGHT © 2023 ANNALIA MAISTRELLI

This paper can be downloaded without charge at:

The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index
<https://lawtech.jus.unitn.it/main-menu/paper-series/student-paper-series-of-the-trento-lawtech-research-group/2/>

Questo paper

Copyright © 2023 ANNALIA MAISTRELLI

è pubblicato con Licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale. Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

ABOUT THE AUTHOR

Annalia Maistrelli (anny.maistrelli@gmail.com) graduated in Law at University of Trento under the supervision of Prof. Umberto Izzo (March 2023). The opinion stated in this paper and all possible errors are the Author's only.

KEY WORDS

Civil law – Civil liability – Nuisance – Movidà in urban areas – Noise pollution

SULL'AUTRICE

Annalia Maistrelli (anny.maistrelli@gmail.com) ha conseguito la laurea in giurisprudenza magistrale presso l'Università di Trento con la supervisione del Prof. Umberto Izzo (marzo 2023). Le opinioni e gli eventuali errori contenuti sono ascrivibili esclusivamente all'autrice.

PAROLE CHIAVE

Diritto civile – Responsabilità civile – Immissioni – Movidà urbana – Inquinamento acustico

DAMAGES FROM «MOVIDA» IN URBAN AREAS BETWEEN INHIBITORY PROTECTION AND COMPENSATION

ABSTRACT

The research aimed to address the phenomenon of "malamovida" in urban areas through the prism of legal protections that can be implemented to safeguard the interests of individuals who are exposed to this social phenomenon. The interest in this topic arises from the proliferation, in recent years, of residential urban neighbourhoods affected by a strong concentration of small-sized nightlife venues, which force customers to spill onto the adjacent public street, generating social gatherings until late hours. As a result, situations of degradation arise that materialize in loud noises until late at night, phenomena of drunkenness, and failure to comply with hygiene and decorum rules. In this context, the right to rest and the health of residents is affected and conflict with the economic interests of business owners of these venues and the interest of those, not necessarily customers of these latter, who seek socialization and entertainment, mainly represented by young people (from 18 to 30 years of age). Therefore, the legal tools relevant to combating the phenomenon in question have been analyzed, with reference to noise pollution regulations and inhibitory protection. However, "malamovida" is mostly managed at the municipal level, following civil claims and administrative action from private citizens who are resident in the areas, who in some cases have formed associations and neighbourhood committees to give greater prominence to their claims. The response to such requests by municipal authorities has mostly consisted of adopting regulations and ordinances that impose obligations on hospitality business owners aimed at limiting the impact of their activities on residents. Central to the research is the analysis of case law, which, in this matter, does not seem to have yet adopted a uniform interpretive approach. In some cases, judges identify the municipality as directly responsible for the damage caused to residents, while in others, individual hospitality business owners are held accountable for failing to take appropriate measures to limit noise and general degradation caused by patrons on the public street in the areas where their business is run. Finally, an in-depth analysis is carried out on the identification of the competent judge to decide on issues related to the litigation ignited by this phenomenon. Particular attention is devoted to the power of the civil judge to order the Public Administration to perform a specific obligation, especially in this setting, where courts are required to carry out a careful evaluation and a fine balance of the different interests involved.

IL «DANNO DA MOVIDA» TRA TUTELA INIBITORIA E RISARCIMENTO DEL DANNO

ABSTRACT

Questo studio affronta il fenomeno della «malamovida» nel prisma delle tutele giuridiche attuabili per salvaguardare gli interessi dei soggetti da esso coinvolti. L'opportunità di approfondire questo tema nasce da un dato ben noto all'opinione pubblica: la proliferazione, negli ultimi anni, di quartieri residenziali interessati da una forte concentrazione di locali notturni di piccole dimensioni, che costringono la clientela, soprattutto giovanile, a riversarsi sulla strada pubblica antistante, generando assembramenti fino a tarda notte. Da ciò derivano situazioni di degrado che si concretizzano in schiamazzi, fenomeni di ubriachezza e mancato rispetto delle norme igieniche e di decoro. In questo contesto confliggono il diritto al riposo e alla salute dei residenti, gli interessi economici dei gestori dei pubblici esercizi e gli interessi di quanti cercano situazioni di socializzazione e di divertimento. Si sono pertanto analizzate le norme giuridiche che rilevano per contrastare il fenomeno in questione, con particolare riferimento alla normativa sull'inquinamento acustico e alla tutela inibitoria. Tuttavia, la «malamovida» è gestita per lo più a livello comunale, a seguito delle numerose istanze provenienti dai privati cittadini che in alcuni casi si sono costituiti in associazioni e comitati di quartiere al fine di dare maggiore risalto alle proprie richieste. La risposta a tali istanze da parte degli Enti comunali è consistita, per lo più, nell'adozione di regolamenti e di ordinanze che hanno gravato i gestori dei pubblici esercizi di obblighi volti a limitare l'impatto delle proprie attività sui residenti. Centrale si è rivelata l'analisi della giurisprudenza, la quale in tema non sembra ancora aver adottato una linea interpretativa uniforme. In alcuni casi i giudici individuano come responsabile dei danni arrecati ai residenti direttamente l'ente Comune, mentre in altri, i singoli gestori dei pubblici esercizi, sono chiamati a rispondere per non aver adottato accorgimenti idonei a limitare gli schiamazzi e il generale degrado da parte degli avventori sulla pubblica via antistante alla propria attività. Viene infine svolto un approfondimento circa l'individuazione del giudice competente a decidere sulle questioni relative al contenzioso qui indagato. Particolare attenzione viene dedicata al potere del giudice civile di condannare la Pubblica Amministrazione ad un obbligo specifico di *facere*, soprattutto al cospetto di una fattispecie, come quella oggetto di questa trattazione, che mette in gioco la necessità di compiere un'attenta valutazione e un delicato bilanciamento dei diversi interessi coinvolti in questo tipo di contenzioso.

INDICE

CAPITOLO I

LA TUTELA CIVILE, AMMINISTRATIVA E PENALE IN TEMA DI DANNO DA MOVIDA: IL RAPPORTO TRA NORMATIVA PUBBLICISTICA E CIVILISTICA

1. Il ruolo del diritto Comunitario in materia di inquinamento acustico: l'assenza di un riferimento al rumore prodotto dal tempo libero.....	15
1.1 Attuazione della direttiva END: le mappe acustiche, i piani d'azione e la Comunicazione al pubblico	20
1.2 La fissazione di metodi comuni per la determinazione dei livelli di rumore in ambito Comunitario.....	23
2. Le linee guida dell'Oms relative all'inquinamento acustico e il rumore da tempo libero.....	24
3. La legge quadro sull'inquinamento acustico 26 ottobre 1995, n. 447: competenze dello Stato, le Regioni, le Province e i Comuni in materia di pianificazione acustica	28
3.1 Gli strumenti per l'abbattimento delle emissioni sonore inquinanti	35
3.2 Il D.P.C.M. 14 novembre 1997: la determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore e il limite differenziale	40
3.3 I requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante o di pubblico spettacolo	42
4. Il quadro normativo in tema di edilizia acustica	45
4.1 La responsabilità del costruttore-venditore di immobili per il mancato rispetto dei parametri acustici	48
4.2 La norma UNI 11367 e il suo valore giuridico	50
5. L'art. 844 c.c.: la soglia della normale tollerabilità, il criterio comparativo e la priorità d'uso	52
5.1 Il rapporto tra l'art. 844 c.c. e le norme pubblicistiche.....	56
6. La responsabilità penale ai sensi dell'art. 659 c.p. per disturbo della quiete pubblica.....	60

CAPITOLO II

IL CONTRASTO ALLA MOVIDA DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI

1. I regolamenti e le ordinanze comunali come reazione al fenomeno della «malamovida»	64
1.1 Il «caso Trento»: la linea ostile del Comune nei confronti dei pubblici esercizi e il c.d. regolamento «antimovida»	68
1.2 Il «caso Bergamo»: il regolamento comunale per la convivenza tra le funzioni residenziali e le attività commerciali	73
1.3 Il «caso Parma»: il regolamento comunale per la convivenza tra le funzioni residenziali e le attività di esercizio pubblico e svago nel centro urbano	76
1.4 Il «caso Roma»: il regolamento di polizia urbana del 2019 e le ordinanze applicative	79
1.5 I regolamenti dei Comuni di Savona, Venezia e Torino	82
1.6 Il «caso Milano» come esempio di dialogo tra P. A. ed esercenti	85
2. L'attività dei comitati di quartiere e il Coordinamento Nazionale No Degrado e Malamovida	91
2.1 Il Comitato antidegrado città di Trento	95
3. I piani di classificazione acustica	96
3.1. Il piano di classificazione acustica del Comune di Trento	98
3.2 Il piano di classificazione acustica del Comune di Torino	101
3.3. Il piano di classificazione acustica del Comune di Milano	103
4. Il ruolo delle Agenzie territoriali per la protezione dell'ambiente	107

CAPITOLO III

LA GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI MOVIDA MOLESTA: LA RESPONSABILITÀ DELL'ENTE COMUNALE E IL RISARCIMENTO DEL DANNO NON PATRIMONIALE

1. La responsabilità dei gestori dei pubblici esercizi e dell'Ente comunale per lo spazio pubblico adiacente all'esercizio commerciale	113
2. La sentenza del Tribunale di Torino n. 1261/2021	124
2.1 Applicazione della disciplina delle immissioni in relazione al concetto di esternalità	127

2.2 La tutela risarcitoria del danno non patrimoniale non biologico	130
3. L'art. 100 del T.U.L.P.S. e la chiusura del pubblico esercizio per ragioni di natura preventiva.....	134
4. La valutazione dell'intollerabilità delle immissioni quando il rumore proviene da fonti contestuali	136
5. La legittimità delle ordinanze contingibili e urgenti nella risoluzione delle problematiche legate alla c.d. movida	140
6. La regolazione degli orari di chiusura dei pubblici esercizi da parte dell'Ente comunale	143

CAPITOLO IV

IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE TRA GIUDICE AMMINISTRATIVO E GIUDICE ORDINARIO: I LIMITI INTERNI ALLA GIURISDIZIONE ORDINARIA NEL CONDANNARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE AD UN *FACERE* SPECIFICO

1. Il riparto di giurisdizione nel caso deciso dalla sentenza del Tribunale di Torino: cenni introduttivi	148
2. Il problema del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo	152
3. I limiti interni della giurisdizione ordinaria nei confronti della Pubblica Amministrazione	164
3.1 La competenza del giudice civile a condannare la Pubblica Amministrazione ad un obbligo di <i>facere</i>	166
CONCLUSIONI	174
BIBLIOGRAFIA	177
SITOGRAFIA.....	182
GIURISPRUDENZA	184

INTRODUZIONE

Questa ricerca intende analizzare i problemi giuridici connessi all'insorgenza di un fenomeno che nel XXI secolo riempie le pagine dei quotidiani e impegna i professionisti del diritto nella ricerca di nuove soluzioni: il divertimento giovanile notturno e l'abuso di alcol e sostanze stupefacenti legato ad esso, in contesti urbani caratterizzati dalla convivenza tra residenti e locali di intrattenimento come bar, pub e così via.

Infatti, come si avrà modo di approfondire nel corso di questa trattazione, negli ultimi anni le città italiane ed estere stanno affrontando la problematica della c.d. movida, da intendersi come un fenomeno caratterizzato da grandi e ripetute aggregazioni di persone – spesso giovani – sulla strada pubblica, in prossimità di bar, pub e altri luoghi di intrattenimento notturno. Ciò che è al centro del dibattito sono gli effetti patologici che ne derivano e che sono associati a quella che viene definita "malamovida". Invero, questo modello di divertimento è spesso associato al consumo smodato di bevande alcoliche e sfocia in comportamenti che arrecano disturbo e disagio ai residenti delle zone maggiormente interessate dal fenomeno: si va da atti di inciviltà quali il mancato rispetto delle norme igieniche e l'inquinamento acustico, fino all'imbrattamento degli edifici, con risse, urla e manifestazioni di violenza.

Da questa situazione si profilano i diversi interessi dei soggetti coinvolti: da un lato, i residenti rivendicano il diritto al riposo e alla tranquillità, che vengono costantemente lesi dal volume della musica fino a tarda notte, dagli schiamazzi e dal generale disturbo provocato dagli avventori dei locali notturni; dall'altra, i gestori dei pubblici esercizi di somministrazione di cibi e bevande sostengono i propri interessi economici derivanti dalle loro attività commerciali, peraltro regolarmente autorizzate dall'Ente comunale. A costoro si aggiungono altri portatori di interessi rilevanti: si pensi, ad esempio, ai giovani, spesso studenti in città universitarie, che, attirati in un certo luogo della città dalle offerte di divertimento e socializzazione, ne vogliono sfruttare le opportunità, generando un flusso di ricchezza per un mercato immobiliare che vede beneficiari proprietari di immobili che a volte possono essere le stesse persone che si dolgono della situazione generata dagli studenti cui locano posti letto; ancora, si pensi allo stesso Comune che dalle autorizzazioni rilasciate ai gestori dei locali e dal flusso di studenti che scelgono di vivere in una specifica città ricava ricchezza economica. Il discorso si estende evidentemente a tutta la città: negozianti, proprietari, artigiani, imprenditori, ricavano direttamente o indirettamente ricchezza (esternalità positive) dalla presenza degli studenti in città, ma non tollerano le esternalità negative che questa presenza può loro procurare.

Alla luce di queste considerazioni, non è difficile immaginare quali siano gli ostacoli che si frappongono al contemperamento degli interessi in conflitto: è

complesso far convivere all'interno del medesimo spazio soggetti che desiderano tranquillità e riposo e altri che, invece, intendono divertirsi e socializzare. Se non altro perché, come è stato osservato dalla giurisprudenza più recente¹, gli assembramenti e il vociare sono un fenomeno del tutto naturale all'interno di aree caratterizzate da un'alta concentrazione di locali notturni. D'altro lato, è anche del tutto naturale che coloro che abitano le stesse aree abbiano l'esigenza di riposare e di portare avanti le proprie attività quotidiane in tranquillità.

A questo proposito va sottolineato che il fenomeno della movida costituisce un problema che si sta riscontrando soprattutto negli ultimi anni, in parte legato ai nuovi modelli di divertimento e di aggregazione giovanile che si sono affermati, i quali contemplano il consumo seriale di bevande alcoliche. Non è un caso che nel nostro paese sia ormai di uso comune il concetto di *binge drinking*, da intendere letteralmente come "abbuffata alcolica", ossia il consumo in un'unica sessione di 5 o più unità alcoliche per gli uomini e 4 o più per le donne². Come osservato dall'Istituto Superiore di Sanità, il *binge drinking* è un fenomeno che nel periodo pre-pandemia risultava in aumento. Inoltre, esso, ha determinato una crescita del consumo di alcol a maggior rischio, specie nella fascia d'età tra i 18 e i 24 anni³. Anche i dati dell'I.S.T.A.T. hanno riscontrato come la popolazione maggiormente esposta al *binge drinking* sia quella tra i 18 e i 24 anni, in quanto il 15,1% dei soggetti compresi in questa fascia d'età sembrano adottare tale pratica almeno una volta all'anno, soprattutto in momenti di socializzazione⁴.

Sembrerebbe, infatti, che l'approccio all'alcol sia cambiato dal 1970 ad oggi: il consumo di bevande alcoliche è diminuito, ma sono sempre maggiori le consumazioni fuori pasto e i fenomeni di *binge drinking*⁵. Del resto, sono gli stessi studi sociologici ad affermare che "mentre in passato la prima bevuta rappresentava quasi per tutti l'inizio di un consumo quotidiano, durante i pasti, nel contesto familiare e con il vino come bevanda dominante, con il passare del tempo questo processo ha assunto la forma di un consumo regolare ma non quotidiano, concentrato principalmente nel fine settimana, in locali pubblici, come pub e discoteche. A cambiare sono anche i soggetti con cui avvengono

¹ Tribunale di Torino, sez. II, 15/03/2021, n. 1261, in banca dati De Jure.

² Istituto superiore della sanità, *Consumo di alcol*, disponibile in <https://www.epicentro.iss.it/passi/dati/alcol>, ultima consultazione 09/01/2023. C.f.r. Wechsler H, Austin SB. *Binge drinking: the five/four measure.*, J Stud Alcohol, 1998, in cui l'autore parla dell'opportunità di tenere in considerazione la frequenza con cui il fenomeno del binge drinking avviene, distinguendo i binge drinker, ossia coloro che consumano queste quantità di alcol almeno 3 volte nelle ultime due settimane, dai non binge drinker.

³ *Ibidem*.

⁴ ISTAT, *L'uso e l'abuso di alcol in Italia*, 2011, statistiche report. Roma 2012, disponibile in <http://www.istat.it/it/archivio/59033>, ultima consultazione 09/01/2023.

⁵ *Ibidem*.

queste bevute – non più i familiari ma gli amici – e le bevande preferite: birra, cocktail, shot e alcolpos”⁶. Su questo stesso punto uno studio sull’evoluzione dei consumi alcolici ha evidenziato come “a partire dagli anni Settanta è andato costantemente decrescendo [il consumo di alcol], pur in presenza di un aumento dei redditi, passando dai 19,72 l di alcol puro procapite/anno del 1970 ai 6,94 l del 2009. [...] Negli ultimi dieci anni si nota però un progressivo calo del numero dei consumatori giornalieri (-18,4%), accentuato specialmente tra le donne (-25,7%). Al contrario sono aumentati i consumatori occasionali (che nel 2011 rappresentavano il 40,3% a fronte del 37,1% nel 2001) e quelli fuori pasto, passati dal 24,9% del 2001 al 27,7% del 2011”⁷.

Ulteriori studi⁸, hanno sottolineato come l’Italia possieda una cultura storicamente “bagnata”, in cui l’alcol, specie il vino, è parte integrante dell’alimentazione e viene consumato per lo più in famiglia in quantità moderate. In questo contesto, il consumo di alcol è connotato da un’accezione positiva, di convivialità e socializzazione. Al contrario, nelle culture “asciutte”, tipiche del nord-Europa, all’alcol viene attribuito un valore psicoattivo e intossicante, e viene consumato principalmente fuori dai pasti e dalla cerchia familiare. Pertanto, in questo tipo di cultura l’alcol ha un valore negativo ed è caratterizzato dall’abuso di superalcolici. Tuttavia, in Italia “pur rimanendo su percentuali fortemente inferiori a quelle dei Paesi nordici e anglosassoni, cominciano ad affermarsi fra i più giovani modelli di consumo di alcolici meno legati all’ambito familiare, con una accresciuta preferenza per bevande quali aperitivi e superalcolici nei confronti di quelle più tradizionali quali birra e vino”⁹.

Dunque, si può dedurre che negli ultimi anni il divario tra paesi culturalmente asciutti e l’Italia sta diminuendo e aumenta, invece, l’utilizzo dell’alcol in chiave psicoattiva, soprattutto tra i più giovani. A questo proposito, una ricerca comparata tra l’uso di alcol in Finlandia, paese culturalmente “asciutto”, e l’Italia, ha dimostrato come “alcuni cambiamenti siano comuni a entrambi i Paesi, primo tra tutti l’aumento delle occasioni di consumo e la complessificazione degli stili del bere: nella società contemporanea si sono infatti moltiplicati i contesti in cui si svolgono le relazioni sociali e, parallelamente, le

⁶ F. Beccaria, E. Petrilli, S. Rolando, *La socializzazione all’alcol in Italia*, 2012 disponibile in <https://www.socialesalute.it/res/download/aprile2012/Beccaria.pdf>, ultima consultazione 09/01/2023.

⁷ Franca Beccaria, Sara Rolando, *L’evoluzione dei consumi alcolici e dei fenomeni alcol correlati in Italia*, Rivista Società Italiana di Medicina Generale, 2012, disponibile in https://www.simg.it/Riviste/rivista_simg/2012/04_2012/5.pdf, ultima consultazione 09/01/2023.

⁸ A. Allamani, F. Cipriani, F. Prina, *I cambiamenti nei consumi di bevande alcoliche in Italia – Uno studio esplorativo sul decremento dei consumi negli anni 1970-2000*, Osservatorio Permanente sui Giovani e l’Alcool, Casa Editrice Litos, Roma, 2006, p. 13.

⁹ *Ibidem*.

occasioni in cui è possibile e opportuno, secondo le norme informali, consumare bevande alcoliche”¹⁰. Infatti, è stato sottolineato come il cambiamento negli stili del bere sia andato di pari passo con ulteriori cambiamenti sociali che hanno caratterizzato il periodo del dopoguerra: aumento della disponibilità economica, dell’offerta dei locali pubblici e dei luoghi di aggregazione, crescita dei livelli di mobilità e diminuzione del controllo sociale, specie genitoriale. In questo modo sono aumentate le occasioni di consumo, compreso quello di alcolici. Inoltre, le occasioni in cui bere si concentrano principalmente nel tempo libero all’interno di discoteche, pub, birrerie, bar e altri luoghi di intrattenimento, dando al bere una connotazione di entertainment¹¹.

Pertanto, si può affermare che sebbene negli ultimi anni l’utilizzo di bevande alcoliche sia di gran lunga inferiore rispetto agli anni ’70, il cambiamento negli stili di consumo dato dalla concentrazione del bere in un’unica occasione, sia del tutto coerente con il fenomeno della movida che si sta riscontrando nei centri urbani¹².

A ciò si aggiunga che alcuni studi¹³ hanno evidenziato “correlazioni positive tra il numero di locali notturni nelle vicinanze di un campus universitario, la quantità di alcol consumata dagli studenti e le conseguenze negative di cui questi ultimi soffrivano. [...] Anche la qualità della vita degli abitanti di queste aree sembra risentirne. Gli abitanti delle aree ad elevata densità di bar e discoteche, infatti, tendono a soffrire maggiormente dei cosiddetti effetti secondari del divertimento notturno e dell’abuso di alcol da parte dei suoi giovani frequentatori, quali rumore, episodi di vandalismo, ubriachezza molesta, vomito e urina sui marciapiedi e portoni delle abitazioni. Un’elevata concentrazione di locali notturni può avere un impatto sulla salute in diversi modi. In primo luogo, può mettere a disposizione grandi quantità di alcolici a basso prezzo poiché

¹⁰ Franca Beccaria, Sara Rolando, cit., p. 2.

¹¹ Giovanni Aresi, *Giovani, Alcol e divertimento notturno. Dallo studio del fenomeno ad una ricerca-intervento in un quartiere ad alta concentrazione di locali*, tesi di dottorato presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2012/2013, pp. 22-23, disponibile in https://tesionline.unicatt.it/bitstream/10280/3334/3/tesiphd_completa_Aresi.pdf, ultima consultazione 09/01/2023. Dalla ricerca di Aresi emerge che ai diversi “setting” in cui si consumano bevande alcoliche corrispondono anche diversi caratteri del bere. Ad esempio, il consumo nei pub rappresenta un “bere conviviale, generalmente moderato”, in discoteca, invece, i soggetti, attraverso l’alcol ricercano una disinibizione controllata mentre durante celebrazioni quali feste private, Capodanno ecc. si verificano maggiormente fenomeni di abuso e di eccesso, spesso intenzionale e programmato.

¹² Si deve però riconoscere che, come si legge in F. Beccaria, E. Petrilli, S. Rolando, cit., p. 35, in Italia gli studi alcolologici hanno iniziato ad essere prodotti in ritardo rispetto alla letteratura internazionale, almeno quanto all’aspetto della socializzazione dove i primi studi si rinvengono attorno agli anni ’90. Pertanto, una comparazione con il periodo precedente risulta difficile.

¹³ Giovanni Aresi, *Giovani*, cit., p. 19.

favorisce la concorrenza al ribasso tra locali. In secondo luogo, [...] può essere espressione di norme sociali a favore del bere eccessivo. Infine, può essere un riflesso di alcune caratteristiche della Comunità (universitaria) in termini di disorganizzazione e di capitale sociale”.

Si torna, dunque, al tema principale di questo lavoro, ossia la radicale differenza degli interessi coinvolti dal fenomeno della movida all'interno di quartieri residenziali in cui si concentra un alto numero di locali notturni e la difficile ricerca di una soluzione. Come è stato sottolineato da alcuni studi “questi setting presentano delle specificità rispetto a quelli di intervento più tradizionali nella prevenzione e nella riduzione dei rischi nei contesti nightlife”¹⁴. Infatti “i quartieri del divertimento notturno sono anche delle Comunità territoriali, non più solo setting specifici come una discoteca”¹⁵.

Vista l'attualità e la concretezza del fenomeno, l'obiettivo che questo studio si propone è quello di svolgere un'analisi giuridica del fenomeno della c.d. movida notturna all'interno di quelle aree della città dove i residenti convivono con la presenza di pub, bar e altri locali di intrattenimento in cui si riversano i giovani che cercano occasioni di socializzazione e divertimento.

Il primo capitolo analizza le principali norme che riguardano la materia, focalizzandosi sulla tematica dell'inquinamento acustico. Infatti, come si è già avuto modo di affermare, le problematiche connesse alla movida sono di vario genere: imbrattamento, risse, mancato rispetto delle norme igieniche e così via. Prendere in considerazione ciascuno di questi singoli fenomeni avrebbe dato un carattere dispersivo alla trattazione. Pertanto, si è preferito muovere dall'esame delle norme relative all'inquinamento acustico, ossia la principale problematica che viene lamentata dai residenti e dalle associazioni di quartiere. L'analisi normativa è iniziata dall'ambito europeo, in cui sembra che attualmente non sia ancora maturata una sensibilità nei confronti del tema qui indagato. Infatti, le disposizioni sull'inquinamento acustico che si esamineranno, fanno riferimento esclusivamente al rumore derivante dal traffico aereo, ferroviario e veicolare, individuando in queste fonti di rumore l'impatto più significativo sulla salute della popolazione. All'interno della Comunità internazionale, invece, l'Organizzazione mondiale della salute (Oms) ha elaborato linee guida relative all'inquinamento acustico ove viene fatto riferimento al rumore provocato dalle attività del tempo libero, dimostrando così una lenta apertura verso il riconoscimento di una problematica che ormai riguarda molti Paesi. Si passa poi ad un approfondimento della normativa nazionale, con un focus specifico sulla disciplina relativa all'inquinamento acustico e alle immissioni.

¹⁴ Giovanni Aresi, cit., p. 133.

¹⁵ *Ibidem*.

Il secondo capitolo mette a fuoco le modalità attraverso cui diversi Comuni italiani hanno affrontato le problematiche relative alla movida, ossia principalmente attraverso strumenti normativi quali ordinanze e regolamenti comunali.

Inoltre, viene approfondito il ruolo dei comitati e delle associazioni cittadine affermatasi nei quartieri maggiormente interessati dalla vita notturna all'interno delle città, con particolare attenzione al comitato antidegrado della città di Trento. Infine, è stato svolto qualche cenno al ruolo delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA), in quanto esse sono preposte alla vigilanza sul contenimento delle immissioni sonore entro i limiti stabiliti dalla normativa e sono chiamate a compiere rilevazioni audiometriche, fondamentali per accertare eventuali violazioni.

Nel terzo capitolo si compie un'analisi approfondita della giurisprudenza civilistica, amministrativa e penale degli ultimi anni, relativa alle principali questioni concernenti la movida, tra cui l'annosa e ancora poco chiara questione relativa all'individuazione del soggetto civilmente responsabile nei confronti dei residenti per gli illeciti compiuti sul suolo pubblico nella zona antistante i pubblici esercizi. Sul punto, come si avrà modo di verificare, la giurisprudenza ancora oggi non ha raggiunto un orientamento uniforme, specie se si confrontano le sentenze emesse in sede penale, maggiormente restrittive nei confronti dei gestori dei locali, con quelle del giudice civile, che sono più propense a condannare l'Ente comunale. Oltre a ciò, verrà affrontata la molto discussa sentenza del Tribunale di Torino del 2021, la quale ha riconosciuto la responsabilità del Comune nei confronti dei residenti per il danno alla salute provocato dall'inquinamento acustico e dal generale degrado collegato alla movida, condannando lo stesso al pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento ex art. 2043 c.c.

Viene qui svolta una riflessione sulle possibili risoluzioni delle problematiche connesse con la movida, muovendo dal concetto di esternalità positive e negative. In questo modo, si tenta un approccio interdisciplinare alla ricerca di una soluzione che sia quanto più efficace per la convivenza dei diversi interessi in gioco, secondo i dettami dell'analisi economica del diritto.

Da ultimo, il **quarto capitolo** è dedicato a sviscerare il tema del riparto di giurisdizione tra giudice civile e giudice amministrativo che è stato al centro della controversia oggetto della sentenza del Tribunale di Torino, dando luogo ad un regolamento di giurisdizione. In particolare, la questione verteva attorno alla domanda se ad essere contestato dai residenti fosse un atto amministrativo e pertanto si doveva ritenere sussistente la giurisdizione amministrativa o se il Comune avesse violato il generico principio del *neminem laedere* derivato dall'art. 2043 c.c. con la conseguente affermazione della giurisdizione ordinaria. Il capitolo si chiude affrontando la questione dei limiti interni della giurisdizione civile con particolare riferimento al potere da parte del giudice ordinario di condannare la Pubblica Amministrazione ad un obbligo di *facere* specifico.

CAPITOLO I

LA TUTELA CIVILE, AMMINISTRATIVA E PENALE IN TEMA DI DANNO DA MOVIDA. IL RAPPORTO TRA NORMATIVA PUBBLICISTICA E CIVILISTICA

Sommario: 1. Il ruolo del diritto Comunitario in materia di inquinamento acustico: l'assenza di un riferimento al rumore prodotto dal tempo libero - 1.1 Attuazione della direttiva END: le mappe acustiche, i piani d'azione e la comunicazione al pubblico - 1.2 La fissazione di metodi comuni per la determinazione dei livelli di rumore a livello Comunitario; 2. Le linee guida dell'Oms relative all'inquinamento acustico e il rumore da tempo libero - 3. La legge quadro sull'inquinamento acustico 26 ottobre 1995, n. 447: le competenze statali, regionali, provinciali e comunali in tema di pianificazione acustica - 3.1 Gli strumenti per l'abbattimento delle emissioni sonore inquinanti - 3.2 Il D.P.C.M. 14 novembre 1997: la determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore e il limite differenziale - 3.3 I requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante o di pubblico spettacolo - 4. Il quadro normativo in tema di edilizia acustica - 4.1 La responsabilità del costruttore-venditore di immobili per il mancato rispetto dei parametri acustici - 4.2 La norma UNI 11367 e il suo valore giuridico - 5. L'art. 844 c.c.: la soglia della normale tollerabilità, il criterio comparativo e la priorità d'uso - 5.1 Il rapporto tra l'art. 844 c.c. e le norme pubblicistiche - 6. La responsabilità penale ai sensi dell'art. 659 c.p. per disturbo della quiete pubblica.

1. Il ruolo del diritto Comunitario in materia di inquinamento acustico: l'assenza di un riferimento al rumore prodotto dal tempo libero.

L'inquinamento acustico costituisce un problema per la salute fisica e mentale in forte espansione. Le conseguenze dell'esposizione ad alti livelli di rumore variano da una sensazione di forte fastidio e disturbo elevato del sonno fino a sfociare in problemi cardiopatici, morte prematura e compromissione dei livelli cognitivi nei bambini¹⁶. Questi dati sono decisamente preoccupanti, soprattutto se si considera che secondo la Relazione dell'European Environmental Agency (EEA) "Noise in Europe 2020" il 20% della popolazione europea, ossia una

¹⁶ European Environmental Agency, *Noise in Europe 2020, 2019*, p. 8, <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe/>. Dalla relazione emerge che sebbene il rumore sia il prodotto di molte attività umane, la principale fonte di inquinamento acustico è data dal traffico veicolare, ferroviario e aereo che costituirebbe la seconda causa di cattiva salute in Europa occidentale dopo l'inquinamento.

persona su cinque, vive in ambienti in cui i livelli di rumore sono considerati nocivi per la salute ¹⁷.

Alla luce di ciò, al fine di tutelare la salute e il benessere dei cittadini l'UE ha adottato diversi strumenti di tipo programmatico e normativo.

In primo luogo, il settimo programma generale di azione dell'UE in materia ambientale (7° PAA) ¹⁸, menziona espressamente la riduzione dei livelli eccessivi di rumore come uno degli obiettivi prioritari su cui intervenire in maniera decisiva entro il 2020 per tutelare la salute e il benessere dei cittadini europei¹⁹. Va precisato, però, che stando a quanto affermato dalla Relazione dell'EEA gli obiettivi previsti dal settimo piano di azione in tema di inquinamento acustico non sono stati raggiunti poiché ancora oggi milioni di persone rimangono esposte a livelli di rumore ritenuti dannosi per la salute ²⁰.

In prossimità della scadenza del settimo programma – che fissava come termine per il raggiungimento dei propri obiettivi la fine del 2020 - il 14 ottobre 2020 la Commissione ha presentato una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea relativa all'adozione di un ottavo programma generale di azione per l'ambiente fino al 2030 in cui viene nuovamente citato in maniera specifica l'inquinamento derivante da alti livelli di rumore ²¹.

¹⁷ *Ivi*, p. 15.

¹⁸ Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

¹⁹ Commissione europea, Direzione generale dell'Ambiente, *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta: 7° PAA – programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020*, Ufficio delle pubblicazioni, 2014, disponibile in <https://data.europa.eu/doi/10.2779/59811>, p. 2 della scheda informativa, ultima consultazione 19/09/2022. Dagli anni '70 l'UE ha definito le proprie politiche ambientali sulla base di programmi generali di azione adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea volti a individuare alcuni obiettivi prioritari su cui intervenire per tutelare la salute dei cittadini e l'ambiente in un'ottica di lungo periodo. Il settimo programma di azione è stato adottato nel 2013 e ha individuato nove obiettivi prioritari su cui intervenire in maniera decisiva entro il 2020: 1. proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione; 2. trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; 3. proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere (con particolare riferimento all'inquinamento dell'acqua e dell'aria, i livelli eccessivi di rumore e le sostanze chimiche tossiche); 4. sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'attuazione; 5. migliorare le basi di conoscenza e le basi scientifiche della politica ambientale dell'Unione; 6. garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali; 7. migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche; 8. migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione; 9. aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

²⁰ European Environmental Agency, cit. p. 6.

²¹ Commissione europea, *proposal for a decision of the European parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2030*, 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11987-2020-INIT/en/pdf> p. 23. In seguito

Il secondo strumento adottato a livello Comunitario è costituito dalla direttiva 2002/49/CE, ossia la c.d. direttiva END (Environmental Noise Directive), che fornisce un quadro di regole volte ad evitare, o quantomeno a ridurre, gli effetti nocivi sulla salute causati dall'esposizione al rumore mediante un approccio comune. A questo fine, come previsto dall'art. 1, gli Stati membri sono tenuti ad effettuare una ricognizione dell'esposizione al rumore ambientale nei propri territori mediante una mappatura acustica realizzata sulla base di metodi di determinazione comuni agli Stati membri; garantire l'informazione del pubblico in merito al rumore ambientale e ai relativi effetti; adottare piani d'azione in base ai risultati della mappatura acustica, allo scopo di evitare e di ridurre il rumore ambientale laddove necessario, soprattutto quando i livelli di esposizione possono avere effetti nocivi per la salute umana. I piani d'azione hanno anche lo scopo di conservare la qualità acustica dell'ambiente nei luoghi ove la stessa è buona.

Questa normativa costituisce la disciplina principale a livello Comunitario in tema di inquinamento acustico. Ad essa si accompagnano altre disposizioni relative a specifiche fonti di rumore che fissano valori limite all'emissione di rumore, diversamente dalla direttiva END che prevede solo delle soglie di rendicontazione che verranno analizzate nel seguito della trattazione.

È bene precisare fin da subito che la direttiva in esame non prende specificamente in considerazione il rumore dovuto ad attività ricreative e al tempo libero più in generale. Essa, infatti, fa espressa menzione solo del rumore derivante dal traffico veicolare, ferroviario, aereo e del rumore provocato dalle attività industriali esattamente come il 7° PAA che nell'individuare gli effetti nocivi del rumore sulla salute si concentra principalmente sul rumore provocato dalla circolazione del traffico. Questo aspetto è reso evidente a partire dalla definizione di inquinamento acustico fornita dalla direttiva. Infatti, a differenza dell'Oms, che nell' "Environmental Noise guidelines for the European Regions" definisce il rumore genericamente, come proveniente da tutte le fonti, eccetto nei luoghi di lavoro²², la direttiva END è maggiormente specifica: ai sensi dell'art. 3 della stessa, il rumore ambientale è dato da "i suoni indesiderati o nocivi in ambiente esterno prodotti dalle attività umane, compreso il rumore emesso da mezzi di trasporto, dovuto al traffico veicolare, al traffico ferroviario, al traffico aereo e proveniente da siti di attività industriali [...]". Inoltre, all'art. 2 viene espressamente esclusa l'applicazione della norma al rumore generato dalla persona esposta stessa, dalle

alla proposta della Commissione, gli ambasciatori degli Stati membri hanno approvato un mandato affinché il Consiglio avvii negoziati con il Parlamento europeo per raggiungere un accordo sull'8° programma di azione per l'ambiente che orienterà le politiche europee in materia ambientale fino al 2030.

²² World Health Organization, Regional Office for Europe, *Environmental Noise guidelines for the European Region*, 2018, p. 94, <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289053563>.

attività domestiche o dal vicinato e al rumore sul posto di lavoro o a bordo dei mezzi di trasporto o dovuto ad attività militari svolte nelle zone militari.

Come già specificato, la direttiva si propone di fissare metodi comuni a tutti gli Stati membri di misurazione del rumore ambientale e di definizione dei valori limite sulla base di descrittori armonizzati. Ciò significa che la direttiva END non individua dei valori massimi ma piuttosto fornisce agli Stati membri delle soglie per la rendicontazione dei livelli di rumore prodotto dalle diverse fonti. Nello specifico, è richiesto agli Stati membri di elaborare ogni 5 anni mappe acustiche strategiche relative al precedente anno solare di tutti gli agglomerati e degli assi stradali e ferroviari principali situati nel loro territorio. Tali mappe devono essere redatte sulla base di due descrittori acustici (L_{den} e L_{night}) che sono stati elaborati su base nazionale fino al momento in cui sono stati resi obbligatori mezzi di elaborazione comuni a livello europeo²³.

A questo proposito, l'allegato II forniva metodi provvisori per la determinazione dei descrittori acustici mediante calcolo o misurazione²⁴, destinati

²³ I descrittori acustici sono maggiormente approfonditi nell'allegato I. L'indicatore L_{den} misura i livelli di rumore di giorno, sera e pomeriggio e si misura in decibel (dB). Pertanto, esso si basa su tre ulteriori indicatori, ossia L_{day} , $L_{evening}$ e L_{night} che indicano il livello sonoro medio ponderato «A», definito alla norma ISO 1996-2: 1987, determinato dall'insieme dei periodi diurni, serali e notturni di un anno. Il giorno è composto da 12 ore, la sera da 4 ore e la notte di 8 ore, fatta salva la possibilità per gli Stati membri di discostarsi da queste indicazioni allungando o accorciando la sera di un'ora o due e di conseguenza il periodo diurno e/o notturno. È necessario però che la scelta sia la stessa per tutte le fonti di rumore e che gli Stati forniscano alla Commissione informazioni sulla differenza sistematica rispetto all'opzione per difetto. L'orario di inizio del giorno è a discrezione degli Stati membri e infatti l'allegato I fornisce solo degli orari standard che non sono vincolanti. Quanto alle modalità di misurazione ai fini della mappatura strategica relativa all'esposizione all'interno e in prossimità degli edifici, i punti di misurazione sono dati da un'altezza dal suolo di $4,0 \pm 0,2$ m (3,8-4,2 m) e dalla facciata più esposta, ossia la facciata esterna rivolta verso la fonte di rumore e quella più vicina. Il descrittore L_{night} , invece, indica il livello sonoro medio a lungo termine ponderato relativo a tutti i periodi notturni di un anno. Quanto alla determinazione del periodo notturno e alle modalità di misurazione del rumore, l'allegato I rinvia a quanto già indicato per l'indicatore L_{den} .

²⁴ Quanto ai metodi provvisori di calcolo di L_{den} e L_{night} , l'allegato II prevedeva che se nello Stato membro vigevano metodi nazionali per la determinazione dei descrittori acustici, questi potessero essere mantenuti ma dovevano essere adattati alla definizione dei descrittori fornita dall'allegato I. Se, invece, gli Stati membri non erano dotati di sistemi di calcolo nazionale o se avessero voluto cambiarli, la norma raccomandava l'adozione di specifici metodi individuati in base alla sorgente di rumore considerata (industriale, aeromobile, veicolare o ferroviaria).

Invece, per i metodi di misurazione, se uno Stato intendeva mantenere il proprio sistema di misurazione nazionale questo doveva essere adeguato alla definizione dei descrittori di cui all'allegato I e ai principi di misurazione della media a lungo termine di cui alle norme ISO 1996-2: 1987 e ISO 1996-1: 1982; nel caso in cui lo Stato membro non disponesse di un metodo di misurazione proprio o lo avesse voluto cambiare la direttiva stabiliva che esso potesse essere elaborato in base alla definizione di descrittore e ai principi contenuti nelle norme ISO 1996-2: 1987 e ISO 1996-1: 1982. Inoltre, i dati delle misurazioni effettuate di fronte a una facciata o a un

ad essere modificati dalla direttiva UE 2015/996, la quale ha definito metodi comuni per la determinazione di L_{den} e L_{night} e che verrà esaminata in seguito.

Infine, si consideri che esistono anche dei descrittori supplementari di cui gli Stati membri possono servirsi in casi particolari elencati nell'allegato I. Tuttavia, l'elenco fornito non è tassativo, in quanto, stando alla lettera della norma, vengono solo forniti degli esempi. A prescindere dal descrittore acustico di riferimento, il rumore si misura in dB (un decimo di Bel), un indicatore adimensionale per il quale "al raddoppio dell'energia sonora corrisponde un aumento di 3 dB del livello di pressione sonora"²⁵.

L'art. 8 prevede che a seguito della mappatura, gli Stati membri provvedano affinché le autorità competenti mettano a punto dei piani d'azione destinati a gestire nei loro territori l'inquinamento acustico e i relativi effetti, compreso, laddove sia necessario, un contenimento del rumore per gli assi stradali principali, per quelli ferroviari e gli aeroporti nonché per gli agglomerati con più di 250 000 abitanti. Questi piani d'azione mirano, inoltre, a conservare la qualità acustica dell'ambiente quando questa è positiva.

Un altro aspetto affrontato dalla direttiva END è l'informativa al pubblico. A questo proposito, l'art. 9 sancisce che gli Stati membri devono provvedere a fare in modo che le mappe acustiche elaborate e i piani d'azione siano resi disponibili e divulgati tra il pubblico.

Tornando alle soglie di rendicontazione, la direttiva END fissa l'obbligo per gli Stati membri di informare la Commissione del numero di persone esposte a specifiche soglie di rendicontazione del rumore individuate dall'allegato IV. Più nello specifico, quanto al descrittore L_{den} , lo Stato membro deve informare la Commissione del numero di persone (arrotondate al centinaio, per difetto o per eccesso) esposte a livelli di rumore misurati in dB tra i 55-59, 60-64, 65-69, 70-74, >75; per L_{night} la soglia si abbassa perché l'obbligo informativo sorge se il livello di rumore va da 50-54, 55-59, 60-64, 65-69, >70. Inoltre, deve essere indicato se si tratta di rumore dato dal traffico veicolare, ferroviario e aereo o dell'attività industriale.

L'importanza di queste soglie di rendicontazione è sottolineata anche dal 7° PAA il quale definisce "livelli elevati di rumore" quelli superiori a 55 dB L_{den} e a 50 dB L_{night} ²⁶.

Da ultimo, la direttiva END è stata modificata dalla direttiva UE 2020/367 limitatamente all'allegato III contenente le modalità di determinazione degli effetti nocivi del rumore ambientale. Stando a quanto riportato dal preambolo

altro elemento riflettente dovevano essere corretti per escludere il contributo del riflesso di tale facciata o elemento (in linea generale ciò comportava una correzione di 3 dB per le misurazioni).

²⁵ RENDINA E., Inquinamento acustico – affrontare e dirimere la problematica, Milano, Key Editore, 2019, p. 12.

²⁶ Commissione europea, Direzione generale dell'Ambiente, cit., punto 49 dell'allegato.

della nuova norma, gli avanzamenti tecnico-scientifici che si sono avuti successivamente alla direttiva END hanno reso opportuno considerare nuovi parametri nello stabilire gli effetti nocivi del rumore sulla salute. Nel dettaglio, l'allegato III nella sua formulazione originaria prevedeva che gli effetti del rumore sulla popolazione dovessero essere determinati considerando da un lato la relazione tra fastidio e L_{den} per il rumore del traffico veicolare, ferroviario, degli aeromobili e dell'attività produttiva, e dall'altro la relazione tra disturbi del sonno e L_{night} per la stessa tipologia di rumori²⁷. Invece, la direttiva UE 2020/367 risulta maggiormente specifica e considera tre diversi elementi ai fini della determinazione degli effetti nocivi del rumore sulla popolazione: la cardiopatia ischemica, il fastidio forte e i disturbi gravi del sonno. Gli effetti nocivi vengono calcolati sulla base di due criteri che sono il rischio relativo e il rischio assoluto e le valutazioni vengono svolte separatamente per ogni tipologia di rumore e per ogni effetto nocivo.

1.1 Attuazione della direttiva END: le mappe acustiche, i piani d'azione e la Comunicazione al pubblico.

La c.d. direttiva END è stata recepita nell'ordinamento italiano con il D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 194 intitolato "Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale", il quale ha fornito alcuni elementi di novità nell'ordinamento italiano, tra cui l'obbligo di eseguire la mappatura acustica degli agglomerati urbani, al fine di determinare i livelli di esposizione al rumore della popolazione. Tali mappe sono uno strumento propedeutico per la stesura dei piani d'azione, ossia piani per la gestione dell'inquinamento acustico che prevedono interventi volti a ridurre il rumore ambientale e a conservare la qualità acustica dell'ambiente quando essa è buona²⁸.

Dalla comparazione tra questa norma e la direttiva del 2002 emerge un allineamento tra la disciplina europea e quella nazionale con qualche discostamento che verrà segnalato nell'analisi che segue.

L'art. 1 del D.Lgs. 194/2005 sancisce, innanzitutto, le finalità della norma, ossia evitare e prevenire gli effetti nocivi dell'esposizione al rumore, compreso il fastidio. A questo fine, sempre stando all'art. 1, il decreto in esame definisce le competenze e le procedure per l'elaborazione della mappatura acustica e delle

²⁷ L'allegato III elencava anche alcune specifiche relazioni (a carattere non tassativo) per le abitazioni con speciale insonorizzazione, quelle con una facciata silenziosa, per climi/culture diverse, gruppi vulnerabili della popolazione, rumore tonale dell'attività industriale, rumore impulsivo dell'attività industriale e altri casi speciali.

²⁸ CASELLATO M., CERUTI M., PELLEGRINI V., ZEN, P., L'inquinamento acustico – La pianificazione e la tutela amministrativa, civile e penale, Maggioli Editore, I edizione, 2021, pp. 15-16.

mappe acustiche strategiche, l'elaborazione e l'adozione dei piani d'azione e per assicurare l'informazione e la partecipazione del pubblico.

Quanto all'ambito di applicazione, come per la direttiva europea, viene specificato che questo decreto non si riferisce al rumore prodotto dalla stessa persona esposta, dalle attività domestiche proprie o del vicinato né al rumore sul posto di lavoro, a bordo dei mezzi di trasporto o ad attività militari svolte nelle zone militari.

Inoltre, in linea con la direttiva END, anche il decreto legislativo che l'ha recepita considera solo l'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare, ferroviario e aereo nonché quello delle attività produttive. Dunque, non viene fatta menzione del rumore provocato dalle attività ricreative. Infatti, l'art. 2 definisce il rumore ambientale come "i suoni indesiderati o nocivi in ambiente esterno prodotti dalle attività umane, compreso il rumore emesso da mezzi di trasporto, dovuto al traffico veicolare, al traffico ferroviario, al traffico aereo e proveniente da siti di attività industriali".

La norma prosegue prevedendo che l'autorità individuata dalla Regione o dalla Provincia Autonoma elabori e trasmetta alle stesse le mappe acustiche strategiche degli agglomerati²⁹.

Anche le società e gli enti gestori di servizi pubblici di trasporto hanno l'obbligo di elaborare e trasmettere alla Regione o alla Provincia autonoma la mappatura acustica.

Invece, non figura il riferimento al fatto che tali mappe debbano essere trasmesse ogni cinque anni e in ciò vi è una prima discrepanza rispetto alla direttiva END, la quale obbliga gli Stati membri a trasmettere alla Commissione le mappe acustiche previste ogni cinque anni.

Sulla base delle mappe acustiche gli stessi soggetti che le hanno elaborate sono tenute a trasmettere alla Regione o alla provincia autonoma i piani di azione e le sintesi di cui all'allegato 6 per gli agglomerati con più di 250.000 abitanti; per gli assi stradali principali su cui transitano più di 6.000.000 di veicoli all'anno, per gli assi ferroviari principali su cui transitano più di 60.000 convogli all'anno e per gli aeroporti principali³⁰.

²⁹ Ai sensi dell'art. 2 c.1 l. a) del presente decreto un agglomerato è un'area urbana, individuata dalla regione o provincia autonoma competente, costituita da uno o più centri abitati ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, contigui fra loro e la cui popolazione complessiva è superiore a 100.000 abitanti.

³⁰ Analizzando il XIV Rapporto ISPRA sulla qualità dell'ambiente urbano, secondo CASELLATO M., CERUTI M., PELLEGRINI V., ZEN, P. "Ad ormai venticinque anni dall'emanazione della legge quadro, la situazione relativa all'approvazione del fondamentale strumento di pianificazione e gestione del territorio rappresentato dal piano comunale di classificazione acustica, risulta profondamente differenziata tra Nord e Sud del Paese, avendo raggiunto ormai livelli abbastanza soddisfacenti nell'Italia settentrionale e in quella centrale; assai meno invece nel Meridione del Paese[...] essendosi dotati del piano di classificazione acustica, il 94% dei Comuni del Nord, l'84% di quelli

L'art. 5 prevede l'adozione dei descrittori acustici L_{den} e L_{night} . Inoltre, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della norma, sono determinati i criteri per la conversione dei valori limite previsti all'art. 2 della legge n. 447 del 1995 che verranno analizzati successivamente.

L'art. 7 fissa degli obblighi di comunicazione alla Commissione europea: nello specifico, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio deve comunicare i dati relativi alle mappe acustiche strategiche e alle mappature acustiche previsti all'allegato 6; i dati relativi ai piani d'azione stabiliti nello stesso allegato e i criteri adottati per individuare le misure previste nei piani stessi; infine, entro il 31 dicembre 2005, devono essere trasmesse informazioni sui valori limite espressi in L_{den} e L_{night} , in vigore per il rumore del traffico veicolare, ferroviario ed aereo in prossimità degli aeroporti, nonché i valori limite stabiliti per il rumore nei siti di attività industriali. Anche in questo caso non si fa riferimento al fatto che tutti questi dati devono essere comunicati alla Commissione ogni 5 anni. Tuttavia, come già accennato, questo riferimento temporale continua a sussistere all'interno della direttiva END.

Successivamente, il decreto prevede che l'Autorità Pubblica debba rendere accessibile le informazioni relative alla mappatura acustica e strategica e ai piani d'azione e che siano rese note al pubblico le modalità di consultazione di tali informazioni. Inoltre, entro 45 giorni dalla comunicazione di dette modalità, chiunque può presentare osservazioni, pareri e memorie in forma scritta dei quali è necessario tenere conto.

Il decreto si chiude con la previsione di sanzioni di carattere amministrativo per coloro che non ottemperano agli obblighi previsti dalla normativa.

Segue l'allegato 1 in cui vengono definiti i descrittori acustici secondo le previsioni della direttiva END. A questo proposito, viene specificato che il giorno dura 14 ore, dalle 06:00 fino alle 20:00, la sera due ore, cioè dalle 20:00 alle 22:00 e infine la notte è composta da otto ore, dalle 22:00 alle 06:00. Quindi, rispetto alle indicazioni della direttiva, vi è un allungamento del giorno di due ore e di conseguenza una riduzione della fascia serale³¹. Rimangono fedeli alla direttiva anche le modalità di calcolo dei descrittori acustici e la previsione di descrittori supplementari da utilizzare in particolari circostanze elencate nell'allegato.

L'allegato 2 prevede, invece, i metodi di determinazione dei descrittori acustici. Esso è stato modificato con il d.lgs. 42/2017 il quale ha previsto, a decorrere dal 31 dicembre 2018, la sostituzione dell'allegato 2 intitolato "Metodi di determinazione dei descrittori acustici" con i metodi comuni per la determinazione del rumore stabiliti a norma della direttiva 2002/49/CE

del Centro, mentre solo il 40% dei Comuni del Mezzogiorno". CASELLATO M., CERUTI M., PELLEGRINI V., ZEN, P., cit, pp. 16-17.

³¹ V. *supra*, p. 6.

dall'allegato alla direttiva (UE) 2015/996. In seguito, si procederà all'analisi dei metodi comuni.

L'allegato 3 si occupa di determinare gli effetti nocivi provocati dal rumore sulla salute e anch'esso è stato modificato dalla direttiva (UE) 2020/367 che ha individuato nuove modalità per la misurazione degli effetti nocivi³².

Gli allegati 4, 5 e 6, infine, si occupano rispettivamente dei requisiti minimi per la mappatura acustica e per le mappe acustiche strategiche, dei requisiti minimi dei piani d'azione e dei dati da trasmettere alla Commissione. Essi non si discostano dalle indicazioni fornite dalla direttiva END già esposte nel paragrafo precedente se non per aspetti di dettaglio³³.

1.2 La fissazione di metodi comuni per la determinazione dei livelli di rumore in ambito Comunitario

La direttiva (UE) 2015/1996 della Commissione ha stabilito metodi comuni per la determinazione del rumore a norma della direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Si tratta, pertanto, della direttiva che è intervenuta a modificare l'allegato II della direttiva END, la quale definiva i metodi provvisori di misurazione e di calcolo dei descrittori acustici L_{den} e L_{night} basati su sistemi nazionali e disomogenei da Stato membro a Stato membro.

È bene rammentare che la direttiva 2002/49/CE mira a definire un approccio comune a livello europeo, volto a prevenire o ridurre gli effetti nocivi dell'esposizione al rumore ambientale, superando la situazione precedente che consentiva agli Stati di adottare metodi diversi di determinazione dei descrittori acustici. Infatti, l'art. 6 della direttiva END prevede che la Commissione definisca metodi comuni per la determinazione degli indicatori acustici L_{den} e L_{night} mediante la revisione dell'allegato II; tale processo si è concluso attraverso l'adozione della direttiva (UE) 2015/996 che gli Stati hanno dovuto recepire a partire dal 31 dicembre 2018. Le modifiche future, stando al preambolo della direttiva, sono in capo alla Commissione che potrà rivedere ulteriormente

³² Per questo aspetto si rimanda alla trattazione già svolta nel paragrafo 1 sulla direttiva END.

³³ Si segnala che nell'allegato 4 del D.Lgs. 194/05 al punto 4 dove si specifica la funzione delle mappe acustiche (ossia fungere da base per i dati da tramettere alla Commissione, l'informazione da trasmettere ai cittadini e per i piani d'azione), a differenza della direttiva END non viene richiesta una mappa acustica strategica distinta per ciascuno scopo elencato nella norma. Inoltre, al punto 6 tra le informazioni supplementari e particolareggiate delle mappe che fungono da base per l'informazione ai cittadini e per l'elaborazione dei piani d'azione figura "la descrizione della strumentazione e delle tecniche di misurazione impiegate per la sua redazione, nonché la descrizione dei modelli di calcolo impiegati e della relativa accuratezza" che non è prevista dalla direttiva END. Nell'allegato 5 del D.Lgs. il punto 4 prevede che ai piani d'azione deve essere allegata una sintesi non tecnica di facile consultazione per il pubblico. Questo riferimento non è presente nella direttiva del 2002.

l'allegato II per adattarlo al progresso tecnico scientifico e in base all'esperienza maturata dagli Stati membri.

Anche nel caso della direttiva del 2015 non viene menzionato il rumore provocato dalle attività ricreative. Invece, vengono fissati metodi comuni di determinazione dei valori degli indicatori acustici per quanto riguarda il traffico veicolare, ferroviario, aereo e per le attività industriali. Ognuna di queste fonti di rumore viene considerata separatamente e all'interno di ciascuna di esse sono svolte ulteriori categorizzazioni per il calcolo del rumore: ad esempio, per quanto riguarda i veicoli, essi vengono suddivisi in cinque categorie in ragione delle significative differenze che vi sono tra questi veicoli nell'emissione di rumore.

Un dato da sottolineare, è che, come specificato al punto 2.8 dell'allegato, per valutare l'esposizione al rumore della popolazione viene presa in considerazione esclusivamente l'edilizia abitativa. Questo significa che non si considerano edifici che hanno altre destinazioni d'uso rispetto a quella abitativa. Inoltre, un indicatore rilevante nella stima dell'esposizione al rumore della popolazione è dato dal numero di abitanti di un edificio.

Concludendo, per tirare le fila di questa breve trattazione sul diritto Comunitario, si evince come l'Unione europea sia da molto tempo impegnata nel contrasto all'inquinamento acustico. La direttiva END, in seguito alla modifica dell'allegato II, è divenuta assai raffinata e ha previsto una disciplina dettagliata delle modalità di misurazione del rumore provocato dal traffico veicolare, ferroviario, aereo e dall'industria. Ciò è stato reso possibile dagli sviluppi tecnologici e scientifici che hanno consentito di definire dei sistemi di misurazione precisi in grado di considerare le variabili che possono verificarsi e di prevedere varie modalità di correzione dei calcoli effettuati.

Tuttavia, attualmente non esiste ancora una normativa a livello Comunitario che consideri i possibili effetti nocivi sulla salute provocati dal rumore generato da attività ricreative o dal tempo libero. Inoltre, non sembra neppure che ci si possa attendere un intervento nel periodo più prossimo. Innanzitutto, ne è prova il fatto che la Relazione dell'EEA ha individuato nel traffico dei mezzi di trasporto e nell'industria la principale fonte di danno per la salute a causa del rumore, senza nominare ulteriori fonti di rumore. Inoltre, non è ancora stato adottato un ottavo programma generale di azione per l'ambiente fino al 2030 nonostante il programma precedente sia ormai scaduto e, in ogni caso, la proposta della Commissione di cui si è discusso menziona solo l'inquinamento derivante da alti livelli di rumore senza entrare nel dettaglio delle tipologie di sorgenti rumorose.

2. Le linee guida dell'Oms relative all'inquinamento acustico e il rumore da tempo libero

L'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) ha ormai da tempo dimostrato il proprio impegno nel campo dell'inquinamento acustico con lo scopo di proteggere i cittadini dai danni provocati da livelli eccessivi di rumore. Seguendo questa linea l'Ufficio regionale per l'Europa dell'Oms ha sviluppato delle linee guida in forma di raccomandazioni (c.d. Environmental noise guidelines for the European Region) rivolte agli Stati per proteggere la salute umana dall'esposizione a livelli nocivi di rumore³⁴. Esse fungono anche da base per futuri aggiornamenti.

Diversamente dalla direttiva END³⁵, le linee guida dell'Oms considerano fonti di rumore aggiuntive rispetto al traffico veicolare, ferroviario e aereo e infatti fin dall'abstract viene fatta menzione del rumore provocato dalle turbine eoliche e quello da tempo libero (*leisure noise*).

Nel sommario delle linee guida viene specificato, inoltre, che sono stati gli stessi Stati membri, durante la V Conferenza Ministeriale Ambiente e Salute tenutasi a Parma nel 2010, a richiedere delle linee guida che includessero fonti di rumore diverse da quelle dei trasporti, ossia i dispositivi elettronici personali, le turbine eoliche e i giocattoli. Il sommario prosegue specificando che per rumore da tempo libero si intende quello proveniente da attività ricreative, dai locali notturni, pub, lezioni di fitness, eventi sportivi dal vivo, concerti e dalla musica in generale.

Le linee guida, per determinare i livelli di rumore raccomandati, si servono degli indicatori acustici maggiormente utilizzati nel contesto europeo ossia L_{den} e L_{night} che però vengono definiti in maniera diversa rispetto alla direttiva END, aggiungendo delle "penalità" misurare in dB durante la sera e la notte per l'indicatore L_{den} ³⁶. Ciò dipende dalla maggiore sensibilità al rumore durante questi due momenti della giornata. Quanto a L_{night} , esso viene definito come il livello medio di pressione sonora ponderato A, misurato su un periodo di otto ore che in genere va dalle 23:00 alle 07:00. Come nella direttiva END, anche in questo caso le misurazioni vengono svolte avendo come riferimento la facciata più esposta, all'aperto, che riflette l'esposizione media a lungo termine.

Il Guideline Development Group (GDG) ha scelto di affrontare le associazioni tra livelli di rumore e gli effetti degli stessi sulla salute avendo

³⁴ World Health Organization, Regional Office for Europe, *Environmental Noise guidelines for the European Region*, 2018, disponibile in <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289053563>.

³⁵ V. *supra*, pp. 5 e 6.

³⁶ World Health Organization, cit., p. 9: "The L_{den} (also referred to as "DENL") indicator can be calculated as the A-weighted average sound pressure level, measured over a 24-hour period, with a 10 dB penalty added to the average level in the night (23:00 07:00 or 22:00–06:00), a 5 dB penalty added to the evening (19:00–23:00 or 18:00–22:00) and no penalty added to the daytime period (07:00–19:00 or 06:00–18:00)".

considerazione delle singole fonti di rumore separatamente. Allo stesso modo, sono valutati individualmente gli effetti sulla salute che a loro volta sono stati divisi in "critical" (malattie cardiovascolari, effetti sul sonno, fastidio, deterioramento cognitivo, ipoacusia e acufene) e "important" (esiti avversi alla nascita, qualità della vita, benessere e salute mentale e esiti metabolici).

Le singole fonti di rumore che vengono analizzate dal GDG sono il traffico veicolare, ferroviario, aereo, le turbine eoliche e il rumore da tempo libero. Quanto a quest'ultimo, per l'esposizione media al rumore da tempo libero, il GDG raccomanda di non superare la media annuale di tutte le sorgenti di rumore di 70 dB $L_{Aeq,24h}$ ³⁷ in quanto è al di sopra di questo livello che vengono associati effetti nocivi per la salute. Quanto, invece, alle esposizioni al rumore di un evento singolo, il GDG raccomanda di seguire le linee guida esistenti e la normativa per limitare il rischio di aumento del danno uditivo in bambini e adulti. Si tratta però di raccomandazioni "conditional", ossia che devono essere eseguite a seguito di un dibattito con tutti gli stakeholder coinvolti poiché esse si basano su evidenze scientifiche non rigorose³⁸. Invece, è una raccomandazione "strong"³⁹, che dunque può essere adottata come politica nella maggior parte delle situazioni, quella per cui i responsabili politici agiscono per prevenire l'esposizione al di sopra dei valori indicativi per rumore medio e singolo evento. Ciò è rilevante dal momento che un numero elevato di persone possono essere esposte al rischio di ipoacusia e causa dell'uso di dispositivi di ascolto personali.

Più nel dettaglio, nelle linee guida si legge che, quanto all'indicatore $L_{Aeq,h24}$, poiché le prove specifiche della relazione tra leisure noise e perdita dell'udito sono insufficienti, il GDG si è servito delle conoscenze circa la prevenzione dell'ipoacusia nei luoghi di lavoro. Infatti, vi sarebbero prove sufficienti del fatto che la natura del rumore che causa perdita dell'udito ha poca importanza e ciò giustifica l'uso di linee guida già esistenti.

³⁷ $L_{Aeq,T}$ = A-weighted, equivalent continuous sound pressure level during a stated time interval starting at t_1 and ending at t_2 , expressed in decibels (dB), at a given point in space (fonte: ISO 2016).

³⁸ World Health Organization, Regional Office for Europe, cit., Executive summary, p. XI: "A conditional recommendation requires a policy-making process with substantial debate and involvement of various stakeholders. There is less certainty of its efficacy owing to lower quality of evidence of a net benefit, opposing values and preferences of individuals and populations affected or the high resource implications of the recommendation, meaning there may be circumstances or settings in which it will not apply".

³⁹ *Ibidem*: "A strong recommendation can be adopted as policy in most situations. The guideline is based on the confidence that the desirable effects of adherence to the recommendation outweigh the undesirable consequences. The quality of evidence for a net benefit – combined with information about the values, preferences and resources – inform this recommendation, which should be implemented in most circumstances".

Utilizzando le procedure previste per altre fonti di rumore, emerge che attualmente non vi sono evidenze scientifiche del fatto che il rumore da tempo libero provoca ischemia, ipertensione, livelli di alto fastidio nella maggior parte della popolazione e problemi di lettura e comprensione orale nei bambini; vi sono, invece, evidenze di bassa qualità circa la relazione tra il rumore da attività ricreative e perdita permanente dell'udito⁴⁰. Comunque, basandosi sulle prove relative agli effetti dei dispositivi personali di ascolto sulla perdita dell'udito permanente⁴¹ il GDG ha raccomandato un livello di esposizione non superiore a 70 dB $L_{Aeq,h24}$ per tutte le sorgenti di rumore combinate dovute al tempo libero. Per gli eventi singoli, raccomanda invece di seguire le linee guida del 1999 (WHO guidelines for community noise) al fine di limitare il rischio di danni all'udito dovuti all'aumento del rumore durante il tempo libero. A causa della natura e della quantità limitata delle prove disponibili, tali raccomandazioni sono condizionali.

Per quanto riguarda il descrittore L_{night} , anche in questo caso non vi sono prove disponibili circa l'impatto del rumore da tempo libero sui disturbi del sonno⁴². A causa di ciò, il GDG non è stato in grado di formulare delle raccomandazioni o di indicare specifiche misure di intervento sui livelli di rumore che potrebbero provocare disturbi del sonno.

Le linee guida proseguono specificando che, in ogni caso, pur in assenza di prove disponibili, seguendo un approccio precauzionale, è necessario che i responsabili politici agiscano per prevenire esposizioni al di sopra dei valori guida per il rumore medio ed esposizioni al rumore a evento singolo. Si tratta, in questo caso, di una raccomandazione forte.

Segue l'indicazione di interventi da assumere per ridurre l'esposizione al rumore. In particolare, viene considerato il cambiamento del comportamento che passa da programmi e campagne di educazione. Anche in questo caso però nessuno studio ha evidenziato effetti sulla salute dovuti a programmi educativi rivolti a bambini, adolescenti e studenti universitari. Tuttavia, la maggior parte degli studi hanno riscontrato un effetto significativo quanto alla conoscenza degli effetti del rumore e al cambiamento dei comportamenti⁴³.

⁴⁰ World Health Organization, Regional Office for Europe, cit., p. 87, tab. 43.

⁴¹ *Ivi*, p. 91. Questa raccomandazione è informata allo studio Śliwińska-Kowalska & Zaborowski, 2017 che ha valutato le prove sulla perdita permanente dell'udito e l'acufene dovuti all'esposizione al rumore del tempo libero. Esso si basa a sua volta su due ulteriori studi esistenti (SCHNIHR, 2008 e uno studio pubblicato da Vasconcellos et al. Nel 2014) che riassumevano le recenti stime del rischio di sviluppare una perdita permanente dell'udito derivante dall'uso di dispositivi personali di ascolto. Non si sono identificati eventuali studi con misurazione oggettiva dell'esposizioni a qualsiasi altro tipo di rumore per il tempo libero.

⁴² *Ivi*, p. 88, Tab 44.

⁴³ *Ivi*, pp. 92-93.

3. La legge quadro sull'inquinamento acustico 26 ottobre 1995, n. 447: competenze dello Stato, le Regioni, le Province e i Comuni in materia di pianificazione acustica

La norma di riferimento a livello nazionale in tema di inquinamento acustico è la L. 26 ottobre 1995, n. 447 rubricata "Legge quadro sull'inquinamento acustico", la quale è accompagnata da una serie di decreti attuativi⁴⁴ e di leggi regionali volte a completarne i contenuti. Essa fissa i principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico e individua le competenze dello Stato, delle Regioni

⁴⁴ La L. 447/1995 demanda ad una serie di decreti l'attuazione di alcuni aspetti della normazione. Di seguito si fornisce un elenco di alcuni tra i decreti principali: D.M. 11 dicembre 1996 "Applicazione del criterio differenziale per gli impianti a ciclo produttivo continuo"; D.P.C.M. 18 settembre 1997 "Determinazione dei requisiti delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante"; D.M. 31 ottobre 1997 "Misure del rumore aeroportuale - Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera m), l. 26 ottobre 1995 n. 447"; D.P.C.M. 14 novembre 1997 "Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore. Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera a), L. 26 ottobre 1995 n. 447"; D.P.C.M. 5 dicembre 1997 "Requisiti acustici passivi degli edifici - Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera e), L. 26 ottobre 1995 n. 447"; D.P.R. 11 dicembre 1997 n. 496 "Regolamento recante norme per la riduzione dell'inquinamento acustico prodotto dagli aeromobili civili"; D.M. 16 marzo 1998 "Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico. Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera c), L. 26 ottobre 1995 n. 447"; D.P.C.M. 31 marzo 1998 "Atto di indirizzo e coordinamento recante criteri generali per l'esercizio dell'attività di tecnico competente in acustica, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lettera b), e dell'art. 2, commi 6, 7 e 8, della L. 26 ottobre 1995 n. 447 "legge quadro sull'inquinamento acustico"; D.P.R. 18 novembre 1998 n. 459 "Inquinamento acustico derivante da traffico ferroviario. Attuazione dell'art. 11, L. 26 ottobre 1995 n. 447"; D.P.C.M. 16 aprile 1999 n. 215 "Regolamento recante norme per la determinazione dei requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante e di pubblico spettacolo e nei pubblici esercizi"; D.M. 20 maggio 1999 "Criteri per la progettazione dei sistemi di monitoraggio per il controllo dei livelli di inquinamento acustico in prossimità degli aeroporti nonché criteri per la classificazione degli aeroporti in relazione al livello di inquinamento acustico"; D.M. 3 dicembre 1999 "Procedure antirumore e zone di rispetto negli aeroporti"; D.M. 29 novembre 2000 "Criteri per la predisposizione, da parte delle società e degli enti gestori dei servizi pubblici di trasporto o delle relative infrastrutture, dei piani degli interventi di contenimento e abbattimento del rumore"; D.P.R. 3 aprile 2001 n. 304 "Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'art. 11 della L. 26/11/1995 n. 447"; D.P.R. 30 marzo 2004 n. 142 "Disposizioni per il contenimento e la prevenzione dell'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare, a norma dell'art. 11 della L. 26/10/1995 n. 447"; D.P.R. 19 ottobre 2011, n. 227 "Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'art. 49, c. 4-quater, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122"; D. Lgs. 17 febbraio 2017, n. 42 "Disposizioni in materia di armonizzazione della normativa nazionale in materia di inquinamento acustico, a norma dell'articolo 19, comma 2, lettere a), b), c), d), e), f) e h) della legge 30 ottobre 2014, n. 161.

e delle Province, nonché le funzioni dei Comuni in tema di regolamentazione, pianificazione e controllo del rumore.

Va precisato che la legge quadro sull'inquinamento acustico ha subito una modificazione da parte del d.lgs. 17 febbraio 2017, n. 42 recante disposizioni in materia di armonizzazione della normativa nazionale in tema di inquinamento acustico⁴⁵. Dunque, la legge che di seguito verrà esaminata è il prodotto di questa modifica che ha adeguato la normativa nazionale al diritto Comunitario.

Innanzitutto, va sottolineato che si tratta di una norma di natura amministrativa: ai sensi dell'art. 1, comma 5 della stessa, si sancisce che i provvedimenti volti alla limitazione delle emissioni sonore, quali le prescrizioni relative ai livelli sonori ammissibili, ai metodi di misurazione del rumore, le procedure di collaudo, omologazione e certificazione, gli interventi di riduzione del rumore, i piani dei trasporti e del traffico nonché la pianificazione urbanistica, hanno carattere amministrativo, tecnico, costruttivo e gestionale. Inoltre, l'art. 10 prevede un elenco di sanzioni in caso di superamento dei limiti consentiti o di mancata ottemperanza dei provvedimenti legittimamente adottati dall'autorità che hanno anch'esse natura specificamente amministrativa.

Scopo della norma è di perseguire un interesse pubblico collettivo nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino dando luogo ad una tutela di

⁴⁵ Il D.Lgs. 42/2017 prevede l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di inquinamento acustico come previsto dalla Legge Europea n. 161 del 30 ottobre 2014. Esso ha modificato gli artt. 2, 3, 4, 7, 8 e 11 del D. Lgs. 194/2005 e ha fissato a decorrere dal 31 dicembre 2018 la sostituzione dell'allegato 2 "Metodi di determinazione dei descrittori acustici" con i metodi Comuni per la determinazione del rumore stabiliti, a norma della direttiva 2002/49/CE, dall'allegato alla direttiva (UE) 2015/996. Inoltre, esso ha modificato la L. 447/1995 agli artt. 2, 3, 7, 8, 10, 11. Oltre a questo, il D.Lgs. in questione all'art. 8 istituisce presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare una Commissione per la tutela dall'inquinamento acustico composta da rappresentanti dei Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, della salute, delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico che svolge compiti di supporto tecnico-scientifico in materia di: a) recepimento dei descrittori acustici previsti dalla direttiva 2002/49/CE; b) definizione della tipologia e dei valori limite da Comunicare alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 5, comma 8 della direttiva 2002/49/CE, tenendo in considerazione le indicazioni fornite in sede di revisione dell'allegato III della direttiva stessa in materia di effetti del rumore sulla salute, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, e dei relativi decreti attuativi; c) coerenza dei valori di riferimento cui all'articolo 2 della legge 26 ottobre 1995, n. 447 rispetto alla direttiva 2002/49/CE; d) modalità di introduzione dei valori limite che saranno stabiliti nell'ambito della normativa nazionale, al fine di un loro graduale utilizzo in relazione ai controlli e alla pianificazione acustica; e) aggiornamento dei decreti attuativi della legge 26 ottobre 1995, n. 447, in merito ai metodi di determinazione dei descrittori acustici di cui all'allegato 2 della direttiva 2002/49/CE ed alla definizione dei valori limite ambientali, anche secondo criteri di semplificazione. Infine, merita di essere menzionato che il D.Lgs. 42/2017 stabilisce nuovi criteri per l'esercizio della professione di Tecnico Competente in Acustica che rientra tra le professioni non organizzate in ordini o collegi di cui alla legge 14 gennaio 2013, n.4.

carattere preventivo circa i livelli di accettabilità delle immissioni sonore per assicurare il rispetto dei livelli minimi di quiete ⁴⁶.

L'art. 2 fornisce una definizione di inquinamento acustico di carattere onnicomprensivo. Ciò è da sottolineare nella misura in cui la norma pur non facendo riferimento espresso al rumore da tempo libero è applicabile anche a questa sorgente di rumore. Più nel dettaglio, l'inquinamento acustico viene definito come "l'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo⁴⁷ o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo e alle attività umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi". Pertanto, si può osservare che la definizione fornita dalla L. 447/1995 è più dettagliata e ampia rispetto a quella della direttiva END ai sensi della quale il rumore ambientale è genericamente quello indesiderato o nocivo in un ambiente esterno e provocato dalle attività umane quali la circolazione del traffico e l'industria.

Inoltre, nella legge quadro viene fatto specifico riferimento al "pericolo per la salute umana". Da ciò si trae che il fondamento costituzionale della norma è l'art. 32 della Costituzione, il quale pone in capo allo Stato la tutela della salute quale fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Quanto al riferimento al "deterioramento degli ecosistemi" e all'ambiente in generale, esso pone le radici della L. 447/95 anche negli artt. 9 e 41 della Costituzione posti a tutela di ambiente, ecosistema e biodiversità.

L'art. 2 della legge passa poi a fornire ulteriori definizioni dei diversi valori che si devono considerare al fine di definire quali livelli di rumore siano ammessi, avendo riguardo del piano di zonizzazione di cui si discuterà a breve. In questo la L. 447/95 è stata innovativa. Infatti, prima di essa, il riferimento normativo sull'inquinamento acustico era costituito dal D.P.C.M. 1/03/2001, il quale fissava solo i limiti di immissione, assoluti e differenziali. Ulteriori norme che avevano ad oggetto fonti di rumore specifiche consideravano anche i limiti di emissione. Oltre a questi valori, invece, la legge 447/95 ha introdotto i valori di attenzione e di qualità. Più nel dettaglio, l'art. 2 prevede una distinzione tra valori limite di emissione, cioè il valore massimo che può essere emesso da una sorgente sonora, misurato in prossimità della sorgente stessa, e valori limite di immissione⁴⁸, ossia

⁴⁶ FABRIS E., *L'obbligo di vigilanza sull'uso del suolo pubblico e il superamento dei limiti delle immissioni sonore nei pressi di un esercizio commerciale*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc.5, 2018, pag. 1342 (Nota a: T.A.R. Brescia, 18 ottobre 2017, n.1255, sez. II).

⁴⁷ Ai sensi dell'art. 2 l. b) della medesima legge, per ambiente abitativo si intende ogni ambiente interno ad un edificio destinato alla permanenza di persone o di Comunità ed utilizzato per le diverse attività umane, fatta eccezione per gli ambienti destinati ad attività produttive.

⁴⁸ I valori limite di immissione, ai sensi dell'art. 2 c. 3 della medesima legge sono a loro volta distinti in: a) valori limite assoluti, determinati con riferimento al livello equivalente di rumore

il valore massimo di rumore che può essere immesso da una o più sorgenti sonore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno, misurato in prossimità dei ricettori. La lett. g) dell'art. 2 definisce il valore di attenzione come il valore di immissione, indipendente dalla tipologia della sorgente e dalla classificazione acustica del territorio della zona da proteggere, il cui superamento obbliga ad un intervento di mitigazione acustica e rende applicabili le azioni previste nell'art. 6 della medesima legge. Infine, i valori di qualità sono i valori da conseguire nel breve, nel medio e nel lungo periodo con le tecnologie di risanamento disponibili per conseguire gli obiettivi della legge, mentre il valore limite di immissione specifico è dato dal valore massimo del contributo della sorgente sonora specifica misurato in ambiente esterno, ovvero in facciata al ricettore.

La norma prosegue stabilendo che questi valori devono essere determinati dallo Stato sulla base della tipologia della sorgente, del periodo della giornata e della destinazione d'uso delle zone da proteggere. A questo fine è stato emanato un decreto attuativo, ossia il D.P.C.M. 14/11/97 che ha fissato i valori limite e che verrà esaminato in seguito.

Gli articoli successivi sono dedicati alle competenze dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni che intervengono su diversi piani. Nello specifico, allo Stato competono principalmente funzioni di indirizzo, coordinamento e regolamentazione⁴⁹. La legge prevede che lo Stato emani in tutto 14 decreti sebbene solo alcuni di questi sono stati effettivamente adottati.

ambientale; b) valori limite differenziati, determinati con riferimento alla differenza tra il livello equivalente di rumore ambientale e il rumore residuo.

⁴⁹ L'art. 3 sancisce che lo Stato determina i valori di cui all'art. 2; coordina l'attività e la definizione della normativa tecnica generale per il collaudo, l'omologazione, la certificazione e la verifica periodica dei prodotti ai fini del contenimento e dell'abbattimento del rumore; determina le tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico; coordina l'attività di ricerca, di sperimentazione tecnico-scientifica e l'attività di raccolta, di elaborazione e di diffusione dei dati; determina i requisiti acustici delle sorgenti sonore e i requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti; indica i criteri per la progettazione, l'esecuzione e la ristrutturazione delle costruzioni edilizie e delle infrastrutture dei trasporti; determina i requisiti acustici dei sistemi di allarme anche antifurto con segnale acustico e dei sistemi di refrigerazione, nonché la disciplina dell'installazione, della manutenzione e dell'uso dei sistemi di allarme anche antifurto e anti-intrusione, con segnale acustico installato su sorgenti mobili e fisse; determina i requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante o di pubblico spettacolo; adotta piani pluriennali per il contenimento delle emissioni sonore prodotte per lo svolgimento di servizi pubblici essenziali quali linee ferroviarie, metropolitane, autostrade e strade statali entro i limiti stabiliti per ogni specifico sistema di trasporto; determina i criteri di misurazione del rumore emesso da imbarcazioni di qualsiasi natura e la relativa disciplina per il contenimento dell'inquinamento acustico; determina i criteri di misurazione del rumore emesso dagli aeromobili e la relativa disciplina per il contenimento dell'inquinamento acustico; determina i criteri per la misurazione del rumore emesso dagli impianti eolici e per il contenimento del relativo inquinamento acustico; predisporre campagne di informazione del consumatore e di educazione scolastica.

Ai fini di questa trattazione merita di essere sottolineato che allo Stato è affidato, in particolare, il compito di determinare i valori di cui all'art. 2 e i requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante o di pubblico spettacolo.

Quanto alle competenze delle Regioni, l'art. 4 prevede che esse debbano promulgare una legge che definirà i criteri con cui i Comuni procederanno alla suddivisione in zone del territorio comunale indicando altresì le aree da destinarsi a spettacolo a carattere temporaneo, ovvero mobile, ovvero all'aperto (c.d. piano di zonizzazione). È fatto divieto di contatto diretto di aree, anche di Comuni confinanti, quando i valori di qualità delle stesse si discostano in misura superiore a 5 dB di livello sonoro; laddove non sia possibile evitare il contatto diretto, si rende necessaria l'adozione di piani di risanamento acustico. Ad ognuna delle aree individuate nel piano di zonizzazione viene poi associata una delle sei classi previste dal D.P.C.M. del 14 novembre 1997 di cui si tratterà in seguito.

Inoltre, alle Regioni compete la determinazione dei criteri da seguire per la redazione della documentazione di impatto acustico e delle modalità di controllo da parte dei Comuni, nonché l'organizzazione della rete dei controlli. Merita ulteriore attenzione il fatto che alla Regione spetta anche definire le modalità di controllo del rispetto della normativa per la tutela dall'inquinamento acustico all'atto del rilascio delle concessioni edilizie relative a nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, dei provvedimenti comunali che abilitano alla utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché dei provvedimenti di licenza e autorizzazione all'esercizio di attività produttive. Inoltre, le Regioni definiscono le modalità di rilascio delle autorizzazioni comunali per lo svolgimento di attività temporanee e di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico qualora esso comporti l'impiego di macchinari o di impianti rumorosi.

Alle Province spettano funzioni amministrative e funzioni di controllo e vigilanza.

Infine, ai sensi dell'art. 6, comma 1 il Comune al quale spetta il ruolo principale nella tutela dall'inquinamento acustico, deve provvedere alla classificazione del territorio comunale, all'adozione dei piani di risanamento e a una serie di obblighi di controllo. In particolare, spetta al Comune il controllo del rispetto della normativa per la tutela dell'inquinamento acustico all'atto del rilascio delle concessioni edilizie relative a nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, dei provvedimenti comunali che abilitano alla utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché dei provvedimenti di licenza o autorizzazione all'esercizio di attività produttive. Inoltre, è compito del Comune prestare l'autorizzazione per lo svolgimento di attività temporanee e di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e per spettacoli a carattere temporaneo ovvero mobile.

L'art. 7 si occupa dei piani di risanamento acustico. Essi vengono adottati dai Comuni nel caso di superamento dei valori di attenzione nonché, ex art. 4, c.1, lettera a), ultimo periodo, qualora nell'individuazione delle aree nelle zone già urbanizzate non sia possibile rispettare, a causa di preesistenti destinazioni d'uso, il divieto di contatto diretto di aree quando i valori di qualità si discostano in misura superiore a 5 dB. I piani di risanamento acustico devono essere approvati dal Consiglio comunale e devono contenere l'individuazione della tipologia ed entità dei rumori presenti, l'individuazione dei soggetti a cui compete l'intervento, l'indicazione delle priorità, delle modalità e dei tempi per il risanamento, la stima degli oneri finanziari e dei mezzi necessari nonché le eventuali misure cautelari urgenti per la tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

Il c.5 prevede che nei Comuni con popolazione superiore a centomila abitanti, la Giunta comunale presenti al Consiglio comunale una relazione quinquennale sullo stato acustico del Comune. La relazione deve essere approvata dal Consiglio comunale e viene trasmessa alla Regione ogni cinque anni.

L'art. 8 fissa la regola per la quale i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, devono essere redatti in conformità alle esigenze di tutela dall'inquinamento acustico delle popolazioni interessate. Nell'ambito di tali procedure, o su richiesta dei Comuni, i soggetti titolari dei progetti o delle opere hanno l'obbligo di presentare al Comune una documentazione di impatto acustico relativa alla realizzazione, alla modifica o al potenziamento di varie tipologie di opere elencate al comma 2, tra cui figurano le discoteche, i circoli privati o pubblici ove vengano installati macchinari o impianti rumorosi e impianti sportivi e ricreativi. Inoltre, le domande per il rilascio di concessioni edilizie relative a nuovi impianti e infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, dei provvedimenti comunali che abilitano all'utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché le domande di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività devono contenere una documentazione di previsione di impatto acustico. Qualora si preveda che un'attività possa provocare valori di emissione superiori a quelli consentiti, la domanda di licenza o di autorizzazione deve contenere l'indicazione delle misure previste per ridurre o eliminare le emissioni sonore causate dall'attività o dagli impianti ai fini del rilascio del nullaosta da parte del Comune.

Collegato a quest'ultima norma, l'art. 4, c.1 del D.P.R. 227/2011 rubricato "Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122" fissa regole di semplificazione della documentazione di impatto acustico di cui all'art. 8 della L. 447/95. Nello specifico, l'art. 4 prevede che siano escluse dall'obbligo di presentare tale documentazione le attività a

bassa rumorosità elencata nell'allegato B⁵⁰, fatta eccezione per l'esercizio di ristoranti, pizzerie, trattorie, bar, mense, attività ricreative, agroturistiche, culturali e di spettacolo, sale da gioco, palestre, stabilimenti balneari che utilizzino impianti di diffusione sonora ovvero svolgano manifestazioni ed eventi con diffusione di musica o utilizzo di strumenti musicali. In questi casi, dunque, vi è l'obbligo di presentare un'adeguata documentazione di previsione di impatto acustico ai sensi dell'art. 8 della legge 447/95.

L'ultimo periodo dell'art. 4 c.1 del d.p.r. in esame, sancisce che resta ferma la facoltà di fare ricorso alla dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ove non vengano superati i limiti di emissione di rumore di cui al comma 2. Quest'ultimo prevede che le attività diverse da quelle elencate al c.1 che non superino i limiti stabiliti dal documento di classificazione acustica del territorio comunale ovvero, ove questo non sia stato adottato, i limiti individuati dal D.P.C.M. in data 14 novembre del 1997, n. 280 possono sostituire la documentazione di impatto acustico ex art. della legge 447/95 con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

Pertanto, al di fuori delle eccezioni previste dall'art. 4, comma 1 del D.P.R. 227/2011, i titolari di pubblici esercizi nei quali non sono previsti impianti di diffusione sonora, possono limitarsi a presentare al Comune un'autocertificazione in cui attestano che le loro emissioni sono contenute entro i limiti di legge. Va evidenziato, però, che nelle comunicazioni ai pubblici esercizi, il Comune di

⁵⁰ Le attività elencate all'allegato B sono le seguenti: 1. Attività alberghiera; 2. Attività agroturistica; 3. Attività di ristorazione collettiva e pubblica (ristoranti, trattorie, pizzerie comprese quelle da asporto, mense, bar); 4. Attività ricreative; 5. Attività turistica; 6. Attività sportive, escluse quelle motoristiche, quelle con rilevante presenza di pubblico in luoghi circoscritti e quelle con uso di armi da fuoco; 7. Attività culturale; 8. Attività operanti nel settore dello spettacolo; 9. Palestre; 10. Stabilimenti balneari; 11. Agenzie di viaggio; 12. Sale da gioco; 13. Attività di supporto alle imprese; 14. Call center; 15. Attività di intermediazione monetaria; 16. Attività di intermediazione finanziaria; 17. Attività di intermediazione Immobiliare; 18. Attività di intermediazione Assicurativa; 19. Attività di informatica – software; 20. Attività di informatica – house; 21. Attività di informatica – internet point; 22. Attività di acconciatore (parrucchiere, barbiere); 23. Istituti di bellezza; 24. Estetica; 25. Centro massaggi e solarium; 26. Piercing e tatuaggi; 27. Laboratori veterinari; 28. Studi odontoiatrici e odontotecnici senza attività di analisi chimico-cliniche e ricerca; 29. Ospedali, case o istituti di cura, residenze socio-assistenziali e riabilitative con un numero di posti letto inferiore a 50, purché sprovvisti di laboratori di analisi e ricerca; 31. Lavanderie e stirerie; 32. Attività di vendita al dettaglio di generi vari; 33. Laboratori artigianali per la produzione di dolci; 34. Laboratori artigianali per la produzione di gelati; 35. Laboratori artigianali per la produzione di pane; 36. Laboratori artigianali per la produzione di biscotti; 37. Laboratori artigianali per la produzione di prodotti alimentari freschi e per la conservazione o stagionatura di prodotti alimentari; 38. Macellerie sprovviste del reparto di macellazione; 39. Laboratori artigianali di sartoria e abbigliamento senza attività di lavaggi, tintura e finissaggio; 40. Laboratori artigianali di oreficeria, argenteria, bigiotteria, orologeria; 41. Esercizi commerciali di oreficeria, argenteria, bigiotteria, orologeria; 42. Liuteria; 43. Laboratori di restauro artistico; 44. Riparazione di beni di consumo; 45. Ottici; 46. Fotografi; 47. Grafici.

Milano ha evidenziato che le immissioni sonore, intese come il rumore che produce un pubblico esercizio e che viene immesso in un ambiente abitativo, non sono autocertificabili con riferimento alla valutazione del criterio differenziale, ossia alla valutazione della differenza di pressione sonora che si ha in un ambiente abitativo prossimo al pubblico esercizio (il più esposto) quando quest'ultimo è pienamente attivo e quando è fermo. Se tale differenza, misurata a finestre chiuse o aperte, è superiore a 5 dB di giorno e 3 dB di notte, il rumore del pubblico esercizio è oltre il limite di legge. Per questo, i pubblici esercizi si trovano nella condizione di dover effettuare una valutazione d'impatto acustico nonostante l'art. 4 del D.P.R. 227/2011⁵¹.

In aggiunta a quanto descritto, è da notare che prima che il Comune di Milano fornisse queste indicazioni ai pubblici esercizi, si era riscontrato che la quasi totalità dei nuovi pubblici esercizi autocertificavano l'assenza di impianti di diffusione sonora per evitare di dover presentare la previsione di impatto acustico⁵².

3.1 Gli strumenti per l'abbattimento delle emissioni sonore inquinanti

La L. 447/1995 persegue l'obiettivo di tutelare l'ambiente e la salute dall'inquinamento acustico mediante la definizione di competenze di pianificazione, regolamentazione e sanzionatorie in capo allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni.

Uno degli strumenti che ordinariamente viene adottato al fine di contrastare le emissioni sonore inquinanti è costituito dalla regolamentazione degli orari degli esercizi commerciali. A questo proposito, appare ragionevole un ipotetico contrasto con le norme costituzionali relative alla libertà di iniziativa economica (in particolare l'art. 41 Cost.) nonché con la disciplina sulla liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201) che ha adeguato la normativa nazionale alle regole europee.

Ad una valutazione più attenta, tuttavia, un vero e proprio contrasto non vi è dal momento che è lo stesso art. 41 della Costituzione a disporre che l'iniziativa economica privata sebbene sia libera, non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Inoltre, quanto al D.L. 201/2011 si deve ritenere che sebbene i Comuni non possano più perseguire finalità di programmazione generale utilizzando la leva degli orari, "è sempre possibile per il Comune, anche ai sensi dell'art. 31, comma 2, del citato D.L. 201/2011, emanare un regolamento che imponga limiti di orario per determinate attività, volto alla tutela della salute e dell'ambiente urbano

⁵¹ RENDINA E., cit., pp. 85-86.

⁵² *Ibidem*.

dall'inquinamento acustico (finalità perseguite dall'art. 1 della L. n. 447/1995) e pertanto strettamente proporzionato al fine perseguito"⁵³. E infatti, l'art. 54 c. 6 del T.U. degli Enti Locali prevede che "in casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il Sindaco può modificare 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, adottando i provvedimenti di cui al comma 4".

Oltre a questi strumenti, l'art. 9 della L. n. 447/1995 contempla la possibilità di ricorrere alle ordinanze contingibili e urgenti. Secondo la lettera della norma, esse sono adottabili solo quando ciò sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente. I soggetti legittimati a ricorrervi sono il Sindaco, il Presidente della Provincia, il Presidente della Giunta regionale, il Prefetto, il Ministro dell'ambiente e il Presidente del Consiglio dei ministri. Inoltre, il provvedimento deve essere motivato e può contenere l'ordine di ricorrere temporaneamente a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività. Nel caso di servizi pubblici essenziali, questa facoltà è però riservata solo al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sulle ordinanze contingibili e urgenti, negli ultimi anni si è sviluppata una copiosa giurisprudenza avente ad oggetto il fenomeno della c.d. movida. In particolare, i giudici si sono dovuti pronunciare su alcune questioni attinenti alla competenza e all'eccesso di potere che sono state sollevate dagli esercenti dei pubblici esercizi.

Rileva, a titolo di esempio, una sentenza del T.a.r. Campania⁵⁴ in cui il giudice si è pronunciato sul ricorso proposto dal titolare di un pubblico esercizio nei confronti del Comune di Caserta. Nel caso di specie, era stato emanato un provvedimento ex art. 9 della L. n. 447/1997 firmato dal dirigente del settore s.u.a.p. (sportello unico attività produttive) in cui veniva ordinata al ricorrente la chiusura del proprio locale per 15 giorni a decorrere dal terzo giorno successivo alla notifica del provvedimento in questione. Il titolare del pubblico esercizio agiva per chiedere l'annullamento del provvedimento e la sua previa sospensione lamentando l'incompetenza del dirigente dello s.u.a.p., dovendo il provvedimento essere adottato dal Sindaco. Tra gli altri vizi, veniva contestato anche l'eccesso di potere per carente istruttoria. Infatti, il provvedimento sarebbe stato emanato

⁵³ FABRIS E., *cit.*

⁵⁴ T.A.R. Napoli, sez. III, 11/09/2020, n. 3771, in banca dati De Jure.

sulla base di due verbali della polizia municipale di Caserta in cui veniva rilevata, all'interno del locale, la presenza di impianti elettroacustici nonostante la mancata presentazione al Comune del documento di valutazione d'impatto acustico. Tuttavia, a seguito di questi verbali non è mai stata svolta un'istruttoria circa i livelli di emissione sonora provenienti dal locale, violando così la normativa sull'obbligo di rilevazioni acustiche prima dell'emanazione di provvedimenti sanzionatori.

Entrambe le censure proposte sono state accolte. Quanto al difetto di competenza, il giudice ha osservato che l'ordinanza impugnata è stata emanata ai sensi dell'art. 9 della legge 26/10/1995, n. 447 che configura un'ipotesi particolare di ordinanza contingibile e urgente, prevista in via generale dal D.L. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. Enti Locali) e che si deve considerare uno strumento volto a "fronteggiare situazioni eccezionali, per le quali l'ordinamento non appresti alcun rimedio ordinario e tali da mettere a repentaglio interessi pubblici particolarmente rilevanti e sensibili". Tali provvedimenti devono essere adottati dalle autorità che sono tassativamente indicate dalla norma (in questo caso dall'art. 9 della L. n. 447/95), in quanto si tratta di "atti dal contenuto atipico ed in grado di derogare al sistema della gerarchia delle fonti e che presuppongono solo il rispetto dei principi costituzionali". Secondo il giudice, dunque, la censura di incompetenza proposta dal ricorrente è fondata.

La sentenza prosegue con una disamina dell'art. 9, specificando che esso non prevede un criterio di riparto delle competenze tra gli enti che menziona. Tuttavia, secondo una giurisprudenza condivisa, vi è un'evidente analogia con il potere attribuito al Sindaco dal D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e da ciò si ricava che in caso di situazioni di carattere esclusivamente locale la competenza deve essere ricondotta al Sindaco, ferma restando la competenza degli enti menzionati dall'art. 9 in caso di dimensioni più ampie dell'emergenza o del coinvolgimento di più ambiti territoriali di carattere sovracomunale. Quindi, "nel caso di specie la dimensione esclusivamente comunale dell'interesse pubblico da tutelare rendeva senz'altro competente il Sindaco ad adottare il provvedimento *extra ordinem*, con esclusione della competenza di qualsiasi altro organo".

È bene specificare che quello citato nella sentenza in esame è solo uno degli orientamenti della giurisprudenza, e in particolare quello più restrittivo. Infatti, riconducendo le ordinanze ex art. 9 alla categoria più generica delle ordinanze previste all'art. 54 c.4 del Testo Unico degli Enti Locali, è sottinteso che esse debbano soddisfare i requisiti previsti dallo stesso e integrati dalla giurisprudenza: rispettare i principi generali dell'ordinamento (ad esempio i precetti costituzionali che prevedono una riserva assoluta di legge) e una congrua motivazione in ordine alla contingibilità, ossia all'urgenza di provvedere e all'eccezionalità della situazione, intesa come imprevedibilità e temporaneità della situazione dannosa, nonché del pericolo attuale che deve risultare da inequivoci accertamenti tecnici. Inoltre, la giurisprudenza ritiene che vi debba

essere la mancanza di strumenti alternativi, in ragione del carattere *extra ordinem* del potere sindacale in questione. Infine, il provvedimento deve essere emanato con il minor sacrificio possibile per i privati destinatari del provvedimento e non deve eccedere le finalità di un momentaneo rimedio alla situazione contingente.⁵⁵

Quanto al requisito della contingibilità, nel tempo si sono delineati due differenti orientamenti: secondo quello maggioritario l'ordinanza contingibile viene emanata laddove vi sia una situazione nuova e imprevedibile. Secondo un'altra giurisprudenza, non è rilevante che la situazione su cui si provvede esista già da tempo. Questo perché può essere lo stesso ritardo nell'intervento ad accrescere l'urgenza anziché escluderla. Inoltre, le ordinanze contingibili e urgenti costituiscono una "valvola di sicurezza" del sistema che consente di curare l'interesse collettivo attraverso misure che appaiono più adeguate alle circostanze. Dunque, il distinguere tra una situazione nuova o preesistente non porterebbe al raggiungimento della finalità della norma⁵⁶. Questo secondo orientamento è stato condiviso anche dalla Corte di Cassazione per la quale "la sussistenza, anche se protratta nel tempo, di una situazione di pericolo, ne giustifica l'adozione [dell'ordinanza], qualora essa si renda necessaria, anche al solo scopo di attenuare le probabilità del verificarsi di pregiudizi ulteriori"⁵⁷.

Un altro indirizzo, di natura logica e sistematica, che consente un uso più ampio delle ordinanze contingibili e urgenti, ritiene che il superamento dei valori limite sia sufficiente a concretizzare l'eccezionale e urgente necessità di intervenire a tutela della salute pubblica. Inoltre, l'ordinanza adottata dal Sindaco è legittima anche se non riguarda l'intera collettività, ma il singolo individuo⁵⁸ e costituisce lo strumento ordinario di intervento laddove vi sia un accertamento dell'ARPA circa i livelli dannosi di rumore. Questo orientamento si giustifica sulla base del fatto che la legge n. 447/95 non prevede nessuno strumento ordinario che consenta di ottenere un risultato immediato di abbattimento delle emissioni sonore⁵⁹.

⁵⁵ LOMBARDI P., *Il potere sindacale di emettere provvedimenti contingibili ed urgenti: presupposti e caratteristiche essenziali alla luce degli orientamenti della giurisprudenza*, Foro amm. T.A.R., fasc.1, 2003, p. 107 (T.A.R. Genova, 05 novembre 2002, n.1077, sez. II).

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Cass. civ., sez. un., 17/01/2002, n.490, in banca dati ForoPlus.

⁵⁸ T.A.R. Potenza, Sez. I, 21/08/2017 n. 590, in banca dati De Jure; Consiglio di Stato, sez. II, 6/10/2012 n. 172, in dir. e giur. agr. 2013, III, 3, 214.

⁵⁹ Consiglio di Stato, sez. I, 19/07/2021, n.1245, in banca dati De Jure: "tale orientamento è stato confermato da questo Consiglio di Stato che ha ritenuto che il potere di cui all'art. 9 della L. n. 447/1995 non va riduttivamente ricondotto al generale potere di ordinanza contingibile ed urgente in materia di sanità ed igiene pubblica, dovendo piuttosto essere qualificato quale ordinario rimedio in tema di inquinamento acustico; ciò perché, in assenza di altri strumenti a disposizione delle amministrazioni comunali, la presenza di una accertata situazione di

Si può affermare che quest'ultimo è un indirizzo più aperto, volto a realizzare un contrasto maggiormente efficace all'inquinamento acustico⁶⁰.

Tornando alla sentenza del T.A.R. Campania, anche la censura relativa all'eccesso di potere per mancanza di istruttoria viene accolta. Infatti, in uno dei verbali della polizia municipale veniva disposto che "si diffida il trasgressore e l'obbligato in solido a non utilizzare gli strumenti musicali e/o le apparecchiature elettroacustiche fino all'avvenuta verifica e certificazione di un tecnico competente". Tuttavia, le rilevazioni da parte dell'ARPA circa la consistenza delle emissioni sonore non sono mai avvenute e poiché l'ordinanza "deve fondarsi su congrue motivazioni, posto che la situazione di pericolo deve risultare da inequivoci accertamenti tecnici", non è possibile ordinare la chiusura di un'attività nelle more dell'accertamento. Inoltre, anche nel secondo verbale vi è una totale mancanza di rilevazione acustica e non è stata svolta nemmeno in seguito alcuna istruttoria. Per queste ragioni, secondo il giudice, nessun provvedimento sanzionatorio poteva essere emanato legittimamente.

Si segnala che l'art. 54 c.7 del T.U. degli Enti Locali prevede che qualora l'ordinanza contingibile e urgente sia rivolta a soggetti determinati e questi non vi ottemperano, il Sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati.

Infine, si deve menzionare l'ipotesi in cui il giudice annulli l'ordinanza emessa dal Sindaco la quale ha causato dei danni al destinatario. Chi è tenuto, in questo caso, al versamento del risarcimento in caso di accertamento di un danno dovuto alla chiusura del locale? Sul tema è intervenuta la Corte di Cassazione⁶¹ stabilendo che se il Sindaco emette un'ordinanza di chiusura di un pubblico esercizio al fine di tutelare l'ordine e la tranquillità pubblica, e non a prevenire o eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini non sta agendo come ufficiale di governo ma come organo dell'ente territoriale.

Dunque, in questo caso, a seguito dell'annullamento del provvedimento dichiarato illegittimo dal T.A.R. che ha recato un danno al titolare dell'esercizio pubblico, la richiesta di risarcimento va rivolta all'Ente comunale e non allo Stato⁶².

Concludendo, si dà atto del fatto che un'altra tipologia di ordinanza contingibile e urgente che viene adottata dai Sindaci per contrastare fenomeni di degrado connessi con la movida è prevista all'art. 50, comma 7-bis che consente al Sindaco di limitare per un periodo non superiore a 30 giorni gli "orari in materia

inquinamento acustico rappresenta di per sé una minaccia per la salute pubblica (Cons. Stato, sez. V, n. 1372/2013)".

⁶⁰ Cfr. FABRIS E., cit.

⁶¹ Cass. civ., sez. III, 22/03/2012, n.4547, in banca dati ForoPlus.

⁶² Cfr. VILLA A., *Chi paga se il Sindaco sbaglia a emettere un'ordinanza di chiusura rivolta ad un pub?*, Diritto e Giustizia online, fasc.0, 2012, pag. 173 (Nota a: Cassazione civile, 22 marzo 2012, n.4547, sez. III).

di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche, nonché limitazioni degli orari di vendita degli esercizi del settore alimentare o misto, e delle attività artigianali di produzione e vendita di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato e di erogazione di alimenti e bevande attraverso distributori automatici” al fine di tutelare la tranquillità e il riposo dei residenti, l’ambiente e il patrimonio culturale. La norma, inoltre, risulta particolarmente calzate per il tema qui indagato poiché fa espresso riferimento a “determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, o in altre aree comunque interessate da fenomeni di aggregazione notturna”.

3.2 Il D.P.C.M. 14 novembre 1997: la determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore e il limite differenziale

L’art. 3, c.1 lett. a) della L. 447/1995 individua tra le competenze dello Stato in tema di inquinamento acustico quella di determinare, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’ambiente, di concerto con il Ministro della sanità e sentita la Conferenze permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, i valori limite previsti all’art. 2 della stessa legge, ossia i valori limite di emissione, i valori limite di immissione, i valori di attenzione ed i valori di qualità.

Risponde a questa finalità il D.P.C.M. 14 novembre 1997 rubricato “Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore”. Quanto ai valori limite di emissione, l’art. 2 della norma in esame precisa che essi sono riferiti tanto alle sorgenti fisse quanto a quelle mobili⁶³. Nello specifico, i valori limite di emissione delle singole sorgenti fisse sono individuati nella tabella B allegata al decreto che deve essere applicata a tutte le aree del territorio in base ad una classificazione in zone individuata dalla tabella A. Invece, i valori limite di emissione del rumore delle sorgenti sonore mobili e dei singoli macchinari costituenti le sorgenti sonore fisse, sono regolamentati dalle norme di omologazione e certificazione delle stesse. I rilevamenti vengono effettuati in corrispondenza degli spazi utilizzati da persone e Comunità.

Per quanto concerne i valori limite assoluti di immissione disciplinati dall’art. 3, essi si riferiscono al rumore immesso nell’ambiente esterno dall’insieme di tutte le sorgenti e sono indicati nella tabella C allegata al decreto.

⁶³ Ai sensi dell’art. 2 comma 1, lettera c) della l. 447/1995 le sorgenti sonore fisse sono “gli impianti tecnici degli edifici e le altre installazioni unite agli immobili anche in via transitoria il cui uso produca emissioni sonore; le infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali, marittime, industriali, artigianali, commerciali ed agricole; gli impianti eolici; i parcheggi; le aree adibite a stabilimenti di movimentazione merci; i depositi dei mezzi di trasporto di persone e merci; le aree adibite ad attività sportive e ricreative”. Secondo la lettera d) dello stesso articolo le sorgenti sonore mobili sono “tutte le sorgenti sonore non comprese nella lettera c)”.

A questo proposito, il D.P.C.M. 14/11/97 è in linea con quanto prevedeva il D.P.C.M. 1/3/91, non solo quanto ai limiti fissati ma anche perché entrambi contengono un'unica tabella valida per tutti i tipi di fonti sonore. Questa impostazione fu criticata al tavolo tecnico della Conferenza Stato-Regioni in quanto le Regioni proposero di fissare limiti assoluti di immissione diversificati in base alla fonte di rumore⁶⁴. E, in effetti, la critica è risultata fondata dal momento che i limiti della tabella C non si applicano all'interno delle fasce di pertinenza di infrastrutture stradali, ferroviarie, marittime, aeroportuali e delle altre sorgenti sonore indicate all'art. 11 c.1 della L. 447/95 e individuate dai relativi decreti attuativi.

La norma prosegue stabilendo che i valori limite differenziali di immissione sono 5 dB per il periodo diurno e 3 dB per il periodo notturno, all'interno degli ambienti abitativi. Tali limiti non rilevano se il rumore misurato a finestre aperte durante il periodo diurno è inferiore a 50 dB(A) e inferiore a 40 dB(A) durante il periodo notturno e se il livello del rumore ambientale misurato a finestre chiuse sia inferiore a 35 dB(A) durante il periodo diurno e 25 dB(A) durante il periodo notturno.

Quanto ai valori di attenzione, essi sono espressi come livelli continui equivalenti di pressione sonora ponderata "A", riferiti al tempo a lungo termine. Nel caso in cui siano riferiti ad un'ora, sono i valori della tabella C aumentati di 10 dB per il periodo diurno e 5 dB per il periodo notturno; se relativi ai tempi di riferimento previsti nella tabella, sono i valori della tabella C senza aumenti.

Per l'adozione dei piani di risanamento previsti all'art. 7 della L. 447/95 è sufficiente il superamento di uno di questi due valori.

I valori di qualità sono elencati nella tabella D allegata al decreto.

Si sottolinea che mentre i valori di emissione si riferiscono al rumore prodotto dalle singole sorgenti, il valore assoluto di immissione, il valore di attenzione e quello di qualità sono determinati dalla somma del rumore prodotto da tutte le sorgenti in un preciso luogo (c.d. rumore ambientale).

Va precisato, inoltre, che i valori determinati dal decreto in esame sono stabiliti differentemente a seconda della destinazione d'uso del territorio stabilita dalla tabella A allegata allo stesso decreto. Nello specifico, vengono individuate sei classi: aree particolarmente protette, aree destinate ad uso prevalentemente residenziale, aree di tipo misto, aree di intensa attività umana, aree prevalentemente industriali e aree esclusivamente industriali⁶⁵. A ciascuna di

⁶⁴ MENINI L., *La legge quadro 447/95 e i decreti attuativi*, in https://www.allco.it/wp-content/uploads/2017/09/legge447_05.pdf.

⁶⁵ La tabella A del D.P.C.M. 14 novembre 1997 determina la classificazione del territorio comunale nel modo seguente: CLASSE I - aree particolarmente protette: rientrano in questa classe le aree nelle quali la quiete rappresenta un elemento di base per la loro utilizzazione: aree ospedaliere, scolastiche, aree destinate al riposo ed allo svago, aree residenziali rurali, aree di particolare interesse urbanistico, parchi pubblici, ecc.; CLASSE II - aree destinate ad uso prevalentemente

queste classi, corrispondono diversi valori limite di emissione, valori limiti assoluti di immissione e valori di qualità.

Concludendo, l'art. 8 del D.P.C.M. in esame sancisce che "in attesa che i Comuni provvedano agli adempimenti previsti dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge 26 ottobre 1995, n.447, si applicano i limiti di cui all'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 1991". Dunque, fino a quando i Comuni non adotteranno i piani di zonizzazione, continuano ad applicarsi i limiti previsti dal D.P.C.M. del 1991. Ciò vale solo per valori limite assoluti e non per i valori limite differenziali che continuano ad applicarsi anche a seguito della classificazione in zone del Comune⁶⁶.

3.3 I requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante o di pubblico spettacolo

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera h) della legge 26 ottobre 1995, n. 447, lo Stato è tenuto a determinare i requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante o di pubblico spettacolo. In ottemperanza a questa norma, è stato emesso il D.P.C.M. 18/7/97 intitolato "Determinazione dei requisiti delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante" (c.d. decreto discoteche).

L'art. 1 precisa il campo di applicazione della norma che è volta a fissare i requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante, intesi anche come i circoli privati a ciò abilitati o di pubblico spettacolo, in ambiente chiuso o aperto.

residenziale: rientrano in questa classe le aree urbane interessate prevalentemente da traffico veicolare locale, con bassa densità di popolazione, con limitata presenza di attività commerciali ed assenza di attività industriali e artigianali; CLASSE III - aree di tipo misto: rientrano in questa classe le aree urbane interessate da traffico veicolare locale o di attraversamento, con media densità di popolazione, con presenza di attività commerciali, uffici con limitata presenza di attività artigianali e con assenza di attività industriali; aree rurali interessate da attività che impiegano macchine operatrici; CLASSE IV - aree di intensa attività umana: rientrano in questa classe le aree urbane interessate da intenso traffico veicolare, con alta densità di popolazione, con elevata presenza di attività commerciali e uffici, con presenza di attività artigianali; le aree in prossimità di strade di grande Comunicazione e di linee ferroviarie; le aree portuali, le aree con limitata presenza di piccole industrie; CLASSE V - aree prevalentemente industriali: rientrano in questa classe le aree interessate da insediamenti industriali e con scarsità di abitazioni; CLASSE VI - aree esclusivamente industriali: rientrano in questa classe le aree esclusivamente interessate da attività industriali e prive di insediamenti abitativi.

⁶⁶ T.A.R. Trieste, sez. I, 29/01/2019, n.47, in Foro Amm., 2019; T.A.R. Napoli, sez. III, 13/05/2016, n.2457 in Foro amm.

Ai sensi dell'art. 2, il livello di pressione sonora all'interno di questi luoghi non deve superare il valore di 103 dB(A) L_{ASmax} e 95 dB(A) L_{Aeq} ⁶⁷, posto che questi limiti si riferiscono al tempo di funzionamento dell'impianto elettroacustico di diffusione sonora nel periodo di apertura al pubblico.

La norma prosegue fissando alcuni obblighi in capo al gestore, il quale oltre a rispettare i limiti fissati dalla norma, deve dotarsi di un sistema di registrazione continuo e di un sistema di controllo automatico su cui devono essere svolte delle calibrazioni e delle verifiche prima della loro messa in opera di cui dovrà essere rilasciata apposita documentazione. Inoltre, il gestore è responsabile del funzionamento di tali sistemi e in caso di guasti ne deve dare notizia entro ventiquattro ore all'autorità di vigilanza. Va precisato che, come previsto dall'allegato B, le registrazioni devono essere conservate per almeno tre mesi e devono essere rese disponibili da parte del gestore per eventuali controlli e verifiche.

Successivamente al D.P.C.M. 18 settembre 1997 è stato emesso il D.P.C.M. 16 aprile 1999, n. 215 che si occupa anch'esso di determinare i limiti di rumore nei luoghi di intrattenimento danzante e di pubblico spettacolo e nei pubblici esercizi, il quale ha abrogato il precedente decreto. Dunque, attualmente la regolamentazione di riferimento per attività quali i bar, pub, discoteche, circoli ecc., è data dal D.P.C.M. 16 aprile 1999, n. 215.

Più nel dettaglio, l'art. 1, definendo il campo di applicazione della norma, determina i requisiti acustici delle sorgenti sonore "nei luoghi di pubblico spettacolo o di intrattenimento danzante, compresi i circoli privati in possesso della prescritta autorizzazione, nonché nei pubblici esercizi che utilizzano impianti elettroacustici di amplificazione e di diffusione sonora, in qualsiasi ambiente sia al chiuso che all'aperto". Una novità rispetto al D.P.C.M. del 18 settembre 1997 è che sono state escluse dal campo di applicazione della norma le manifestazioni e gli spettacoli temporanei o mobili che prevedono l'uso di macchine o di impianti rumorosi autorizzati.

L'art. 2 stabilisce che, fermi restando i limiti generali e i limiti stabili dal D.P.C.M. 14 novembre 1997, i valori dei livelli massimi di pressione sonora consentiti sono: a) 105 dB (A) L_{ASmax} , a decorrere dal 1° giugno 1999, limitatamente ai luoghi di pubblico spettacolo o di intrattenimento danzante, e da sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento, per tutti gli altri pubblici esercizi; b) 103 dB (A) L_{ASmax} , a decorrere da dodici mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento; c) 102 dB (A) L_{ASmax} a decorrere da ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento; d) 95 dB (A) L_{Acq} a decorrere

⁶⁷ Secondo il punto 2 dell'allegato A, "la misurazione del livello della pressione sonora deve essere effettuata con la caratteristica dinamica slow e con la curva di ponderazione A nel punto, accessibile al pubblico, di maggiore livello di pressione sonora: dell'insieme dei valori così misurati si considera il maggiore".

dal 1 giugno 1999, limitatamente ai luoghi di pubblico spettacolo o di intrattenimento danzante, e da sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento, per tutti gli altri pubblici esercizi.

Dunque, la norma fissa un progressivo abbassamento dei livelli massimi di pressione sonora ammessi secondo scadenze prefissate dall'entrata in vigore del regolamento in esame.

Successivamente vengono indicati gli obblighi del gestore che, a differenza del DPCM del 18 settembre 1997, ricadono anche in capo al soggetto diverso dal gestore che utilizza autonomamente gli impianti in base ad un titolo di godimento che non comporta la costituzione di rapporti di subordinazione o di collaborazione continua e coordinata. Esso, infatti, risponde, in solido con il gestore, della violazione degli obblighi previsti dal regolamento.

Un altro aspetto di novità della norma è dato dall'aver previsto diversi tipi di verifiche a seconda che gli impianti elettroacustici siano idonei o inidonei a superare i limiti consentiti. In questo secondo caso, il gestore del locale o colui che utilizza gli impianti in base ad un titolo di godimento, redigono una dichiarazione sostitutiva *ex art. 4* della legge 4 gennaio 1968, n. 15 che deve essere conservata ed esibita su richiesta all'autorità di controllo assieme alla relazione del tecnico competente.

Nel caso in cui, invece, risulti che l'impianto elettroacustico sia in grado di superare i limiti consentiti, a causa delle sue caratteristiche tecniche, il tecnico competente dovrà svolgere un ulteriore accertamento "nelle condizioni di esercizio più ricorrenti del locale, tenendo conto del numero delle persone mediamente presenti, del tipo di emissione sonora più frequente e delle abituali impostazioni dell'impianto"⁶⁸. All'esito della procedura, se risulta che i valori accertati rispettano i limiti consentiti, il gestore del locale o il soggetto che ha in godimento gli impianti elettroacustici redigono la dichiarazione sostitutiva *ex art. 4* della legge 4 gennaio 1968, n. 15 che deve essere conservata ed esibita su richiesta alle autorità di controllo con la relazione del tecnico competente. Se invece, all'esito dell'accertamento, i valori dovessero risultare superiori a quelli prescritti, il gestore del locale è tenuto ad attuare tutti gli interventi indicati dal tecnico competente necessari per evitare il superamento dei limiti consentiti.

In ogni caso, le apparecchiature utilizzate dovranno essere dotate di meccanismi che ne impediscano la manomissione.

Infine, l'art. 7 del regolamento in questione prevede la realizzazione di apposite campagne di informazione e di sensibilizzazione da parte dei Ministeri dell'ambiente e della sanità, che devono concordarne le modalità con le associazioni maggiormente rappresentative delle categorie produttive interessate. Scopo di queste campagne è l'attuazione delle norme del decreto stesso e dei principi contenuti nella legge quadro sull'inquinamento acustico.

⁶⁸ Art. 5 del D.P.C.M. 16 aprile 1999, n. 215.

4. Il quadro normativo in tema di edilizia acustica

Ai fini di questa trattazione è opportuno un approfondimento sulla normativa vigente in materia di edilizia acustica, la quale ruota attorno al D.P.C.M. 5 dicembre 1997 rubricato "Determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici".

Anch'esso, come si legge all'art. 1, è stato emanato in attuazione dell'art. 3, comma 1, lett. e) della L. 26 ottobre 1995, n. 447 al fine di individuare i requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti in opera. Dunque, vengono qui fissati i valori limite da rispettare per l'isolamento dal rumore negli immobili. Per quanto riguarda tipologie di rumore diverse, invece, si applicano altri provvedimenti attuativi quali quelli già analizzati. L'art. 1 da conto in maniera espressa anche della ratio della norma, ossia "ridurre l'esposizione umana al rumore".

I valori limiti variano a seconda della classificazione operata nella tabella A degli ambienti abitativi. Posto che, secondo l'art. 2, comma 1, lett. b), L. 447/96 gli ambienti abitativi sono quelli destinati alla permanenza di persone o di Comunità e usati per le diverse attività umane, si è posto il quesito se i locali che normalmente sono considerati non abitabili siano o non siano soggetti al rispetto dei requisiti acustici del D.P.C.M. 5 dicembre 1997. La Commissione acustica UNI è intervenuta a tal proposito, specificando che gli ambienti in cui le persone rimangono per brevi periodi e il cui clima acustico non è un requisito essenziale, non rientrano nella definizione di ambiente abitativo. Eventualmente, i requisiti di isolamento acustico devono essere applicati tra ambienti abitativi e non abitativi nel caso in cui da questi ultimi possano provenire delle fonti di rumore⁶⁹.

Tra gli edifici abitabili sono individuate sette categorie di immobili, tra cui figurano gli "edifici adibiti ad attività ricreative o di culto o assimilabili" (categoria F)⁷⁰. Per ciascuna categoria, inoltre, sono previsti diversi valori che a loro volta differiscono in base ai parametri disciplinati all'allegato A. Tali parametri sono il tempo di riverberazione (T) come definito dalla norma ISO 3382:1975 che è il tempo necessario perché un suono decada di 60 dB all'interno di un locale⁷¹; il potere fonoisolante apparente (R'), definito dalla norma EN ISO 140-5: 1996 che

⁶⁹ RENDINA E., cit., p. 25.

⁷⁰ La classificazione degli ambienti abitativi operata dalla Tabella A è la seguente: categoria A: edifici adibiti a residenza o assimilabili; categoria B: edifici adibiti ad uffici e assimilabili; categoria C: edifici adibiti ad alberghi, pensioni ed attività assimilabili; categoria D: edifici adibiti ad ospedali, cliniche, case di cura e assimilabili; categoria E: edifici adibiti ad attività scolastiche a tutti i livelli e assimilabili; categoria F: edifici adibiti ad attività ricreative o di culto o assimilabili; categoria G: edifici adibiti ad attività commerciali o assimilabili.

⁷¹ <https://www.anit.it/anit-risponde/dpcm-5-12-1997-sintesi-anit/>.

consiste nel rumore aereo tra diverse unità immobiliari e che indica quanti dB è in grado di eliminare la partizione cosicché più il valore R'_w è alto, più l'isolamento è migliore⁷²; l'isolamento acustico standardizzato di facciata ($D_{2m,nT}$), ossia l'isolamento dai rumori esterni che indica quanti dB è in grado di eliminare la facciata⁷³; il livello di rumore di calpestio (L'_n) definito dalla norma EN ISO 140-6:1996 che si misura attraverso un apparecchio per il calpestio che registra il rumore percepito e più questo è basso più l'isolamento è migliore⁷⁴; l'isolamento dai rumori di impianti a funzionamento discontinuo (L_{ASmax}), ossia il picco massimo di pressione sonora emesso dall'impianto e infine l'isolamento dai rumori di impianti a funzionamento continuo (L_{Aeq}), cioè il livello costante di rumore emesso dall'impianto.

Inoltre, vengono fissati dei limiti alla rumorosità prodotta dagli impianti tecnologici. Più nel dettaglio è illecito il superamento di 35 dB(A) L_{Amax} con costante di tempo slow per i servizi a funzionamento discontinuo e il superamento di 25 dB(A) L_{Aeq} per i servizi a funzionamento continuo (impianti di riscaldamento, aerazione e condizionamento). I rilevamenti devono essere eseguiti nell'ambiente in cui il livello di rumore è più elevato che deve essere diverso rispetto a quello in cui ha origine.

La Tabella B, riportata in figura, individua i valori limite, divisi per categoria abitativa e per grandezze.

Tabella B del D.P.C.M. 5 dicembre 1997

Categorie di cui alla Tab. A	Parametri				
	R'_w (*)	$D_{2m,nT,w}$	$L'_{n,w}$	L_{ASmax}	L_{Aeq}
1. D	55	45	58	35	25
2. A, C	50	40	63	35	35
3. E	50	48	58	35	25
4. B, F, G	50	42	55	35	35

(*) Valori di R'_w riferiti a elementi di separazione tra due distinte unità immobiliari.

Da questa Tabella emerge una contraddizione. Infatti, nell'allegato A del decreto in esame si dice che la rumorosità prodotta dagli impianti tecnologici con funzionamento continuo non può superare i 25 dB di L_{Aeq} , mentre nella Tabella B lo stesso valore è differenziato a seconda della categoria di edificio e si noti come per le categorie A,C, B, F e G il valore limite è fissato a 35 dB.

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ *Ibidem.*

È curioso anche il fatto che con riferimento al rumore da calpestio, vi è una minore tolleranza per i luoghi adibiti ad uffici, attività commerciali, ricreative dove vi è un limite di 55 dB rispetto sia agli edifici residenziali e agli alberghi per i quali viene accettata una soglia di 63 dB, sia agli ospedali e alle scuole per cui il limite è di 58 dB.

In ogni caso, i requisiti acustici fissati nella Tabella B rientrano tra i requisiti igienico-sanitari e, dunque, il mancato rispetto comporta il divieto di rilascio del certificato di agibilità o di abitabilità. Tuttavia, la verifica del rispetto dei requisiti acustici spesso non viene attuata dalle amministrazioni comunali competenti ma avviene solo a livello progettuale, dando luogo così ad una serie di contenziosi legali⁷⁵.

Si sottolinea che come è già stato evidenziato⁷⁶, per gli edifici adibiti a discoteca, circolo privato, pubblico esercizio e per gli impianti di tipo sportivo, ricreativo, produttivo e commerciale, è inoltre necessario produrre una documentazione di impatto acustico ai sensi dell'art. 8 della L. 447/95 per valutare la compatibilità con il D.P.C.M. 14 novembre 1997.

In un primo momento non era chiaro se fossero tenuti al rispetto dei valori limite solo gli edifici di nuova realizzazione o anche quelli già esistenti.

La Circolare del Ministro dell'Ambiente 9 marzo 1999 ha specificato che sono tenuti al rispetto dei valori limite individuati dal D.P.C.M. 5 dicembre 1997 "tutti gli edifici per i quali debba essere rilasciata una concessione edilizia e/o siano soggetti agli adempimenti di cui all'art. 8 della L. 447/95", nonché tutti i nuovi impianti tecnologici. Invece, non sono soggetti ai medesimi limiti gli edifici che non sono oggetto di totale ristrutturazione. Quanto agli edifici già esistenti non c'è un obbligo generico di rispettare i valori limite ma varie fonti normative specificano che i requisiti acustici passivi devono essere applicati in sede di ristrutturazione. Ad esempio, la legge regionale della Lombardia n. 13 del 2001, all'art. 7, sancisce che "gli interventi sul patrimonio edilizio esistente" devono essere oggetto di una previa progettazione acustica compiuta da un tecnico competente in acustica. Lo stesso orientamento lo si rinviene nel parere del Ministero dell'Ambiente prot. n. 3632/Siar/98 del 1° settembre 1998 e nel successivo Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici durante l'adunanza del 26 giugno 2014, il quale ha determinato che il D.P.C.M. 5 dicembre 1997 si applica "anche in caso di ristrutturazioni di edifici esistenti che prevedono il rifacimento anche parziale di impianti tecnologici e/o di partizioni orizzontali o verticali (solai, coperture, pareti divisorie ecc.), e/o delle chiusure esterne dell'edificio (esclusa la sola tinteggiatura delle facciate), oppure la suddivisione di unità immobiliari interne all'edificio"

⁷⁵ RENDINA E., cit., p. 19.

⁷⁶ V. *supra*, pp. 18-19.

Da tutto ciò si può dedurre che la ristrutturazione di un edificio esistente è vista dal legislatore come un'occasione per allinearsi alla normativa sui requisiti acustici passivi degli edifici⁷⁷.

4.1 La responsabilità del costruttore-venditore di immobili per il mancato rispetto dei parametri acustici

Il mancato rispetto dei parametri acustici passivi degli edifici comporta il sorgere della responsabilità in capo a colui che ha venduto il bene. Infatti, ai sensi dell'art. 1490, comma 1, c.c. "il venditore è tenuto a garantire che la cosa venduta sia immune da vizi che la rendano inidonea all'uso a cui è destinata o ne diminuiscano in modo apprezzabile il valore". Dunque, colui che ha acquistato l'immobile e ne è divenuto proprietario ha diritto a rivalersi sull'alienante, nonostante in genere la costruzione di un edificio sia il frutto dell'ingegno di diversi soggetti. Rileva a questo proposito una sentenza del Tribunale di Torino del 2007⁷⁸ che ha accolto la domanda di riduzione del prezzo di acquisto a causa dell'inadeguatezza dell'isolamento acustico relativo al rumore di calpestio che riduceva il valore dell'immobile del 20%.

Ai fini della condanna del costruttore-venditore la giurisprudenza ha accolto il richiamo anche all'art. 1669, comma 1, c.c. ai sensi del quale "quando si tratta di edifici o di altre cose immobili destinate per loro natura a lunga durata, se, nel corso di dieci anni dal compimento, l'opera, per vizio del suolo o per difetto della costruzione, rovina in tutto o in parte, ovvero presenta evidente pericolo di rovina o gravi difetti, l'appaltatore è responsabile nei confronti del committente e dei suoi aventi causa purché sia fatta la denuncia entro un anno dalla scoperta". È questa una norma dettata per il rapporto tra appaltatore e committente, ma la giurisprudenza ha accettato che essa si riferisca anche al costruttore-venditore e all'acquirente⁷⁹. Inoltre, è ormai consolidato l'orientamento che annovera tra i "gravi vizi" anche l'inadeguato isolamento acustico dell'immobile, sull'assunto che il difetto di costruzione riguarda non solo elementi essenziali dell'immobile ma anche "quegli elementi secondari o accessori funzionali all'impiego duraturo dell'opera [che sono tali] da incidere in modo considerevole sul godimento dell'immobile", rendendo applicabile la norma in esame nel caso di violazione dei parametri passivi acustici degli immobili⁸⁰.

⁷⁷ RENDINA E., cit., p. 18.

⁷⁸ Tribunale Torino sez. VIII, 23/04/2007, n.2715, in *Il civilista*, 2009.

⁷⁹ Tribunale Ancona sez. II, 13/05/2021, n.638, in banca dati De Jure.

⁸⁰ Tribunale Livorno, 20/01/2020, n.60, in banca dati De Jure; Corte appello Ancona sez. I, 03/07/2019, n.1126, in banca dati De Jure; Cass. civ., sez. II, 04/10/2011, n.20307, in banca dati Foroplus.

In aggiunta, il giudice di legittimità ha affermato che in tema di garanzia per gravi difetti dell'opera ex art. 1669 c.c., il termine per la denuncia non inizia a decorrere fino a quando il committente non abbia conoscenza sicura dei difetti, ossia fino a quando non si sia manifestata la gravità dei difetti e non si sia acquisita, a seguito di accertamenti tecnici, una comprensione del fenomeno e una chiara individuazione delle cause⁸¹. Ad ogni modo, il termine decorre immediatamente, e quindi senza la necessità che si compiano degli accertamenti tecnici, quando si tratti di un vizio di immediata percezione sia nella sua entità che nelle sue origini⁸².

La Cassazione ha successivamente specificato che l'art. 1669 c.c. si applica non solo quando il venditore dell'immobile "abbia personalmente e cioè con propria gestione di uomini e mezzi" costruito l'immobile, ma anche quando pur servendosi di altri soggetti (es. l'appaltatore, il progettista, il direttore dei lavori ecc.), abbia mantenuto il potere di impartire direttive o di sorvegliare lo svolgimento dei lavori in modo tale che l'opera sia comunque a lui riferibile⁸³.

Al contrario, in diverse occasioni la Suprema Corte si è espressa a favore della natura extracontrattuale dell'art. 1669 c.c. che consentirebbe di condannare a titolo di concorso la ditta appaltatrice dei lavori di ristrutturazione, il direttore dei lavori e tutti i soggetti che a vario titolo hanno contribuito alla determinazione dell'evento dannoso. In particolare, secondo la Corte, "esercitando per conto del committente i medesimi poteri di controllo sull'attuazione dell'appalto che questi ritiene di non poter svolgere di persona, il direttore dei lavori ha il dovere, attesa la connotazione tecnica della sua obbligazione, di vigilare affinché l'opera sia eseguita in maniera conforme al progetto, al capitolato e alle regole della buona tecnica"⁸⁴. Ancora, secondo la Suprema Corte, ciò che determina una responsabilità ex art. 1669 c.c. è la "partecipazione alla costruzione dell'immobile in posizione di autonomia decisionale" che rende condannabili oltre all'appaltatore, come previsto dalla lettera della norma, anche altri soggetti tra cui lo stesso committente "che abbia provveduto alla costruzione dell'immobile con propria gestione diretta, ovvero sorvegliando personalmente l'esecuzione dell'opera, sì da rendere l'appaltatore un mero esecutore dei suoi ordini"⁸⁵.

⁸¹ Tribunale Livorno, cit.; Cass. civ., sez. II, 23/01/2008, n.1463, in banca dati ForoPlus; Tribunale Bari sez. II, 21/06/2019, n.2661, in banca dati De Jure.

⁸² Cass. civ., sez. III, 08/05/2014, n.9966, in banca dati ForoPlus; Cass. civ., sez. II, 29/10/2019, n.27693, in banca dati ForoPlus.

⁸³ Cass. civ., sez. II, 10/10/2001, n.12406, in banca dati ForoPlus.

⁸⁴ Corte appello Ancona sez. I, 03/07/2019, n.1126, in banca dati De Jure.

⁸⁵ Cass. civ., sez. II, 16/02/2006, n.3406, in banca dati ForoPlus.

In ogni caso, grava sul venditore l'onere di provare di non aver avuto nessun potere di direttiva e di controllo sull'impresa appaltatrice⁸⁶.

4.2 La norma UNI 11367 e il suo valore giuridico

Nel 2010 l'Ente Nazionale Italiano di Unificazione (UNI), un ente privato composto da specialisti di vari settori tecnici che partecipano ai lavori di scrittura della normativa tecnica, ha emanato la c.d. norma UNI 11367.

Scopo della norma è fornire una chiave di lettura semplice e immediata agli acquirenti in merito alla qualità acustica degli edifici; incentivare il miglioramento della qualità acustica; fare in modo che la qualità acustica diventi un parametro di mercato; ridurre i contenziosi.

La norma individua quattro classi e a ciascuna di esse corrispondono valori limite diversi a seconda del requisito preso in considerazione. I requisiti sono: l'isolamento acustico normalizzato di facciata; il potere fonoisolante apparente di partizioni verticali e orizzontali fra ambienti di differenti unità immobiliari; il livello di pressione sonora di calpestio normalizzato fra ambienti di differenti unità immobiliari; il livello sonoro corretto immesso da impianti a funzionamento continuo; il livello sonoro corretto immesso da impianti a funzionamento discontinuo.

Tabella 1. Norma UNI 11367 – Valori limite per classi acustiche

Classe	a) Descrittore isolamento acustico normalizzato di facciata	b) Descrittore potere fonoisolante apparente di partizioni verticali e orizzontali fra ambienti di differenti unità immobiliari	c) Descrittore livello di pressione sonora di calpestio normalizzato fra ambienti di differenti unità immobiliari	d) Livello sonoro corretto immesso da impianti a funzionamento continuo	e) Livello sonoro corretto immesso da impianti a funzionamento discontinuo
	$D_{2m,nt,w}$ (dB)	R'_w (dB)	L'_{nw} (dB)	$L_{i,c}$ (dB)	$L_{i,d}$ (dB)
I	≥ 43	≥ 56	≤ 53	≤ 25	≤ 30
II	≥ 40	≥ 53	≤ 58	≤ 28	≤ 33
III	≥ 37	≥ 50	≤ 63	≤ 32	≤ 37
IV	≥ 32	≥ 45	≤ 68	≤ 37	≤ 42

87

Inoltre, sono previsti due descrittori riferiti alle partizioni orizzontali e verticali che separano ambienti abitativi della stessa unità immobiliare⁸⁸ e si tratta

⁸⁶ Tribunale Parma, 07/09/2017, n.1226, in banca dati De Jure.

⁸⁷ Vedi <https://www.ra.camcom.gov.it/eurospportello/allegati-giuseppe/seminario-classificazione-acustica-edifici/fausti-1-ccia-uni-11367-11444-sintesi.pdf>.

⁸⁸ Secondo la norma UNI 11367 per unità immobiliare si intende una "porzione di fabbricato, o un fabbricato, o un insieme di fabbricati ovvero un'area che, nello stato in cui si trova e secondo l'uso locale, presenta potenzialità di autonomia funzionale e reddituale".

del descrittore dell'isolamento acustico normalizzato di partizioni verticali e orizzontali tra ambienti della stessa unità immobiliare e il descrittore del livello di pressione sonora di calpestio normalizzato tra ambienti della stessa unità immobiliare. Anche in questo caso ai valori limite associati ai descrittori corrisponde una delle quattro classi.

Va aggiunto che la classe dipende da una valutazione qualitativa dei livelli di rumore il cui esito indica una qualità modesta, di base, buona e molto buona.

La classificazione acustica di un edificio consente di informare adeguatamente i futuri acquirenti sulle caratteristiche dell'unità immobiliare e di evitare eventuali contenziosi tra i vari soggetti che intervengono nel processo edilizio.

Quanto al procedimento di valutazione è necessario identificare tutti gli elementi tecnici verificabili dell'unità immobiliare e per ognuno di essi si determina il valore utile, ossia il valore dei pertinenti requisiti, corretto con l'incertezza di misura che è indicata nell'appendice F della norma. Infine, per ogni requisito si determina la classe dell'unità immobiliare posto che in linea di massima il valore di un requisito si individua attraverso misurazioni per ognuno degli elementi tecnici misurabili.

Infine, la norma sancisce che è responsabilità del tecnico competente che determina la classe applicare correttamente e integralmente la normativa. Nel caso in cui egli intenda discostarsi rispetto alle prescrizioni previste dovrà rendere noto l'oggetto della deroga e le ragioni che ne stanno alla base.

Quanto al valore giuridico della UNI 11367, essa è stata sollecitata dal Ministero dell'Ambiente con il fine di recepirla così com'è in una legge dandole così un valore cogente. Invece, fino ad oggi è stato solamente redatto un progetto di decreto legislativo. Tuttavia, il progetto di decreto si ispira solo in parte alla normativa tecnica. Infatti, ad esempio, il progetto prevede che il rispetto dei requisiti acustici passivi sia obbligatorio solo per i nuovi edifici che verranno costruiti dopo l'entrata in vigore del decreto. Inoltre, nella bozza di decreto non si definisce cosa sia la ristrutturazione, totale o parziale e manca una individuazione chiara dei valori limite per le ristrutturazioni. Oltre a questo, il progetto non prevede obblighi di controllo circa i requisiti acustici da parte dei Comuni che sono solo tenuti a chiedere attestazioni a costruttori e direttori lavori (dichiarazioni sostitutive di notorietà)⁸⁹.

Dunque, per ora, la UNI 11367 resta un documento tecnico e non uno strumento normativo⁹⁰. Tuttavia, per completezza, va aggiunto che essa è richiamata nel D.M. 11 ottobre 2017 rubricato "Criteri ambientali minimi per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici". Si tratta di una norma che

⁸⁹ GARAI M., *Per le regole sul rumore rischio di una retromarcia*, Il Sole 24 ore, 13 settembre 2016.

⁹⁰ Tribunale civile Savona, 6/04/2018 n. 385, in banca dati Foroplus.

definisce nuove prescrizioni per le gare d'appalto per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione degli edifici pubblici. Qui, nell'allegato A, al punto 2.3.5.6 dedicato al "comfort acustico", si sancisce che "i valori dei requisiti acustici passivi dell'edificio devono corrispondere almeno a quelli della classe II ai sensi della norma UNI 11367. Gli ospedali, le case di cura e le scuole devono soddisfare il livello di «prestazione superiore» riportato nel prospetto A.1 dell'Appendice A della norma 11367. Devono essere altresì rispettati i valori caratterizzati come «prestazione buona» nel prospetto B.1 dell'appendice B alla norma UNI 11367". Inoltre, i professionisti che collaborano alla realizzazione dell'immobile, devono dare conto del rispetto dei requisiti previsti dalla normativa, sia in fase di progetto iniziale che di verifica finale delle conformità, mediante la presentazione di un progetto acustico e una relazione di collaudo ai sensi, della UNI 11367 e di altre norme richiamate. Dunque, si può concludere che il D.M. 11 ottobre 2017 ha dato una veste legale alla norma UNI 11367, la quale è divenuta un requisito vincolante per le imprese che partecipano a gare d'appalto per la costruzione o la ristrutturazione di edifici pubblici, nonostante essa non sia ancora stata trasformata in una legge vera e propria.

5. L'art. 844 c.c.: la soglia della normale tollerabilità, il criterio comparativo e la priorità d'uso

L'art. 844 c.c. appresta una tutela di natura inibitoria contro le immissioni nei rapporti di vicinato. Si tratta di immissioni di vario tipo che comprendono ad esempio la propagazione nel fondo vicino di fumo, polveri, odori, rumore ecc.

In primo luogo, è importante sottolineare che questa norma è dettata solo per la tutela del proprietario del fondo vicino a quello da cui provengono le immissioni e non riguarda il più ampio problema dell'inquinamento ambientale. Quindi, potrebbe aversi una situazione in cui il danno prodotto da un fondo sia superiore rispetto a quello risarcibile mediante l'art. 844 c.c.

Risulta evidente che le immissioni non possono essere vietate in assoluto, poiché esse sono fisiologicamente connaturate alle attività materiali dei soggetti e pertanto sono necessarie e inevitabili in molti casi. Di tale inevitabilità, l'art. 844 c.c. tiene conto, ponendo la norma in negativo, ossia partendo dal presupposto che le immissioni siano qualcosa di scontato e solo a certe condizioni esse possono essere vietate. Infatti, la norma dispone 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".

Quindi, è il criterio della “normale tollerabilità” a costituire il discrimine tra un’immissione vietata e una che l’ordinamento non ritiene essere un’intrusione nella sfera giuridica altrui⁹¹.

Il criterio della normale tollerabilità è evidentemente un criterio di natura discrezionale che non è mai stato definito ulteriormente dal legislatore e che consente al giudice di valutare e contemperare gli interessi dei privati considerando tutte le circostanze che rilevano nella fattispecie concreta.

Allo scopo di orientare il giudizio sulla tollerabilità, la giurisprudenza negli anni ha elaborato il c.d. criterio comparativo/relativo, il quale prevede che nel formulare tale giudizio, il giudice debba considerare la situazione ambientale, variabile da luogo a luogo e non possa prescindere dalla rumorosità di fondo, da intendersi come il complesso di suoni di varia origine, continui e caratteristici del luogo, ai quali si sommano i rumori denunciati come immissioni anormali. Quindi, la tollerabilità viene accertata misurando la differenza tra il rumore di fondo e i picchi di immissione acustica. Da questa comparazione si ottiene un valore differenziale che rappresenta l’incremento del rumore causato dall’attività da cui deriva l’immissione denunciata⁹². Secondo la giurisprudenza maggioritaria, il limite della normale tollerabilità deve considerarsi superato allorché le immissioni denunciate, comportano un incremento della rumorosità rispetto al rumore ambientale di 3 dB(A), indipendentemente dall’intensità del rumore ambientale⁹³. È bene notare che il limite individuato dalla giurisprudenza è quantitativamente identico al limite differenziale del periodo notturno fissato dal D.P.C.M. 14 novembre 1997 all’art. 4 (5 dB per il periodo diurno e 3 dB per quello notturno). Tuttavia, questi limiti sono il frutto di operazioni diverse e il primo risulta essere maggiormente rigoroso. Infatti, i livelli di rumore previsti dal D.P.C.M. sono valori medi, maggiori rispetto ai picchi acustici che vengono calcolati ai fini del giudizio sulla tollerabilità. Per questo, il limite notturno fissato dalla legge di 3 dB è più permissivo rispetto ai 3 dB che si riferiscono al livello sonoro istantaneo⁹⁴.

L’art. 844 c.c. fornisce, inoltre, alcune linee guida che il giudice deve osservare nel compiere la valutazione sulla tollerabilità quali “la condizione dei

⁹¹ TRIMARCHI P., *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Milano, Giuffrè, terza edizione, 2021, pp. 199 – 200. Per un ulteriore approfondimento si veda altresì SALVI C., *La responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, terza edizione, 2019, pp. 106-109; ID., *Proprietà e possesso*, in Mazzamuto (a cura di), *Trattato del Diritto Privato*, Vol. III, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 99-103.

⁹² DE LUCA G., *L’intollerabilità delle immissioni acustiche nei rapporti privatistici e le difficoltà di coordinamento con la disciplina antinquinamento*, *Responsabilità civile e previdenza*, fasc. 3, 2019, p. 848, Nota a Cass. civ., 17 gennaio 2018, n. 1025, sez. III.

⁹³ Tribunale Pavia, sez. III, 06/12/2021, n. 1546, in banca dati De Jure; Cass. civ., sez. II, 05/08/2011, n.17051, in banca dati Foroplus; Cass. civ., sez. II, 05/11/2018, n.28201, in banca dati Foroplus.

⁹⁴ DE LUCA G., cit., p. 848 ss.

luoghi” che obbliga a considerare i piani regolatori con la loro divisione in zone omogenee. Ad esempio, in una zona classificata come esclusivamente industriale, il livello di tollerabilità delle immissioni sonore sarà considerato più alto rispetto ad una zona di carattere residenziale.

Comunque, in nessun caso il superamento dei limiti generali stabiliti dalle norme di diritto pubblico può essere considerato normalmente tollerabile. Al contrario, il fatto che tali limiti non siano stati superati, non significa che un'immissione sia da considerare tollerabile in ogni circostanza (c.d. principio di interferenza relativa tra le norme di diritto privato e quelle pubblicistiche)⁹⁵.

Oltre allo stato dei luoghi, il comma 2 dell'art. 844 c.c. prevede ulteriori criteri che il giudice deve seguire nella valutazione della liceità delle immissioni. Infatti, viene specificato che nel compiere questo giudizio, l'autorità giudiziaria dovrà “contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà” e “può tener conto della priorità di un determinato uso”.

Quanto al criterio del contemperamento delle esigenze della produzione con le ragioni della proprietà, è necessario confrontare il costo della cessazione dell'attività che produce l'immissione e il danno imposto al vicino dalla stessa. Se il primo dovesse risultare maggiore, permettere l'immissione significherebbe rispondere ad esigenze di carattere economico⁹⁶. Tuttavia, secondo una sentenza della Cassazione civile⁹⁷, l'immissione che supera la normale tollerabilità può essere comunque consentita stante il pagamento di un indennizzo, in ragione della servitù coattiva che il fondo danneggiante impone a quello vicino.

⁹⁵ TRIMARCHI P., cit., p. 205; si veda altresì, Cass. civ., sez. II, 31/08/2018, n.21504, in banca dati Foroplus, dove al punto tre si legge che “ in materia di immissioni, mentre è senz'altro illecito il superamento dei livelli di accettabilità stabiliti dalle leggi e dai regolamenti che, disciplinando le attività produttive, fissano nell'interesse della collettività le modalità di rilevamento dei rumori e i limiti massimi di tollerabilità, l'eventuale rispetto degli stessi non può fare considerare senz'altro lecite le immissioni, dovendo il giudizio sulla loro tollerabilità formularsi alla stregua dei principi di cui all'art. 844 c.c.” e Cass. civ., sez. III, 20/12/2018, n.32943, in banca dati Foroplus, dove al punto nove si legge “[...] anche quando la intollerabilità delle immissioni acustiche sia lamentata invocando la disciplina civilistica, non è errato misurarne la soglia di accettabilità facendo leva sulla normativa speciale a tutela di interessi della collettività. Il ragionamento da fare, infatti, è il seguente: se l'immissione acustica è tale da pregiudicare la quiete pubblica, a maggior ragione essa, ove si risolva in una emissione sonora nell'ambito della proprietà del vicino - ancor più esposto degli altri, in ragione della contiguità dei fondi, al suo effetto dannoso - deve, per ciò solo, considerarsi intollerabile, ex art. 844 c.c. e, pertanto, illecita anche sotto il profilo civilistico”.

⁹⁶ *Ivi*, p. 196.

⁹⁷ Cassazione civile sez. un., 29/07/1995, n.8300, in *Giur. It.*, 1996. All'ottavo punto della sentenza si legge “[...] la previsione dell'indennizzo era la logica conseguenza della imposizione - la cui ammissibilità la società ricorrente non sembra contestare - a carico degli immobili di proprietà degli attori di una specie di servitù coattiva, in dipendenza della impossibilità di integrale accoglimento della domanda relativa alla eliminazione della causa delle immissioni in considerazione delle esigenze della produzione”.

In ogni caso, un autorevole orientamento dottrinale suggerisce che l'immissione può essere consentita solo laddove il costo della sua cessazione sia notevolmente superiore al danno prodotto al fondo vicino. Ad esempio, un'immissione che supera la normale tollerabilità, può essere consentita dietro pagamento di un indennizzo se rende malagevole l'uso del fondo vicino, ma non se ne rende completamente impossibile l'utilizzo⁹⁸.

Va precisato, però, che secondo la giurisprudenza l'immissione che cagiona danno alla salute non può essere consentita in nessun caso dietro il pagamento di un indennizzo e neppure in ragione della priorità d'uso⁹⁹. Il diritto alla salute prevale sempre, imponendo la riduzione delle immissioni entro limiti tollerabili. Del resto, in caso di danni alla salute, il danneggiato ha diritto alla cessazione delle immissioni e al risarcimento non sulla base dell'art. 844 c.c. bensì a norma dell'art. 2043 c.c.¹⁰⁰.

Un'ultima considerazione sul criterio del contemperamento degli interessi è che il giudice, non deve limitarsi a considerare gli strumenti che possono essere adottati dal danneggiante per ridurre le immissioni, ma anche quelli adottabili dal soggetto passivo¹⁰¹. In questo caso, la spesa sostenuta dal soggetto che subisce l'immissione dovrà essere sommata all'ammontare del danno oggetto dell'indennizzo¹⁰².

Quanto al criterio della priorità temporale, esso non è un criterio decisivo ma il giudice ne può tenere conto in via eventuale.

La ragione della sua tutela sta nel consentire la conservazione di attività che sono già avviate in maniera lecita. Dunque, si può ragionevolmente affermare che questo criterio non rileva quando l'attività da cui scaturisce l'immissione è fin dall'inizio illecita¹⁰³.

La priorità d'uso potrebbe rilevare nel giudizio compiuto dal giudice, nel caso in cui l'immissione fosse tollerabile in un primo momento in ragione del carattere generale della zona, e poi con il cambiamento della zona sia divenuta intollerabile. In questo caso bisogna distinguere se tale cambiamento fosse prevedibile o meno. Infatti, è solo in questo secondo caso che la priorità d'uso rileva, peraltro con alcuni limiti. Per esempio, se il mutamento del carattere della

⁹⁸ TRIMARCHI P., cit., p. 207.

⁹⁹ Cassazione civile sez. I, 12/07/2016, n.14180, in *Responsabilità civile e Previdenza*, 2016.

¹⁰⁰ TRIMARCHI P., cit., p. 208.

¹⁰¹ Cassazione civile sez. II, 09/11/2012, n.19520, in *Diritto e Giustizia online*, 2012. Nella motivazione si legge che "[...] tali immissioni non fossero in grado di arrecare un effettivo pregiudizio alla proprietà e alla coltivazione effettuata dell'attore, il quale avrebbe potuto utilizzare pienamente l'immobile, esercitandovi senza apprezzabili limitazioni la coltivazione delle poinsettie sul rilievo che il medesimo l'avrebbe potuta ubicare in altra parte del capannone".

¹⁰² TRIMARCHI P., cit., p. 209.

¹⁰³ *Ivi*, p. 210.

zona è intervenuto dopo un lungo lasso di tempo, l'investimento iniziale potrebbe essere considerato ammortizzato. Inoltre, si deve tenere conto che lo sviluppo delle caratteristiche della zona che porta anche ad un irrigidimento contro le immissioni, tendenzialmente aumenta il valore dei terreni e dunque reca un vantaggio al proprietario dello stesso¹⁰⁴.

5.1 Il rapporto tra l'art. 844 c.c. e le norme pubblicistiche

La legge 27 febbraio 2009, n. 13, rubricata "Conversione del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente", all'art. 6-ter, comma 1 dispone che "nell'accertare la normale tollerabilità delle immissioni e delle emissioni acustiche, ai sensi dell'articolo 844 del c.c., sono fatte salve in ogni caso le disposizioni di legge e di regolamento vigenti che disciplinano specifiche sorgenti e la priorità di un determinato uso".

Successivamente, la legge di bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145), all'art. 1, comma 746, ha aggiunto il comma 1-bis all'art. 6-ter della L. n. 13 del 2009, per il quale "ai fini dell'attuazione del comma 1, si applicano i criteri di accettabilità del livello di rumore di cui alla legge 26 ottobre 1995, n. 447, e alle relative norme di attuazione".

Si tratta di una formulazione piuttosto oscura ma che secondo alcuni, sembra avere l'obiettivo di innalzare i livelli di rumore considerati tollerabili, favorendo i valori limite individuati dalla normativa pubblicistica a scapito dei criteri civilistici. In questo modo verrebbe imbrigliata l'attività di interpretazione del giudice, che avrebbe meno discrezionalità nel considerare gli elementi del caso concreto, in quanto vi sarebbe una sovrapposizione tra l'accettabilità amministrativa e la normale tollerabilità prevista dal codice civile, così che gli unici criteri da rispettare sarebbero quelli previsti dalla legge quadro sull'inquinamento acustico e dai decreti attuativi (c.d. tesi dell'interferenza assoluta). Secondo questo orientamento, il comma 1-bis sarebbe una vera e propria interpretazione autentica volta a risolvere la questione circa il rapporto tra l'art. 844 c.c. e le norme di diritto pubblico, a favore di queste ultime¹⁰⁵.

Ciò starebbe a significare, ad esempio, che i rumori prodotti dalle attività commerciali nelle aree prevalentemente residenziali sarebbero da ritenere accettabili entro i 55 L_{eq} in dB(A) dalle sei alle ventidue e i 45 L_{eq} in dB(A) dalle ventidue alle sei del mattino, come previsto dal D.P.C.M. 14 novembre 1997.

In ogni caso, questa nuova normativa si applica solo alle emissioni prodotte dalle attività commerciali ed economiche. Quanto ai rapporti tra privati,

¹⁰⁴ *Ivi*, pp. 211-213.

¹⁰⁵ Vedi https://inquinamentoacustico.it/download/legge_bilancio_normale_tollerabilita-avv_durelli.pdf. Si veda altresì DE LUCA G., cit. p. 848 ss.

continua ad applicarsi la soglia della normale tollerabilità che prevede una valutazione comparativa degli interessi in gioco da parte del giudice.

Secondo altri,¹⁰⁶ invece, con il nuovo comma 1-bis non cambierebbe sostanzialmente nulla, in quanto esso sarebbe una mera esplicitazione del comma 1. Infatti, l'art. 6-ter, comma 1 operava un rinvio generico alle "disposizioni di legge e di regolamento vigenti che disciplinano specifiche sorgenti" al fine di accertare la soglia della tollerabilità. Ciò che la legge di bilancio 2019 ha fatto introducendo il comma 1-bis sarebbe semplicemente specificare quali siano tali disposizioni di legge e regolamenti.

Se così è, anche dopo l'introduzione del comma 1-bis continua a rimanere attuale la giurisprudenza precedente, che si era già espressa sul rapporto tra le norme di carattere pubblicistico e l'art. 844 c.c. con riferimento all'introduzione dell'art. 6-ter, comma 1 della legge 13/2009. Infatti, già all'epoca era risultato evidente come lo scopo del legislatore fosse obbligare il giudice ad utilizzare i criteri dell'accettabilità amministrativa previsti dalla L. 447/95 e dei suoi decreti attuativi. Tuttavia, la giurisprudenza ha sempre rigettato questo tipo di interpretazione¹⁰⁷.

A questo proposito, rileva una sentenza della Corte di Cassazione del 2016 che si è espressa specificamente sul rapporto tra tutela amministrativa e civilistica¹⁰⁸. La sentenza ha ad oggetto il ricorso proposto da una società di trasporto ferroviario avverso una pronuncia della Corte d'appello di Venezia, la quale aveva fatto appello al "criterio differenziale" per condannare la ricorrente.

Nello specifico, la Corte d'appello aveva ritenuto che nonostante il rumore provocato dai convogli ferroviari della società in questione non superasse i limiti assoluti previsti dalla normativa vigente, doveva ritenersi superata la soglia della normale tollerabilità ex art. 844 c.c. in quanto, si legge nella sentenza, il rumore "superava di oltre 5 decibel il livello del rumore residuo in assenza di lavorazioni, così violando il D.P.C.M. 14 novembre 1997, art. 4, comma 1, che prevedeva un incremento massimo del differenziale pari, per l'appunto, a 5 decibel".

Tra i motivi del ricorso in Cassazione, la società ricorrente, asseriva un "illegittimo ricorso al criterio differenziale", in quanto il giudice avrebbe dovuto attenersi ai livelli assoluti di rumorosità riscontrati dal c.t.u. che sono risultati inferiori ai limiti previsti dalla normativa dettata in materia di inquinamento acustico da traffico ferroviario, non potendosi fare riferimento al D.P.C.M. 14 novembre 1997. Il giudice di legittimità ha dichiarato infondato questo motivo di ricorso asserendo che in tema di immissioni acustiche, la differenziazione tra tutela civilistica e tutela amministrativa mantiene la sua attualità anche a seguito

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Tribunale Pavia, sez. III, 06/12/2021, n. 1546, cit.

¹⁰⁸ Cass. civ., sez. III - 07/10/2016, n. 20198, in banca dati Foroplus.

dell'entrata in vigore della L. n. 13 del 2009 a cui non si può attribuire una portata derogatoria dell'art. 844 c.c. con l'effetto di escludere l'accertamento in concreto della soglia della normale tollerabilità. Dunque, secondo la Corte, "il limite di tollerabilità delle immissioni non ha carattere assoluto, ma è relativo alla situazione ambientale, variabile da luogo a luogo, secondo le caratteristiche della zona e le abitudini degli abitanti; spetta, pertanto, al giudice di merito accertare in concreto il superamento della normale tollerabilità e individuare gli accorgimenti idonei a ricondurre le immissioni nell'ambito della stessa".

Questa sentenza rispecchia un orientamento già precedentemente affermato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 103 del 2011 relativa ad una questione di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 6-ter della legge 27 febbraio 2009, n. 13. Più nel dettaglio, nel giudizio di merito la c.t.u. aveva accertato un significativo superamento della soglia della normale tollerabilità ex art. 844 c.c. facendo riferimento ai parametri elaborati negli anni dalla giurisprudenza. Invece, risultavano rispettati i limiti del regolamento locale di igiene e della normativa che disciplina la specifica sorgente sonora (si trattava di un impianto di risalita ad uso turistico). Tuttavia, secondo il giudice a quo, l'art. 6-ter "non può essere interpretato altrimenti che come una deroga ed una limitazione allo stesso art. 844 cit., nel senso che il giudice non potrà più, in presenza di specifiche discipline relative alla sorgente delle emissioni acustiche e di un preuso, valutare la normale tollerabilità alla luce dei parametri elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza, ma dovrà limitarsi a rilevare l'eventuale violazione delle disposizioni – di fonte legislativa od anche regolamentare – relative alla sorgente stessa ed il preuso". Alla luce di questa interpretazione, l'azione proposta contro il gestore dell'impianto di risalita avrebbe dovuto essere rigettata, nonostante la c.t.u. avesse accertato il superamento della soglia della normale tollerabilità. Secondo il giudice a quo, dunque, l'art. 6-ter sarebbe stato in contrasto con gli artt. 3 e 32 della Costituzione "per il diverso trattamento degli atti di immissione e/o di emissione acustica rispetto a quelli di altra natura e per la lesione del diritto alla salute, sotto lo specifico aspetto del diritto al riposo ed alla tranquillità individuale".

La Corte costituzionale, investita della questione, ha dichiarato la manifesta inammissibilità della stessa, non solo perché il giudice a quo non ha fornito un'interpretazione idonea a conservare la norma sospettata di incostituzionalità, dando per scontata la sua natura derogatoria dell'art. 844 c.c., ma anche perché egli non ha tenuto conto del principio consolidato della differenza, quanto ad oggetto, finalità e sfera di applicazione, tra la disciplina del codice civile e quella di diritto pubblico. Infatti, la prima è diretta a disciplinare i rapporti tra privati di fondi vicini e l'altra alla tutela igienico-sanitaria delle persone esposte.

Si può concludere che in seno alla giurisprudenza, esiste attualmente un indirizzo secondo cui la normale tollerabilità deve essere valutata sulla base del caso concreto e non vi è nessuna sovrapposibilità con i limiti previsti nelle norme

pubblicistiche. Riprendendo la tesi del noto giurista Pietro Trimarchi¹⁰⁹, il superamento dei limiti individuati dalle norme di diritto pubblico dà senz'altro luogo ad una violazione dell'art. 844 c.c.; tuttavia, il mancato superamento dei medesimi limiti non preclude un giudizio di illiceità dell'emissione sonora, avendo riguardo al caso concreto. Ciò viene giustificato dalla Corte costituzionale sulla base di una asserita differenza tra le norme del codice civile e quelle di diritto pubblico che sarebbero poste a presidio di interessi differenti.

Questo orientamento della giurisprudenza non è esente da critiche. In particolare, secondo una parte della dottrina, risulta evidente tanto dalla lettera dell'art. 6-ter della L. n. 13/2009, quanto dai lavori preparatori, che il legislatore ha inteso subordinare il giudizio sulla normale tollerabilità alla regolamentazione pubblicistica. È vero anche che la norma in questione, così interpretata, è stata oggetto di critiche da parte dei commentatori ma una sua eventuale eliminazione dovrebbe passare per una pronuncia di incostituzionalità e non dallo stravolgimento del suo significato¹¹⁰.

Anche volendo ammettere che l'intervento del legislatore non ha inteso modificare l'art. 844 c.c., secondo alcuni, sarebbe comunque criticabile l'affermazione della Corte, secondo cui gli interessi protetti dalla normativa privatistica sono diversi rispetto a quelli pubblicistici, in quanto i primi hanno carattere individuale, mentre i secondi attengono alla collettività. In primo luogo, si afferma che la stessa Corte di legittimità avrebbe proposto da diverso tempo una rilettura dell'art. 844 c.c. come una norma posta a presidio di interessi ulteriori rispetto a quelli proprietari, quali il bene della salute (si consideri, ad esempio, la pronuncia 11 aprile 2006, n. 8420). In secondo luogo, si richiama un insegnamento tradizionale della dottrina secondo cui gli interessi pubblici non sono altro che la somma di interessi individuali. La conseguenza è che la tutela dell'interesse pubblico perde di significato se viene separata dall'interesse individuale. A sostegno di ciò, la dottrina propone la seguente disamina dell'art. 659 c.p.: formalmente si tratta di una norma deputata alla tutela della quiete pubblica ma al momento di concretizzare tale nozione, si scopre che la "quiete pubblica" altro non è che la somma degli interessi degli individui alla salute e alla tranquillità. Dunque, è evidente che non esiste nel nostro ordinamento una netta contrapposizione tra interesse del privato e della collettività¹¹¹.

¹⁰⁹ V. *supra*, p. 29.

¹¹⁰ RUMINE N., *Immissioni intollerabili ex art. 844 c.c. e regolamentazione pubblicistica: quale indipendenza?*, GiustiziaCivile.com, fasc. 29 maggio 2020, p. 3, nota a Cassazione civile, 06 febbraio 2020, n. 2757, sez. VI.

¹¹¹ *Ibidem*.

6. La responsabilità penale ai sensi dell'art. 659 c.p. per disturbo della quiete pubblica

Prima dell'entrata in vigore delle leggi sull'inquinamento acustico e, dunque, prima dell'entrata in vigore del D.P.C.M. 1/3/91, le norme con cui l'ordinamento italiano contrastava le immissioni erano l'art. 844 del c.c. e l'art. 659 del cod. pen. Quest'ultimo, rubricato "Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone" recita che "chiunque, mediante schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o il riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 309. Si applica l'ammenda da euro 103 a euro 516 a chi esercita una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni della legge o le prescrizioni dell'Autorità".

Dalla lettura della norma si evince che il legislatore ha previsto due fattispecie penali: l'una per coloro che, mediante modalità che sono tassativamente indicate nella norma, recano disturbo al riposo e alle occupazioni delle persone; l'altra, prevista al secondo comma, fissa un reato proprio in capo a chi esercita una professione o un mestiere rumoroso contro la legge o contro gli ordini dell'autorità. L'elemento che differenzia le due fattispecie è dato dalla fonte del rumore prodotto: se esso proviene dall'esercizio di una professione o di un mestiere rumorosi la condotta rientra nella previsione del secondo comma, semplicemente per l'esorbitanza del rumore rispetto alle prescrizioni di legge o dell'autorità, in quanto si presume la violazione della pubblica tranquillità. Se invece, il rumore non è causato da un'attività lavorativa si è nell'ambito del comma 1, il quale richiede che i rumori superino la normale tollerabilità e investano un numero indeterminato di persone¹¹², così da disturbare la loro occupazione o il loro riposo¹¹³.

Si tratta di una disposizione che, come si vedrà nel terzo capitolo di questa trattazione, spesso viene adoperata per condannare i gestori di esercizi pubblici responsabili di causare disturbo ai residenti a causa del rumore provocato dagli avventori assembrati sulla pubblica via nell'area antistante i locali¹¹⁴. Senonchè, parte della dottrina non ha condiviso quest'interpretazione estensiva della norma

¹¹² Cass. pen., sez. I, 29/11/2011, n.47298, in banca dati De Jure.

¹¹³ Tribunale Chieti, 28/05/2018, n. 684, in banca dati De Jure.

¹¹⁴ Si veda ad esempio Cass. pen., sez. III, 22/01/2020, n. 14750, in banca dati De Jure; Cass. pen., sez. III, 12/01/2017, n.20846, in banca dati De Jure; Cass. pen., sez. III, 11/06/2015, n.34920, in banca dati ForoPlus; Cass. pen., sez. III, 13/05/2014, n.23529, in banca dati ForoPlus; Cass. pen., sez. III, 9/5/2019, n. 28570, in Giur.it., 2020, I, p. 181, con nota di PUGLISI; Cass. pen., sez. fer., 28/07/2015, n. 24283 in CED, 2015; Cass. pen., sez. I, 3/12/2008, n. 488122, in CED, 2008; Cass. pen., sez. I, 28/03/2003, n. 16686, in C. pen., 2004, p. 869 ss.

sull'assunto che in primo luogo "sembrerebbe ostare all'applicazione della c.d. clausola di equivalenza dell'art. 40 c.p.v. del cod. pen. la suddetta elencazione tassativa delle note modali dell'azione e la conseguente forma vincolata della fattispecie"¹¹⁵. Infatti, la l'art. 659, comma 1, cod. pen., non punisce qualsiasi azione idonea a cagionare disturbo alla tranquillità pubblica, ma solo quelle specificate dalla norma. In secondo luogo, la formulazione letterale della disposizione punisce solo la condotta omissiva che si concreta nel mancato impedimento dello strepito degli animali, senza fare alcuna menzione ad ulteriori condotte. Pertanto, se si estendesse l'applicazione della norma ad ulteriori fattispecie si realizzerebbe un'analogia in *malam partem*¹¹⁶.

La stessa dottrina ha sottolineato, inoltre, che "appare assai difficile individuare una posizione di garanzia in capo ai titolari di un pubblico esercizio, quali quelli oggetto della casistica giurisprudenziale sopra riportata [...] rispetto agli schiamazzi o agli assembramenti rumorosi, spesso occorrenti all'esterno dei locali in loro gestione"¹¹⁷. Ciò, in quanto affinché possa sorgere una posizione di garanzia su un determinato soggetto occorre che essa derivi da una fonte legale qualificata come possono essere la legge o un contratto ed è, inoltre, necessario che "la posizione sia assistita da adeguati poteri impeditivi dell'evento, senza i quali non può configurarsi alcun obbligo giuridico di garanzia in capo all'agente"¹¹⁸.

A prescindere da quest'ultimo discorso che verrà ampiamente ripreso nel terzo capitolo, nel 1995 è entrata in vigore la legge quadro sull'inquinamento acustico n. 447, che all'art. 10, comma 1, fatto salvo quanto previsto dall'art. 659 c.p., ha previsto sanzioni amministrative per chiunque non ottemperi alle ordinanze contingibili e urgenti emanate dall'autorità competente e al comma 2,

¹¹⁵ CASELLATO M., *et altri*, cit., p. 154.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ibidem*. Sul punto, infatti, gli autori osservano che "A tal riguardo, riesce difficile immaginare quali possano essere i poteri impeditivi affidati al titolare di un pubblico esercizio (bar, pizzeria, pub, come dimostrano i casi giurisprudenziali più ricorrenti) per scongiurare il realizzarsi dell'evento di disturbo alla quiete pubblica, cagionato dagli assembramenti rumorosi dei clienti se non un generico potere di richiedere l'intervento delle forze di pubblica sicurezza (potere, peraltro, assolutamente fungibile, rientrando lo stesso nella disponibilità della generalità dei consociati). Né pare convincente il riferimento allo *ius excludendi alios*, e quindi al conseguente potere di allontanare dal locale gli avventori molesti o indesiderati, così come invocato dalla medesima giurisprudenza a sostegno dell'ammissibilità della forma omissiva impropria del reato *de quo*. E ciò, sia perché tale interpretazione sembra confondere una mera facoltà, insita peraltro nell'ampio diritto di proprietà, con un effettivo potere di impedimento di determinati eventi criminosi; sia perché, anche volendo, l'esercizio di quel diritto in diversi casi non si rivelerebbe nemmeno adeguato ad impedire quel dato evento".

per chiunque nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente fissa o mobile di emissioni sonore superi i valori limite previsti dalle norme.

Queste nuove sanzioni di carattere amministrativo hanno messo in crisi l'interpretazione dell'art. 659 c.p., tanto che in un primo momento ci si è chiesti se esso fosse stato abrogato. Tuttavia, la giurisprudenza ha ritenuto che la disposizione contenuta nel Codice penale vada tenuta distinta dalla norma pubblicistica, in quanto esse sono portatrici di interessi differenti. Infatti, la prima, è posta a tutela della tranquillità pubblica, in modo da evitare che le occupazioni e il riposto possano essere disturbate da attività rumorose che potrebbero comprometterne il normale svolgimento, mentre la L. 447/95 considera il rumore sotto il profilo delle sue conseguenze sulla salute umana. In realtà, inoltre, secondo un orientamento che ha iniziato a svilupparsi a partire dagli anni '70, la norma penale sarebbe portatrice di ulteriori interessi che rendono la fattispecie collocata in una dimensione plurioffensiva. Tali interessi sarebbero dati dalla protezione della libertà dell'individuo di vivere in tranquillità uno spazio vitale, da considerare come imprescindibile condizione per la realizzazione della propria personalità, in ossequio alla libertà morale, la libertà personale, la riservatezza e la salute"¹¹⁹.

Comunque, secondo la giurisprudenza è compito dell'interprete valutare di volta in volta se nel caso di specie si sia di fronte ad un illecito amministrativo ex art. 10 c.2 della L. 26 ottobre 1995, n. 447 ovvero se sia in pericolo la quiete pubblica e dunque si configuri una fattispecie di reato ex art. 659¹²⁰.

Un altro tema portato all'attenzione della giurisprudenza è stato la paventata depenalizzazione del secondo comma dell'art. 659 del cod. pen. A questo proposito, rileva una sentenza del Tribunale di Chieti in cui si legge che "secondo la giurisprudenza assolutamente prevalente e più recente", l'art. 659, comma 2 del codice penale deve intendersi depenalizzato in virtù del principio di specialità, in ragione della perfetta coincidenza con l'art. 10, comma 2 della L. 26 ottobre 1995, n. 447.¹²¹

Si segnala che in realtà la Cassazione nel 2017 ha fornito il quadro di una situazione più complessa, individuando tre diverse situazioni e stabilendo che "l'esercizio di una attività o di un mestiere rumoroso, integra: A) l'illecito amministrativo di cui alla L. 26 ottobre 1995, n. 447, art. 10, comma 2, qualora si verifichi esclusivamente il mero superamento dei limiti di emissione del rumore fissati dalle disposizioni normative in materia; B) il reato di cui all'art. 659 c.p.,

¹¹⁹ LOSAPPIO G., *Depenalizzazione, tranquillità personale e inquinamento acustico. L'art. 659 e la delega per la depenalizzazione delle contravvenzioni del c.p.*, in *penalecontemporaneo.it*, p. 12 ss.

¹²⁰ LOMBARDI P., cit., ultima consultazione 20/09/2022.

¹²¹ Tribunale Chieti, cit.; si veda altresì Cass. pen., sez. III, 17/05/2017, n.31279, in banca dati De Jure; Cass. pen., sez. III, 11/06/2015, n.34920, in banca dati ForoPlus.; Cass. pen., sez. III, 31/01/2014, n.13015, in banca dati One Legale.

comma 1, qualora il mestiere o le attività vengano svolti eccedendo dalle normali modalità di esercizio, ponendo così in essere una condotta idonea a turbare la pubblica quiete; C) il reato di cui all'art. 659 c.p., comma 2, qualora siano violate specifiche disposizioni di legge o prescrizioni della Autorità che regolano l'esercizio del mestiere o della attività, diverse da quelle relative ai valori limite di emissione sonore stabiliti in applicazione dei criteri di cui alla L. n. 447 del 1995¹²².

¹²² Cass. pen., sez. III, 21/01/2015, n.5735, in banca dati De Jure. Si veda altresì Cass. pen., sez. III, 06/04/2017, n.39454, in G. diritto, 2017.

CAPITOLO II

IL CONTRASTO ALLA MOVIDA DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI TRA STRUMENTI NORMATIVI ORDINARI ED *EXTRA ORDINEM*

Sommario: 1. I regolamenti e le ordinanze comunali come reazione al fenomeno della «malamovida» – 1.1 Il «caso Trento»: la linea ostile del Comune nei confronti dei pubblici esercizi e il c.d. regolamento antimovida – 1.2. Il «caso Bergamo»: il regolamento comunale per la convivenza tra le funzioni residenziali e le attività commerciali – 1.3 Il «caso Parma»: il regolamento comunale per la convivenza tra le funzioni residenziali e le attività di esercizio pubblico e svago nel centro urbano – 1.4 Il «caso Roma»: il regolamento di polizia urbana del 2019 e le ordinanze applicative – 1.5 I regolamenti dei Comuni di Savona, Venezia e Torino – 1.6 Il «caso Milano» come esempio di dialogo tra P.A. ed esercenti – 2. L'attività dei comitati di quartiere e il Coordinamento Nazionale No Degrado e Malamovida – 2.1 Il Comitato antidegrado città di Trento – 3. I piani di classificazione acustica – 3.1 Il piano di classificazione acustica del Comune di Trento – 3.2 Il piano di classificazione acustica del Comune di Torino – 3.3 Il piano di classificazione acustica del Comune di Milano – 4. Il ruolo delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente.

1. I regolamenti e le ordinanze comunali come reazione al fenomeno della «malamovida».

Come si è visto nel capitolo precedente, il legislatore ha previsto una normativa alquanto dettagliata in tema di inquinamento acustico e di edilizia acustica valida su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, negli ultimi anni, il più specifico fenomeno della movida è stato gestito principalmente a livello comunale. Ciò è dipeso dalla necessità di adottare azioni mirate, volte a colpire quelle zone delle città che sono maggiormente interessate dalla vita notturna e in cui si verificano situazioni di degrado.

Per descrivere questa circostanza, a livello giornalistico, è stato utilizzato il termine "malamovida" che può essere definita come "un fenomeno negativo ossia di pressione antropica che grava su porzioni del territorio, in particolare nei centri storici, caratterizzato dalla presenza di molti locali di rivendita al pubblico di alimenti e bevande e che hanno il loro principale business nella vendita di alcolici principalmente in ore notturne ed i cui avventori, non essendovi spazi

sufficienti all'interno dei locali stessi, asportano le bevande che consumano all'esterno sulla pubblica via"¹²³.

Anche la Federazione Italiana Pubblici Esercizi (FIPE) ha dato una definizione molto simile di malamovida all'interno del rapporto del 2010 relativo alle opportunità della movida¹²⁴. Essa sarebbe costituita dalla "pressione antropica che viene generata su porzioni del territorio urbano, in particolare nei centri storici, dalla presenza massiccia, altamente concentrata, di locali che hanno nella somministrazione e vendita di alcolici il loro baricentro; pressione antropica come effetto della concentrazione di domanda e offerta di somministrazione"¹²⁵.

La malamovida determina una serie di situazioni negative di diversa specie che vanno da comportamenti incivili fino a giungere all'integrazione di fattispecie illecite. Infatti, non si tratta solo di comportamenti che turbano la tranquillità pubblica e il diritto al riposo come schiamazzi e musica ad alto volume, ma anche abuso di alcool e sostanze stupefacenti, imbrattamento, risse, nonché comportamenti che violano le norme poste a tutela dell'igiene¹²⁶.

Secondo il rapporto della FIPE, la malamovida costituisce una degenerazione patologica del fenomeno positivo della movida, che invece, va intesa come "fruizione collettiva di luoghi ed esercizi pubblici nelle ore serali e notturne", in cui si manifesta la "vitalità dello stare insieme, della convivialità, della voglia di vivere le proprie relazioni e il tempo libero fruendo delle opportunità offerte da spazi ed esercizi pubblici". A questo proposito, la malamovida sarebbe

¹²³ DURELLI S., DAMONE R., Il problema "malamovida" – Inquadramento giuridico, tra diritto pubblico e privato. Come combatterla (dall'analisi di alcuni casi concreti ad alcuni consigli pratici), in <http://www.avvocatodurelli.it/wp-content/uploads/2020/12/Malamovida-dicembre-2020.pdf>.

¹²⁴ Il rapporto è consultabile al seguente link: https://www.fipe.it/files/ricerche/2013/20-06-13Rapporto_movida.pdf.

¹²⁵ Federazione Italiana Pubblici Esercizi (FIPE), Le opportunità della movida – andare oltre la deriva circense di centri e luoghi storici delle città italiana – Rapporto Finale, 2010, p. 11.

¹²⁶ Per degli alcuni esempi vedano i seguenti articoli: <https://www.giornaletrentino.it/cronaca/trento/trento-il-ritorno-della-malamovida-fra-urli-rifiuti-e-scritte-sui-muri-la-denuncia-dei-residenti-1.3128493>, ultima consultazione 22 ottobre 2022; <https://www.ildolomiti.it/cronaca/2021/movida-a-trento-muri-e-cancello-della-scuola-materna-trasformati-in-orinatoio-giulia-casonato-comportamenti-indecorosi-arriveranno-i-bagni-ma-serve-rispetto>, ultima consultazione 22 ottobre 2022; <https://www.mitomorrow.it/cambiamilano/mala-movida-a-milano/>, ultima consultazione 22 ottobre 2022; <https://www.gazzettadiparma.it/italia-mondo/2022/07/30/news/malamovida-a-milano-rissa-con-coltelli-tra-giovani-nella-centralissima-corso-como-659920/>, ultima consultazione 22 ottobre 2022; <https://www.torinoggi.it/2022/05/16/leggi-notizia/argomenti/cronaca-11/articolo/malamovida-e-baby-gang-il-questore-dispone-divieto-di-accesso-a-locali-e-aree-urbane-per-35-persone.html>, ultima consultazione 22 ottobre 2022; <https://www.ilcorrieredellacitta.com/news-roma/cronaca-roma/testaccio-studenti-fanno-sesso-tra-le-macchine-e-urinano-per-strada-dopo-una-festa-universita.html>, ultima consultazione 22 ottobre 2022; <https://www.romatoday.it/cronaca/emergenza-malamovida-a-roma.html>, ultima consultazione 22 ottobre 2022.

il maggiore nemico della movida come “opportunità virtuosa”, in quanto “fa da microclima ad episodi di cronaca nera spesso eclatanti che provocano una richiesta emotiva di misure drastiche, spettacolari, il cui solo effetto è quello di blindare, spegnere e quindi uccidere le nostre città”¹²⁷.

Alcuni degli effetti della malamovida sono difficili da provare sotto il profilo del nesso di causalità poiché si tratta di conseguenze che non sono immediatamente riconducibili a un fattore specifico. Il riferimento è ai danni alla salute che possono derivare ai residenti delle zone maggiormente interessate dal fenomeno: lo stress dato dal mancato riposo, il senso di pericolo quando si torna nelle proprie abitazioni di sera, i disturbi del sonno e così via.

Oltre alla salute, la malamovida porta con sé problematiche di tipo economico, tra cui il deprezzamento degli immobili. Nel tempo, infatti, sono stati documentati dei casi in cui i residenti delle città hanno venduto le proprie abitazioni a causa dello stress derivante dalla situazione di degrado, mentre altri hanno risolto contratti di locazione per lo stesso motivo¹²⁸. Anche il rapporto della Federazione Italiana Pubblici Esercizi ha sottolineato che i centri storici sono stati svuotati dei loro residenti, in parte a causa dei prezzi elevati degli immobili, lasciando così spazio ad attività non stanziali. Si legge, infatti, che “centri storici svuotati e ridotti a teatro di flussi di attraversamento o di fruizione mordi-e-fuggi sono una realtà in molte città piccole e grandi del nostro Paese e anche in Europa”. Ciò, secondo il rapporto, dipenderebbe da decisioni politiche di carattere ideologico volte a trasformare la città in una “piattaforma di competizione internazionale rivolta ai cittadini paganti provenienti da altri contesti”¹²⁹. Sul tema, si tornerà nei prossimi capitoli.

A creare problematiche parrebbero essere soprattutto i locali che seguono il formato c.d. *take away*, ossia locali di dimensioni molto ridotte la cui attività principale consiste nella vendita di alcolici. Gli spazi stretti di tali locali comportano il trasferimento nello spazio pubblico degli effetti che derivano dal consumo di bevande alcoliche e superalcoliche dove le persone si affollano e provocano disagi di inquinamento acustico, vandalismo, occupazione di spazi pubblici ecc.¹³⁰. Questo tipo di business è particolarmente redditizio perché sfugge alla definizione di “pubblico esercizio” pur operando nello stesso mercato, consentendo così di aggirare la normativa che invece limita quelle attività che sono considerate pubblici esercizi. Dunque, si realizza un doppio binario tra attività che in realtà operano nello stesso settore¹³¹.

¹²⁷ Federazione Italiana Pubblici Esercizi (FIPE), cit., pp. 3-4.

¹²⁸ LUCIN PAOLA, Comunicazione personale, Trento, 12 ottobre 2022.

¹²⁹ Federazione Italiana Pubblici Esercizi (FIPE), cit., pp. 24-25.

¹³⁰ *Ivi*, p. 114.

¹³¹ *Ivi*, p. 112.

Tutte queste argomentazioni hanno incentivato i residenti dei quartieri in cui si svolge la movida a chiedere tutela in via amministrativa, presentando esposti e segnalazioni ai Comuni di riferimento, i quali hanno risposto per lo più mediante l'adozione di provvedimenti. Alcuni di essi sono stati promulgati in forma di ordinanza. Come visto nel primo capitolo, infatti, esistono diversi tipi di ordinanze idonee a tamponare situazioni di emergenza di questo genere. Si pensi alle ordinanze contingibili e urgenti ex art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali e a quella specifica per l'inquinamento acustico ex art. 9 della l. 24 ottobre 1997, n. 447. Si tratta, però, in entrambi i casi, di ordinanze che possono essere adottate entro parametri molto stringenti in quanto per la loro adozione occorre una situazione imprevedibile di emergenza che rechi un grave pericolo all'incolumità dei cittadini e che questa non sia eliminabile mediante i tipici provvedimenti amministrativi. Inoltre, esse hanno carattere temporaneo poiché sono legittime solo fino alla durata dell'emergenza, necessitano di una motivazione e possono essere emesse solo a seguito di un'adeguata istruttoria.

Ulteriormente, vi sono le ordinanze emesse ai sensi dell'art. 9 del TULPS che prevedono dei parametri più elastici perché per la loro adozione basta la sussistenza di un interesse pubblico. Tuttavia, anch'esse richiedono un'istruttoria volta a verificare che i soggetti danneggianti siano effettivamente responsabili del danno lamentato anche se, si osserva, nell'ipotesi in cui vi siano più segnalazioni, che danno luogo ad una "protesta corale" da parte di coloro che vivono nella zona interessata, il superamento dei limiti di tollerabilità può essere considerato superato *in re ipsa*¹³².

In altri casi, invece, l'Ente comunale è intervenuto adottando dei veri e propri regolamenti volti a contemperare gli interessi coinvolti, dei residenti da un lato e dei pubblici esercizi dall'altra. Alcuni di questi, in realtà, sono regolamenti di polizia urbana che dunque hanno un contenuto generico che disciplina aspetti del vivere civile di varia natura. Vi sono però dei Comuni, come Trento, Bergamo e Parma, che si sono dotati di regolamenti che hanno ad oggetto specificamente il fenomeno della movida. Attraverso tali regolamenti si è provveduto a disciplinare gli orari di apertura degli esercizi, la vendita di alcolici, la pulizia degli spazi immediatamente circostanti al locale, nonché i doveri dei gestori degli stessi. Tali regolamenti sono espressione dell'art. 64 c.3 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, ai sensi del quale "al fine di assicurare un corretto sviluppo del settore, i Comuni, limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a tutela, adottano provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico di cui al comma 1, ferma restando l'esigenza di garantire sia l'interesse della collettività inteso come fruizione di un servizio adeguato sia quello dell'imprenditore al libero esercizio dell'attività".

¹³² T.A.R. Liguria, sez. II, 14/02/2020, n. 110, in OneLegale.

1.1 Il «caso Trento»: la linea ostile del Comune nei confronti dei pubblici esercizi e il c.d. regolamento antimovida

Il Comune di Trento ha adottato con deliberazione consiliare 17 dicembre 2021, n. 184 il "Regolamento per la convivenza tra le funzioni residenziali e le attività economiche", il quale è entrato in vigore a partire dal 1° gennaio 2022.

Rispetto ai provvedimenti degli altri Comuni d'Italia che verranno in seguito analizzati, Trento ha seguito una "linea ostile" nei confronti dei pubblici esercizi, adottando un sistema di sanzioni basate su una patente a punti che può portare anche alla chiusura del locale per un determinato periodo di tempo.

Stando all'art. 1, esso ha lo scopo di garantire "la tutela della salute, il rispetto della tranquillità e del riposo dei residenti". Inoltre, il regolamento considera aspetti ulteriori rispetto all'inquinamento acustico, cercando di porre un freno a tutti quegli eventi negativi che sono legati alla vita notturna e che entrano in contrasto con la quiete pubblica, il diritto al riposo dei residenti, nonché con la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Più nel dettaglio, l'art. 3, sancisce che dovranno essere individuati gli spazi in cui si svolgono fenomeni di degrado e problemi di vivibilità urbana. All'interno di queste zone è previsto che tra le 23:00 e le 6:00 siano vietati la detenzione (eccetto recipienti chiusi e integri) e il consumo di bevande alcoliche di ogni genere. Attualmente, va precisato, tali aree non sono ancora state individuate. L'art. 4 vieta di fare uso all'aperto di strumenti musicali e più in generale di riprodurre musica dalle 23:00 alle 7:00 salvo i casi regolarmente autorizzati. Inoltre, viene fatto divieto di ostacolare il passaggio davanti agli ingressi delle residenze.

Il regolamento prosegue all'art. 5 individuando alcuni obblighi che gravano in capo agli esercenti, così da contenere fenomeni di degrado e di disturbo della quiete pubblica e privata. Gli esercenti dovranno "assicurare la completa pulizia e la massima condizione di igiene da rifiuti [...] di tutti gli spazi dati in concessione e di quelli posti a 15 metri del locale [...] con assoluto divieto di trascinarsi sul suolo pubblico dei contenitori di rifiuto durante le attività di conferimento. È altresì vietato introdurre, dalle ore 22:00 alle ore 6:00 del giorno successivo, imballaggi di vetro e metallo nei contenitori riservati alla raccolta dei rifiuti urbani"; esporre nei locali cartelloni predisposti dall'Amministrazione relativi alle norme di convivenza civile; informare la clientela dell'obbligo di mantenere comportamenti rispettosi della quiete pubblica e avvisare l'autorità di situazioni di degrado; garantire un afflusso massimo nei locali pari a 1 mq/persona.

Quanto alle attività sonore, oltre al rispetto dell'art. 8 della L. 26 ottobre 1995, n. 447 (*supra*), l'art. 6 prescrive l'obbligo di porte e finestre chiuse dalle 23:00 alle 6:00 fatto salvo il tempo necessario per l'afflusso della clientela e del personale nelle aree esterne.

Uno degli aspetti più innovativi del regolamento comunale è costituito dalla patente a punti prevista all'art. 7 applicata a tutti gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande¹³³, che svolgono tale attività anche in via accessoria nel territorio del Comune di Trento. La patente prevede una base di partenza di 20 punti per ogni attività; in assenza di violazioni per un lasso di tempo di 120 giorni si produce un accredito di 2 punti fino al raggiungimento massimo di 30 punti. I punti vengono decurtati dalla patente in presenza di comportamenti vietati dalle norme ma laddove siano accertate più violazioni contemporaneamente non è possibile decurtare più di 15 punti alla volta. In ogni caso, la riduzione dei punti si accompagna alle ulteriori sanzioni di carattere amministrativo, civile e penale previste dalle norme. Nell'allegato A del regolamento è contenuta una tabella che prevede il numero di punti da decurtare in base alla tipologia della violazione. La sanzione più grave è prevista in caso di somministrazione di bevande alcoliche a minori, a infermi di mente e a persona in stato di manifesta ubriachezza, la determinazione in altri dello stato di ubriachezza e l'inottemperanza ai provvedimenti del Sindaco relativi agli orari di esercizio e comporta la sottrazione di 10 punti dalla patente. Alla perdita totale del punteggio segue la sospensione dell'attività per una durata di 15 giorni al termine dei quali verranno assegnati come nuova base di partenza 10 punti a cui si sommeranno altri 5 punti se trascorso un anno dalla sospensione non si verificano ulteriori violazioni.

È interessante segnalare che stando a quanto asserito dalla Presidente del Comitato Antidegrado del Centro Storico di Trento, dall'entrata in vigore del regolamento di convivenza sono state comminate 32 sanzioni con relativa sottrazione dei punti. Il basso numero di provvedimenti deriverebbe dal fatto che spesso i controlli da parte delle forze dell'ordine avvengono nelle fasce orarie meno movimentate, anziché dopo la mezzanotte¹³⁴.

Il regolamento si occupa anche degli orari dei locali. Infatti, l'art. 8 prevede che "gli orari di apertura e chiusura delle attività commerciali sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti". Tuttavia, la disposizione prosegue stabilendo che il Sindaco possa adottare delle ordinanze in materia di orari di esercizio delle attività commerciali e di orari di vendita e asporto di alcolici. Seguendo questa linea, l'art. 9 dispone che il Sindaco, sulla base sia della documentazione urbanistica che identifica le zone della città potenzialmente esposte a problemi di convivenza tra attività commerciali e funzioni residenziali, sia sulla base di segnalazioni, esposti, sanzioni ecc., può disporre l'apertura delle attività commerciali a decorrere dalle 6:00 e la chiusura alle 22:00 dalla domenica

¹³³ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d) del Regolamento in esame, per "esercizi di somministrazione di alimenti e bevande" si intende "attività di vendita per il consumo sul posto, in tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti in superfici o locali attrezzati a tal fine".

¹³⁴ Lucin Paola, cit.

al giovedì, mentre il venerdì, il sabato e i prefestivi l'apertura a partire dalle 6:00 e la chiusura alle 23:00.

Inoltre, ai sensi dell'art. 10, il Sindaco, "al fine di contrastare il degrado ed i pericoli determinati dall'abuso di sostanze alcoliche e dall'abbandono di contenitori di bevande in spazi pubblici", può imporre il divieto ai titolari delle attività commerciali e degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, anche in via accessoria, di vendere per asporto, anche attraverso distributori automatici "bevande di qualsiasi specie" dalle 23:00 alle 7:00 del giorno successivo.

Un altro elemento di particolare interesse è costituito dall'art. 11 ai sensi del quale in caso di assembramenti fuori dal locale che creino disturbo alla quiete pubblica o più in generale qualora si verificano situazioni di degrado, il Sindaco può imporre la dotazione dalle 21:00 in poi di personale addetto ai servizi di controllo. Tale servizio dovrà perdurare anche oltre l'orario di chiusura, per il tempo necessario a far cessare stazionamenti di clienti nei pressi del locale. Inoltre, il personale del servizio di controllo è incaricato di svolgere funzioni di indirizzo e sensibilizzazione della clientela, come ad esempio, invitare al rispetto delle regole di civile convivenza, segnalare all'esercente la presenza di persone in evidente stato di ubriachezza o apparentemente di minore età, sorvegliare sulla corretta differenziazione dei rifiuti, segnalare alle forze dell'ordine e alla polizia locale la presenza di persone sospette di essere dedite allo spaccio e di persone che nonostante gli inviti ad allontanarsi proseguano nel disturbo della quiete pubblica. Inoltre, il personale dei servizi di controllo è tenuto a mantenere un contatto telefonico diretto con le forze dell'ordine e con la polizia locale. Si segnala che anche il Comitato Antidegrado del Centro Storico di Trento Comunica regolarmente con l'Autorità mediante un contatto WhatsApp al fine di segnalare situazioni di degrado in maniera rapida¹³⁵.

Proseguendo, l'art. 12 ha previsto la costituzione di un organo di monitoraggio composto dal Dirigente del Servizio Locale o un suo delegato e il Dirigente del Servizio Sviluppo economico o un suo delegato; il Sindaco o un suo delegato e due consiglieri; due componenti designati dalle associazioni di categoria presenti sul territorio; due componenti indicati dai comitati dei residenti; due rappresentanti degli studenti. Tale organo si riunisce allo scopo di verificare gli effetti prodotti dall'applicazione del regolamento in esame, individuare le criticità e formulare proposte sugli interventi o sulle misure correttive da adottare. Dall'entrata in vigore del regolamento, l'organo di monitoraggio si è riunito due volte. Tuttavia, stando alle parole della Presidente del Comitato Antidegrado Centro Storico Trento, le riunioni finora svolte sono state poco proficue¹³⁶.

¹³⁵ LUCIN PAOLA, cit.

¹³⁶ *Eadem*, cit.

Infine, il regolamento di convivenza si chiude con l'art. 13 che prevede una serie di sanzioni al ricorrere di determinate fattispecie. Rileva, in particolare, il comma 5 secondo il quale in caso di almeno due violazioni accertate per attività abusiva di somministrazione di alimenti e bevande presso attività di vendita e/o artigianali, viene disposta la sospensione da 7 a 30 giorni dell'attività stessa.

Il regolamento di convivenza è stato adottato in seguito ad una stagione contrassegnata da una serie di ordinanze volte a tamponare le situazioni di degrado collegate alla malamovida che si verificavano in alcune zone della città. Nel 2021, ad esempio, vi sono state diverse ordinanze aventi tutte come oggetto il "contrasto all'abuso di alcol e a fenomeni di degrado nella zona di Via Santa Maria Maddalena"¹³⁷. Tutte queste ordinanze erano uguali sia quanto alla motivazione sia quanto alla parte dispositiva: ciò che cambiava era solo il periodo di applicabilità. Nel dettaglio, si legge negli atti che nella zona di Via Santa Maria Maddalena e nelle vie limitrofe si sono registrati casi di degrado, tra cui l'abbandono di rifiuti, schiamazzi, disturbo della quiete e mancato rispetto delle norme igieniche. Queste situazioni sono risultate essere agevolate dall'abuso di bevande alcoliche. Inoltre, la permanenza delle persone in queste zone sembrava essere collegata alla presenza delle attività di somministrazione e all'abitudine consolidata tra i minori e soggetti adulti di aggregarsi nell'area del Liceo coreutico Bomporti per il consumo smodato di bevande alcoliche. È stato inoltre accertato che in svariati casi il consumo di bevande alcoliche veniva camuffato con bottiglie di bibite non alcoliche. Ciò ha giustificato un generale divieto tra le 22:30 e le ore 5:00, nelle zone elencate dall'ordinanza, di consumare bevande di qualsiasi genere (alcoliche e non) e la detenzione delle stesse anche in contenitori chiusi, ad esclusione del consumo negli spazi dei pubblici esercizi autorizzati.

L'adozione delle ordinanze successive è sempre giustificata asserendo che "durante il periodo di vigenza dell'ordinanza [precedente] e di altri precedenti provvedimenti analoghi, come risulta dagli esiti dei controlli effettuati dalle forze di polizia, si è accertato un deciso miglioramento della situazione nella zona"¹³⁸.

Le ordinanze di cui si sta scrivendo, sono tutte espressamente ordinanze contingibili e urgenti ai sensi dell'art. 54 del TU degli Enti Locali e come tali esse potevano essere adottate solo qualora vi fossero state situazioni di emergenza al fine di porre rimedio a pericoli che non fronteggiabili con i tipici strumenti amministrativi. Dunque, si tratta di provvedimenti che non sono idonei a dettare una disciplina ordinaria per la gestione del fenomeno della movida. Da questo punto di vista è criticabile la scelta del Comune di Trento di proseguire per lungo tempo adottando ordinanze dal medesimo contenuto ogniqualvolta la situazione

¹³⁷ Ordinanza n. 4910 del 25 giugno 2021; ordinanza n. 4957 del 23 luglio 2021; ordinanza n. 5132 del 24 settembre del 2021; ordinanza n. 2021 del 29 ottobre 2021.

¹³⁸ Ordinanza n. 5132 del 24 settembre 2021, p. 2.

di degrado è stata oggetto di segnalazioni ed esposti da parte dei residenti delle zone maggiormente interessate dal fenomeno.

In ogni caso, come già è stato esposto, in seguito alla promulgazione del regolamento di convivenza che ha consentito è stata dettata una disciplina generale valida in maniera permanente su tutto il territorio del Comune.

Comunque, è stata fatta salva la possibilità da parte del Sindaco di adottare ordinanze il cui contenuto è già stato specificato nel regolamento al fine di fronteggiare i casi più gravi che si potrebbero verificare in futuro. A questo proposito, dopo l'entrata in vigore del regolamento, il Sindaco di Trento ha emesso alcune ordinanze contingibili e urgenti al fine di contenere situazioni di degrado relativamente a due specifici locali, intitolate entrambe "Ordinanza contingibile ed urgente in materia di sicurezza urbana per superare le situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, in riferimento alla tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nella zona di Via S. M. Maddalena nei confronti dei pubblici esercizi all'insegna "Kafè Matrix" di via Ferruccio e "La Scaletta" di vicolo S.M. Maddalena"¹³⁹.

Nella motivazione di dette ordinanze (anche in questo caso il contenuto è il medesimo e in alcune parti riprende anche quello delle ordinanze precedenti all'entrata in vigore del regolamento, ciò che cambia è solo il periodo di applicabilità), si legge che, nella zona in cui sono situati i due locali in questione, sono state segnalate, da parte del Comitato antidegrado della città di Trento, situazioni di degrado e di inquinamento acustico. Inoltre, durante i sopralluoghi effettuati dal corpo di polizia locale, sono stati registrati assembramenti fino alle 2.30 di notte responsabili di schiamazzi e ulteriori attività che sono state causa di disturbo del riposo e della tranquillità pubblica (peraltro non ascrivibili ai due locali in sé, ma agli avventori che si trattengono nelle zone limitrofe anche successivamente alla chiusura). Tale disturbo deriverebbe anche dal volume delle conversazioni, poiché in ragione della conformazione della città, il rumore non ha modo di disperdersi se non verticalmente, risultando amplificato e disturbando i residenti. Le misure adottate per far fronte alla situazione sono state innanzitutto quelle di imporre il divieto, ai titolari degli esercizi in questione, di vendere per asporto bevande alcoliche tra le 24:00 e le 7:00, salvo il consumo esclusivo negli spazi attrezzati per la somministrazione e regolarmente autorizzati; l'obbligo di personale addetto ai servizi di controllo tra le 21:00 e l'orario di chiusura nonché oltre tale orario per tutto il tempo necessario ad evitare lo stazionamento degli avventori nelle vicinanze del locale; l'obbligo d'impiego di non meno di due addetti ai servizi di controllo nelle giornate di mercoledì, venerdì e sabato o

¹³⁹ Ordinanza n. 6 del 30 aprile 2022; ordinanza n. 9 del 1 giugno 2022; ordinanza n. 12 del 18 giugno 2022.

l'impiego di 3 addetti nel caso in cui il servizio di controllo venga svolto in forma associata fra i due esercizi.

Oltre al regolamento e alle ordinanze appena esaminate, a seguito della proposta del Consiglio degli Studenti e della Consulta dell'Università di Trento,¹⁴⁰ il Comune di Trento si è dotato della c.d. Sindaca della notte¹⁴¹, attualmente Giulia Casonato, attraverso un decreto del Sindaco¹⁴². Si tratta di una figura che, stando al decreto, svolge "azioni consultive, propulsive e di attivazione di meccanismi di partecipazione che favoriscano la costruzione di una vivibilità urbana e una socialità notturna consapevoli e vivaci in città, la convivenza fra le istanze dei residenti, dei gestori di esercizi commerciali [...] e di coloro, in particolare il mondo giovanile, che chiedono di poter vivere la città anche di notte attraverso una partecipazione responsabile ed una predisposizione collaborativa alle occasioni di incontro e di socialità diurna e notturna sostenibile in città".

Più nel dettaglio, il compito della c.d. Sindaca della notte consiste nel promuovere un lavoro di co-progettazione coinvolgendo tutte le parti che hanno interessi in causa e che sono invitate a conoscere le ragioni degli altri al fine di dissolvere i conflitti e garantire la piena vivibilità della città. Inoltre, ha funzioni consultive e ausiliare del Sindaco di cui deve comunque rispettare le direttive, partecipa alle riunioni della Giunta comunale e si avvale del supporto della struttura comunale e in particolare del servizio gabinetto e pubbliche relazioni.

1.2 Il «caso Bergamo»: il regolamento comunale per la convivenza tra le funzioni residenziali e le attività commerciali

Anche il Comune di Bergamo nel maggio del 2015 si è dotato di un regolamento volto a disciplinare il fenomeno della malamovida, denominato "Regolamento per la convivenza tra le funzioni residenziali e le attività degli esercizi commerciali e artigianali alimentari, dei pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e di svago nel territorio cittadino"¹⁴³. Si tratta di un provvedimento meno restrittivo rispetto a quello adottato dal Comune di Trento sotto diversi aspetti. Innanzitutto, non è prevista la patente a

¹⁴⁰ DESIMINE F., *Cos'è il Sindaco della notte, perché a Trento*, L'Universitario, 2019. L'articolo si può consultare al seguente link: <https://www.luniversiTA.R.io.it/2019/07/01/cose-il-Sindaco-della-notte-perche-a-trento/>, ultima consultazione 25/10/2022.

¹⁴¹ Anche altre città d'Europa si sono dotate della figura del Sindaco della notte, come ad esempio Amsterdam, Parigi e Berlino.

¹⁴² Decreto n. 72 del 21/06/2021 rubricato "Delega ad una Consigliera comunale in materia di costruzione di una vivibilità urbana e una socialità notturna consapevoli e vivaci in città. Art. 46 dello Statuto comunale".

¹⁴³ Approvato dal Consiglio comunale con provvedimento n. 79 del 15 giugno 2015 e successivamente modificato con deliberazione n. 69/35 nella seduta del 1 aprile 2019.

punti ma un sistema di incentivi all'adozione di comportamenti virtuosi da parte dei pubblici esercizi. Infatti, l'art. 10 del regolamento prevede delle premialità per gli esercenti che accettano di sottoscrivere degli accordi con l'Ente comunale in cui si impegnano ad adottare comportamenti volti a minimizzare gli impatti della propria attività. Ad esempio, nel caso in cui un locale sia soggetto a restrizioni di orario, viene consentito il prolungamento dell'orario di apertura di un'ora; ancora, la stipula dell'accordo comporta il riconoscimento da parte dell'Amministrazione comunale della qualifica di locale virtuoso che viene attestata con un logo e con la pubblicità del locale sul sito del Comune; inoltre, è prevista la disponibilità, a canone agevolato, di spazi pubblici a favore dei locali considerati virtuosi, per il periodo estivo, in cui è possibile svolgere eventi ed esercitare la somministrazione.

Il carattere meno restrittivo del regolamento di Bergamo si vede anche dalla disciplina degli orari di apertura dei pubblici esercizi. Anche in questo caso è previsto all'art. 6, comma 1, che gli orari di apertura e chiusura delle attività siano liberamente determinati dagli esercenti; tuttavia, il Sindaco può stabilire con proprio provvedimento gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici. Più nello specifico, per gli esercizi, intere vie, zone o quartieri, tali orari saranno disposti con provvedimento del Sindaco, sulla base di una documentazione istruttoria nel modo seguente: apertura dalle 6:00 e chiusura dalle 00:30 del giorno dopo. Dunque, si prevede una fascia oraria più ampia rispetto a quella stabilita dal regolamento del Comune di Trento che prevede la chiusura dei locali alle ore 22:00 dal lunedì al giovedì e alle 23:00 per gli altri giorni. Oltre a questo, il comma 4 dell'art. 6 del regolamento del Comune di Bergamo, contempla la possibilità di derogare a tali limitazioni di orario a seguito della sottoscrizione di accordi tra esercenti e Comune. Si tratta di accordi che, ex art. 9, devono prevedere l'assunzione da parte degli esercenti di almeno cinque degli impegni elencati nella stessa norma (ad esempio l'insonorizzazione dei locali, il posizionamento di cestini nelle immediate vicinanze del locale, dotarsi di una convenzione con parcheggi nelle aree limitrofe, organizzazione entro l'orario di chiusura di navette per il trasferimento della clientela presso discoteche e altri luoghi di svago ecc). Tra i cinque impegni per gli esercizi soggetti a restrizione di orario, è obbligatorio "l'impegno ad adottare ogni utile accorgimento al fine di contenere, in particolare nelle ore serali o notturne, ogni comportamento che, negli spazi o luoghi interni ed esterni ai locali nonché nelle immediate adiacenze degli ingressi, generi disturbo alla quiete pubblica".

Inoltre, le attività di somministrazione con esclusiva ospitalità interna e a carattere temporaneo, che non inducono assembramenti della propria clientela all'esterno delle aree di somministrazione sono escluse dalle limitazioni di orario eventualmente adottate con un provvedimento da parte del Sindaco.

Ancora, si segnala che a differenza del regolamento trentino, quello di Bergamo, all'art. 8 dispone la mera possibilità di servirsi di steward per mantenere

condizioni di regolarità nello svolgimento della propria attività, senza però che sia previsto un obbligo a carico degli esercenti.

È comunque previsto all'art. 5 il divieto di diffusione sonora all'esterno e che l'uso di apparecchi radiotelevisivi e impianti per la diffusione sonora, nella fascia oraria che va dalle 22:00 alle 6:00 deve avvenire a porte e finestre chiuse fatto salvo il tempo strettamente necessario per entrare e uscire dal locale. Non vengono fatte distinzioni tra i giorni infrasettimanali e quelli festivi.

L'art. 4 del regolamento prevede una disciplina particolarmente dettagliata circa la vendita di bevande. È infatti vietata la vendita, anche attraverso distributori automatici, di bevande per asporto in contenitori di vetro o latta a partire dalle 22:00 fino alle 6:00. Inoltre, gli esercenti possono servire bevande in bicchieri di vetro all'interno dei propri locali e nei dehors¹⁴⁴ ma, nel caso in cui i clienti possano uscire all'esterno, per l'utilizzo di contenitori di vetro è necessario versare una cauzione non inferiore a 2 euro. Altrimenti, dovranno essere usati bicchieri di plastica usa e getta previa assunzione dell'impegno a garantire la pulizia della strada circostante. In quest'ultima ipotesi, se si riscontrassero problemi di pulizia il Sindaco potrà disporre l'obbligo di utilizzare bicchieri di plastica con apposizione del logo o il nome del locale e comunque previo pagamento di una cauzione non inferiore a 1 euro. Inoltre, è fatto divieto di pubblicizzare offerte speciali relative alla vendita di alcolici.

Infine, anche il regolamento di Bergamo prevede l'istituzione di una apposita commissione di monitoraggio che deve obbligatoriamente riunirsi ogni mese per fare il punto sugli effetti derivanti dall'applicazione del regolamento e su eventuali criticità.

Oltre al regolamento per la convivenza, il Sindaco di Bergamo ha adottato diverse ordinanze volte a fronteggiare situazioni di degrado connesse con il fenomeno della movida. Ad esempio, nel 2022 sono state emanate due ordinanze, aventi entrambe come oggetto la tutela della convivenza civile, della coesione sociale, della vivibilità e dell'incolumità pubblica¹⁴⁵. Nella motivazione si legge che in alcune zone elencate dalle ordinanze in oggetto, si sono verificate condotte contrarie alla pubblica decenza quali lo stazionamento di gruppi di persone che consumano bevande alcoliche generando problemi di fruibilità delle zone stesse, abbandonando contenitori di vetro sulla strada. Inoltre, i residenti hanno più volte inviato esposti al Comune per lamentare il loro stato di disagio in queste aree. Per queste ragioni è stato vietato il consumo di bevande alcoliche, il consumo di bevande alcoliche e non in contenitori di vetro tranne che all'interno dei locali autorizzati alla somministrazione di alimenti e bevande e nelle loro

¹⁴⁴ Ai sensi dell'art. 2, comma 1 del regolamento in esame per "dehors" si intende "elementi mobili, sedute, punti d'appoggio, posacenere, eccetera, collocati all'esterno dell'attività atti a fungere da richiamo per la clientela stazionante all'esterno degli esercizi pubblici.

¹⁴⁵ Ordinanza n. 13/2022; ordinanza n. 22 del 5 agosto 2022; ordinanza n. 29 del 5 ottobre 2022.

pertinenze. Inoltre, è stato vietato l'abbandono in luogo pubblico di contenitori di bevande o alimenti e più in generale di rifiuti di qualsiasi genere.

1.3 Il «caso Parma»: il regolamento comunale per la convivenza tra le funzioni residenziali e le attività di esercizio pubblico e svago nel centro urbano

Al fine di contrastare le situazioni di degrado connesse con la malamovida il Comune di Parma si è dotato nel 2013 del "Regolamento per la convivenza tra le funzioni residenziali e le attività di esercizio pubblico e svago nei centri urbani"¹⁴⁶. Il regolamento di Parma, a differenza di quelli fin qui esaminati, contiene la particolarità di dettare alcune disposizioni di carattere generale valide in tutto il territorio comunale mentre altre più specifiche sono ad applicazione zonizzata. Infatti, l'art. 7 relativo agli orari degli esercizi, prevede una zonizzazione del territorio. Esso sancisce la liberalizzazione degli orari di apertura e di chiusura delle attività commerciali, nonché della somministrazione di alimenti e bevande. Il comma 2-bis, però, elenca una serie di zone in cui le attività economiche sono soggette a specifici orari di chiusura che di norma non potranno superare la mezzanotte dalla domenica al giovedì, mentre il venerdì, il sabato e i giorni prefestivi, non potranno superare le ore 1:00. È possibile derogare a tali orari in caso di sottoscrizione di specifici accordi tra i singoli esercenti e il Comune che potranno anche essere diversificati in relazione alla specificità dell'attività o alle problematiche della zona. Invece, per le attività di somministrazione "caratterizzate da esclusiva ospitalità interna ai locali" o comunque in strutture chiuse, non vige nessuna limitazione di orario qualora esse siano insonorizzate o non generino impatto acustico verso l'esterno e non diano luogo a stazionamenti permanenti della clientela all'esterno.

L'art. 8 prevede delle disposizioni che si applicano al comparto D'Azeglio, in ragione delle problematiche di ordine e sicurezza pubblica rilevate nel corso del tempo in questa zona, dovute al fatto che gli esercenti operano direttamente su un asse aperto alla circolazione veicolare. Per questa ragione è previsto che i locali di questa area dovranno chiudere non oltre la mezzanotte dalla domenica al giovedì e all'1:00 il venerdì, il sabato e i giorni prefestivi. Inoltre, è prescritto l'obbligo per gli esercenti le cui aree di somministrazione e vendita risultino insufficienti ad ospitare la propria clientela, di adottare modalità gestionali che tengano conto della dimensione dei locali e delle aree in concessione al fine di evitare la presenza della propria clientela sulla sede stradale. Qualora a seguito di un controllo, venga accertata la diretta correlazione tra modalità gestionali e

¹⁴⁶ Approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 16 del 19/02/2013 e modificato con deliberazioni del Consiglio comunale n. 27 del 23/04/2013, n. 37 del 27/05/2014, n. 47 del 23/06/2014 e n. 1 del 20/01/2015.

l'occupazione della sede stradale da parte della clientela, oltre alla sanzione pecuniaria, è prevista la riduzione degli orari di apertura degli esercizi, i quali dovranno comunque chiudere non oltre le 22:00; in caso di seconda violazione è prevista, inoltre, la sospensione dell'attività fino a 30 giorni e nei casi più gravi la revoca della licenza.

Si applica a tutto il territorio comunale l'art. 4 che prescrive un elenco di obblighi che gravano in capo ai gestori dei pubblici esercizi, dei circoli privati abilitati alla somministrazione, degli esercizi commerciali e delle attività artigianali alimentari, con l'eventuale ausilio di personale incaricato all'ordinato svolgimento dell'attività d'impresa, alla prevenzione dei rischi e alla mediazione dei conflitti. In particolare, deve essere assicurata la completa pulizia e la massima condizione d'igiene da rifiuti derivanti non solo dalla normale attività ma anche da comportamenti di degrado posti in essere dalla clientela, degli spazi contigui agli esercizi e comunque almeno entro un raggio di 10 metri dall'ingresso dei locali e dalle eventuali aree in concessione. A questi fini, è obbligatoria l'installazione di appositi contenitori per la raccolta dei rifiuti e dovrà essere assicurata la piena ed effettiva fruibilità dei servizi igienici interni al locale che devono essere gratuiti. Inoltre, è obbligatorio adottare ogni accorgimento possibile al fine di prevenire, evitare o far cessare comportamenti che generano disturbo alla quiete pubblica o costituiscono ostacolo al passaggio pedonale, veicolare o all'accesso alle abitazioni, sia all'interno dei locali che nelle aree esterne. È comunque obbligatorio avvisare le forze dell'ordine qualora tali comportamenti siano incontrollabili o siano fonte di degrado urbano, di disturbo della quiete pubblica, siano lesivi della sicurezza o dei diritti soggettivi delle persone. Inoltre, i gestori sono tenuti a non collocare erogatori di bevande alla spina fuori dai locali di esercizio e a sgomberare i dehors o comunque renderli inutilizzabili una volta giunto l'orario di chiusura. Le sanzioni previste in caso di violazione di tali obblighi comportano, oltre al pagamento di una somma di denaro, la chiusura dell'esercizio fino a 3 giorni. Inoltre, per i pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, se nel corso dell'anno si accerti una violazione doppia, si procederà alla revoca della eventuale concessione temporanea del suolo pubblico.

È una disposizione ad applicazione zonizzata l'art. 5 relativo al divieto di vendita di bevande in contenitori di vetro o lattina. Infatti, essa vieta la vendita per asporto di bevande alcoliche in qualsiasi tipo di contenitore e di bevande di qualsiasi tipologia in contenitori di vetro o latta, tra le 22:00 fino alle 6:00 "avuto riguardo alla zonizzazione di cui all'art. 7 comma 2-bis del presente regolamento". È invece consentita la vendita di bevande alcoliche ai titolari di attività artigianali con vendita di beni alimentari di produzione propria purché essa avvenga contestualmente alla vendita di tali beni alimentari e comunque per l'immediato consumo all'interno del locale. Inoltre, è consentita la vendita di bevande alcoliche e non alcoliche in contenitori di vetro esclusivamente all'interno dei

locali e nei dehors, ai titolari di attività di somministrazione di alimenti e bevande a meno che non sia imposto il pagamento di una cauzione non inferiore a 2 euro per ogni bicchiere di vetro o di utilizzo di plastica usa e getta ma solo previa assunzione di specifico impegno a garantire la pulizia della strada circostante. È comunque fatta salva la consegna a domicilio.

Inoltre, l'art. 5 vieta la pubblicizzazione in qualsiasi forma di offerte speciali circa la somministrazione o vendita di alcolici salvo quelle legate alla degustazione di prodotti e al consumo di bevande tipiche.

La violazione delle disposizioni relative alle limitazioni alla vendita e somministrazione di bevande alcoliche e non alcoliche comporta, oltre alla sanzione pecuniaria amministrativa, la sospensione dell'attività fino a 3 giorni.

Gli articoli 9 e 10 sono disposizioni di carattere generale che si applicano a tutto il territorio: il primo prevede che la Giunta comunale possa subordinare il rilascio di nuove concessioni per i dehors o il rinnovo delle stesse o condizionarne gli orari di concessione, alla sottoscrizione di specifici accordi tra il Comune e i titolari delle attività di somministrazione di alimenti e bevande; il secondo prevede, invece, che i gestori possano farsi coadiuvare da idoneo personale per il mantenimento delle condizioni di regolarità nello svolgimento dell'attività d'impresa e in caso di stazionamenti della clientela sulla pubblica via.

Quanto agli accordi menzionati, l'art. 13 prevede che essi debbano contenere almeno tre impegni tra quelli elencati nella norma (insonorizzazione dei locali, installazione di contenitori per la raccolta dei rifiuti derivanti dall'attività, organizzazione o partecipazione a progetti ed eventi in collaborazione con il Comune ecc.), che saranno valutati discrezionalmente dall'Amministrazione comunale in ragione delle specificità delle singole zone. In ogni caso, è obbligatoria l'assunzione dell'impegno a dotarsi di cartelli segnaletici in cui si dà avviso della piena ed effettività fruibilità gratuita dei servizi igienici. Va aggiunto che l'elenco previsto dalla norma in esame non ha carattere tassativo, in quanto il comma 3 sancisce che potranno essere definiti nuovi impegni alla luce della necessità di temperare le ragioni delle attività imprenditoriali con gli altri interessi di natura pubblicistica.

Anche il regolamento del Comune di Parma come quelli già esaminati prevede la possibilità di istituire un organo di monitoraggio composto dai soggetti i cui interessi sono coinvolti, al fine di individuare le eventuali criticità e formulare proposte sugli interventi da adottare.

Il regolamento prosegue all'art. 15, il quale è volto a prevenire l'abuso di alcool. Infatti, è vietata la detenzione a fini di consumo immediato di bevande alcoliche in qualsiasi contenitore esse siano, all'esterno dei locali e delle aree di somministrazione, tra le 23:00 e le 6:00 del giorno seguente. Il comma 2 prevede la possibilità di derogare a tale divieto a condizione che il consumo avvenga in bicchieri di plastica o di vetro e all'esterno delle aree in cui circolano i veicoli.

Infine, l'art. 16 si occupa della tutela dei beni culturali, prevedendo il divieto di tenere condotte che siano incompatibili con il carattere storico o artistico di alcuni monumenti elencati dalla norma, oppure tali da arrecare pregiudizio alla loro conservazione.

1.4 Il «caso Roma»: il regolamento di polizia urbana del 2019 e le ordinanze applicative

Il Comune di Roma ha gestito le problematiche derivanti dalla c.d. malamovida attraverso l'adozione, a partire dal 2019, di un regolamento di polizia urbana¹⁴⁷. Si tratta di un corpo di norme volte a disciplinare vari aspetti della convivenza civile ma che contiene alcune disposizioni dedicate miratamente al fenomeno oggetto di questa trattazione.

A questo proposito, vi sono alcune norme più generiche che prendono in considerazione gli effetti eventuali della malamovida che spesso vengono segnalati negli esposti presentati dai residenti all'Autorità. Ad esempio, l'art. 12 vieta di emettere grida e schiamazzi, sia di giorno che di notte, in luoghi pubblici o aperti al pubblico transito. Inoltre, tra le 22:00 e le 8:00 le emissioni sonore nei locali o abitazioni private "non devono comunque superare il limite della normale tollerabilità prevista dal codice civile nei rapporti tra privati". Lo stesso criterio è valido anche quanto all'uso di strumenti musicali o di riproduzione musicale, nonché per gli strumenti sia di trasmissione che di amplificazione dei suoni e delle voci, in quanto essi oltre a dover essere autorizzati, non devono arrecare molestia alla quiete dei vicini "e, comunque, dalle ore 22:00 alle ore 8:00, i suoni non devono superare il limite della normale tollerabilità prevista dal Codice civile". Va precisato che, secondo chi scrive, questa norma desta qualche curiosità poiché in ogni caso, al di là della fascia oraria indicata, le immissioni che superano la normale tollerabilità ex art. 844 c.c. sono da considerarsi illecite.

Sempre in riferimento ai dispositivi di amplificazione e riproduzione sonora, l'art. 14 vieta la loro installazione all'esterno dei locali commerciali e la diffusione deve avvenire solo all'interno di locali insonorizzati e, comunque, non superare i limiti previsti dai regolamenti comunali.

L'art. 17 elenca una serie di obblighi che gravano in capo ai gestori degli esercizi commerciali, di pubblico spettacolo, artigianali e di servizio, delle attività di somministrazione di alimenti e bevande, dei gestori dei circoli privati abilitati alla somministrazione e di tutti gli altri assimilabili luoghi di ritrovo. Nello specifico, essi hanno l'obbligo, tanto all'interno del locale quanto nelle sue adiacenze, di adottare tutte le cautele necessarie per evitare che gli avventori arrechino disturbo alla quiete pubblica, disagio o pericolo per la propria e l'altrui incolumità. Inoltre, gli stessi, hanno l'obbligo di curare la pulizia degli spazi

¹⁴⁷ Regolamento approvato con deliberazione di Assemblea Capitolina n. 43 del 6 giugno 2019.

pubblici adiacenti agli esercizi, rimuovendo i rifiuti e ogni fonte di ingombro. Oltre a ciò, l'art. 18 prescrive il dovere di mantenere puliti e in piena efficienza i servizi igienici.

L'art. 28 del regolamento è dedicato al consumo e alla vendita di bevande alcoliche o comunque di altre bevande contenute nel vetro in alcune aree di Roma. In particolare, viene disposto che tra le 22:00 e le 7:00 del giorno seguente è vietata la vendita di bevande alcoliche e superalcoliche da parte di chiunque sia autorizzato alla vendita al dettaglio, per asporto ma anche attraverso distributori automatici e presso attività di somministrazione di alimenti e bevande; nella stessa fascia oraria è vietato il consumo di qualunque bevanda (anche analcolica) in contenitori di vetro, nelle strade pubbliche o aperte al pubblico transito e nelle aree verdi non recintate; tra le 23:00 e le 7:00, inoltre, è vietato il consumo di bevande alcoliche e superalcoliche in ogni genere di contenitore nei luoghi appena indicati; infine, a partire dalle 3:00 fino alle 7:00 è vietata la somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche da parte di chiunque sia autorizzato alla somministrazione, nonché nelle sale di ballo e circoli privati, anche nelle aree esterne adiacenti. La norma fa comunque salva la possibilità di derogare a tali disposizioni in occasione di manifestazioni cittadine autorizzate in modo da consentire variazioni agli orari di vendita e somministrazione di bevande alcoliche.

L'art. 28 prosegue stabilendo che in occasione di grandi eventi sul territorio è vietato introdurre nell'area della manifestazione contenitori di qualunque tipo in vetro o comunque in materiale idoneo a frantumarsi in schegge. Inoltre, gli organizzatori dell'evento sono tenuti a realizzare adeguate misure per evitare lo stazionamento degli avventori nelle adiacenze dei locali laddove determini disturbo alla quiete pubblica dei residenti; effettuare, mediante l'ausilio di un tecnico abilitato, monitoraggi dell'eventuale inquinamento acustico; provvedere alla raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani prodotti dagli esercizi stessi.

La norma si conclude vietando sia l'organizzazione che la sponsorizzazione, su tutto il territorio cittadino, dei cc.dd. "tour alcolici", ossia di percorsi che comportino la frequentazione di locali come wine-bar, birrerie ecc. finalizzati esclusivamente al consumo di alcolici e superalcolici.

Successivamente all'adozione del regolamento di polizia urbana, il Comune di Roma è intervenuto attraverso lo strumento delle ordinanze per arginare le situazioni di degrado, legate al fenomeno della malamovida, che si sono verificate nel tempo. Ad esempio, a febbraio 2022, il Sindaco della capitale ha adottato un'ordinanza¹⁴⁸ avente come oggetto "Adozione di misure urgenti per fronteggiare il fenomeno della c.d. malamovida nel territorio dei Municipi I e II. Obbligo di chiusura, nelle giornate del venerdì, del sabato e della domenica,

¹⁴⁸ Ordinanza n. 19 del 3 febbraio 2022.

degli esercizi di vicinato del settore alimentare e misto dalle ore 22:00 alle ore 5:00 della giornata successiva”.

Nella motivazione dell’ordinanza, si legge che recentemente in alcune aree del territorio di Roma si sono registrati effetti distorsivi della movida che hanno dato luogo a episodi di disturbo della quiete pubblica, di vandalismo e di resistenza nei confronti dei controlli svolti dalla polizia locale. Inoltre, il 2 febbraio 2021 si è tenuto un vertice, volto a individuare gli strumenti in grado di arginare il fenomeno della malamovida, convocato dal Prefetto di Roma, cui hanno partecipato il Vice Capo di Gabinetto, l’Assessore alle Attività produttive e alle Pari Opportunità di Roma Capitale, e i rappresentanti delle principali sigle del commercio e degli esercenti dei pubblici esercizi. Durante tale vertice è stata individuata la necessità di adottare delle misure restrittive in merito alla vendita di alcolici anche mediante la chiusura anticipata degli esercizi commerciali.

Inoltre, è stato ritenuto necessario contrastare, soprattutto in orario serale, le situazioni che favoriscono assembramenti spontanei, in quanto gli stessi costituiscono pericolo per la salute pubblica e provocano disagio ai residenti, soprattutto a causa del consumo di bevande alcoliche. Infatti, la motivazione dell’ordinanza prosegue stabilendo che “la vendita al dettaglio per asporto di bevande alcoliche o superalcoliche, in particolare in alcune aree della città, favorisce in determinati orari e giornate della settimana, comportamenti lesivi della vivibilità urbana, della quiete pubblica e del decoro del territorio nelle strade pubbliche o aperte al pubblico transito”.

Per queste ragioni, è stata disposta la chiusura degli “esercizi di vicinato del settore alimentare e misto” il venerdì, il sabato e la domenica, a partire dalle 22:00 alle 5:00 del giorno successivo, dall’entrata in vigore dell’ordinanza fino al 6 marzo 2022 nel territorio del Municipio I e II.

L’ordinanza appena esaminata è stata successivamente prorogata con l’ordinanza n. 41 del 10 marzo 2022, la quale ha esteso l’obbligo di chiusura degli esercizi di vicinato del settore alimentare e misto fino al 30 aprile 2022, riportando la medesima motivazione del precedente atto. Tale ultima ordinanza è però stata impugnata davanti al giudice amministrativo ed è stata successivamente giudicata affetta da “profili di irragionevolezza ed illogicità” da parte del Consiglio di Stato¹⁴⁹, nella parte in cui viene ordinata la chiusura a quegli esercizi che operano nel settore alimentare e che consentono la consumazione sul posto mediante tavoli all’interno dei locali senza occupazione del suolo pubblico. In questo caso, infatti, non vi sarebbe nessuna possibilità di assembramenti sulla pubblica via.

A fronte della pronuncia del Consiglio di Stato, il Comune di Roma è intervenuto mediante l’adozione di un’ulteriore ordinanza¹⁵⁰, la quale ha ordinato

¹⁴⁹ Ordinanza n. 1853 del 22 aprile 2022 del Consiglio di Stato.

¹⁵⁰ Ordinanza n. 70 del 29 aprile 2022.

“la chiusura degli esercizi di vicinato nel settore alimentare – ad esclusione di quelli che consentono la consumazione sul posto mediante tavoli collocati all’interno dei locali – e del settore misto” il venerdì, sabato e domenica tra le 22:00 alle 5:00 del giorno successivo, a partire dal giorno 1 maggio e fino al 2 ottobre 2022, nel territorio dei Municipi I, II, III, V, VI e XIII.

1.5 I regolamenti dei Comuni di Savona, Venezia e Torino

a) Il Comune di Savona si è dotato, con deliberazione n. 39 del 18 novembre 2014, successivamente modificato e divenuto esecutivo nel 2017, del “Regolamento della convivenza civile e carta etica”. Si tratta di un provvedimento di ampio respiro che disciplina vari aspetti del vivere civile e che prevede alcune disposizioni applicabili anche al fenomeno della malamovida anche se in via generica. Ad esempio, l’art. 18, dedicato alla pubblica quiete e tranquillità delle persone, prevede che la fascia oraria tra le 24:00 e le 7:00 dalla domenica al giovedì e giorni festivi, e quella tra le ore 1:00 e le 9:00 il venerdì, sabato e i giorni prefestivi, siano sottoposte a maggiori tutele. Inoltre, l’art. 19 prevede che gli esercenti debbano adoperarsi affinché dai propri locali non fuoriescano suoni e rumori, soprattutto negli orari indicati nell’art. 18. Viene poi stabilito che “l’Amministrazione comunale può ridurre l’orario di apertura dei singoli locali o sospenderne l’attività”.

b) Venezia dispone di un regolamento di polizia urbana¹⁵¹ che prevede delle disposizioni anche per i pubblici esercizi. A questo proposito, l’art. 49-ter sancisce che nelle aree in cui si registrano fenomeni di degrado si potrà intervenire con limitazioni agli orari di apertura degli esercizi commerciali, artigianali e di somministrazione di alimenti e bevande oltre che all’uso dei plateatici e con il divieto di porre in essere spettacoli sul suolo pubblico e presso i plateatici, nonché all’interno degli stessi locali.

c) Anche il Comune di Torino possiede un regolamento di polizia urbana approvato con deliberazione del Consiglio del giorno 1° aprile 1996 che ha subito successive modifiche, l’ultima delle quali con deliberazione 29 luglio 2013.

All’interno dell’atto vi sono alcune indicazioni significative relative al tema della movida. In primo luogo, l’art. 8-bis si occupa di disciplinare la vendita e la detenzione di bevande. Infatti, è vietato vendere bevande di qualsiasi genere in contenitori di vetro o metallo dalle ore 23:00 alle 7:00 del giorno successivo. Per

¹⁵¹ Approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 454 del 2/03/1987 e successivamente modificato con deliberazione del Consiglio comunale n. 36 del 7/02/2005; n. 72 del 16/06/ 2008; n. 75 del 23/05/2011; con deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio comunale n. 72 del 5/09/2014; n. 30 del 20/03/2015; n. 73 del 14/05/2015.

i titolari di attività artigianali abilitati alla vendita di beni alimentari di produzione propria vale lo stesso divieto salvo il caso in cui la vendita avvenga contestualmente alla vendita dei beni di alimentazione per il consumo immediato sul posto, all'interno del locale. Lo stesso vale per i gestori degli esercizi di somministrazione e bevande che possono somministrare bevande nei contenitori di vetro tra le 23:00 e le 7:00 esclusivamente all'interno del locale e delle aree di cui hanno la disponibilità.

L'art. 9 del regolamento di polizia urbana si occupa, invece, della pulizia, prevedendo l'obbligo in capo a chiunque eserciti un'attività che preveda l'utilizzo di strutture collocate su aree o spazi pubblici o di uso pubblico, di provvedere alla pulizia regolare del suolo occupato e dello spazio circostante, fino ad una distanza di 2 metri. Inoltre, quando l'attività si protrae nel tempo e viene esercitata in strutture come i dehors, gli esercenti devono provvedere all'installazione di un contenitore di capacità non inferiore a 50 litri per il deposito dei rifiuti all'interno dello spazio occupato. Ulteriormente, è obbligatorio mantenere pulito il tratto di marciapiedi sul quale l'esercizio si affaccia o dal quale si accede.

Proseguendo, il Titolo V, rubricato "Tutela della quiete pubblica e privata", all'art. 44, prescrive il divieto di turbare la tranquillità pubblica ed elenca una serie di comportamenti che integrano tale fattispecie. In particolare, è vietato nelle piazze, nelle strade o altri spazi pubblici, ad uso pubblico o aperti al pubblico, emettere suoni e grida, schiamazzi o altri rumori tali da arrecare disturbo e molestia ed è vietato l'uso di strumenti che producano o diffondano musica o altri suoni dalle 23:00 alle 7:00 del giorno successivo.

La stessa disposizione prevede degli obblighi che gravano sugli esercenti di attività di commercio al dettaglio e artigianali, di servizio, di somministrazione di alimenti e bevande (anche nei circoli privati), nonché i titolari di licenze per dare spettacoli o trattenimenti pubblici: essi devono adottare misure volte a contenere fenomeni di degrado e di disturbo alla tranquillità pubblica. In particolare, dalle 23:00 alle 7:00 dovrà essere evitata la propagazione di suoni e rumori che possano essere uditi a 15 metri di distanza dai locali in cui si svolge l'attività rumorosa. Gli stessi soggetti hanno il dovere di sensibilizzare gli avventori circa il comportamento da tenere una volta usciti dal locale nelle adiacenze, che dovrà essere rispettoso della tranquillità pubblica. Inoltre, la norma prescrive il dovere di esporre, fuori e dentro il locale, un'apposita cartellonistica che rechi informazioni circa le sanzioni per coloro che disturbano la quiete pubblica, che violano le norme poste a tutela dell'igiene o consuma alimenti e bevande, in orario non consentito, fuori dai locali.

È, inoltre, previsto che, in caso di violazione ripetuta entro un periodo di sei mesi e che viene accertata con un provvedimento esecutivo, potrà essere sospesa l'autorizzazione del titolare del pubblico esercizio. Nei casi più gravi essa può anche essere revocata.

L'art. 44-bis, fissa delle regole a tutela della convivenza civile. Nello specifico, i soggetti menzionati dall'art. 44, dovranno svolgere la propria attività mediante modalità idonee ad evitare, dentro i propri locali e nelle adiacenze assembramenti di avventori che rechino disturbo alla tranquillità pubblica, che impediscano o ostacolino la libera fruibilità degli spazi pubblici o che compromettano il decoro e l'igiene della città. Per questo, si rende necessaria l'adozione di cautele volte a contenere l'accesso e l'uscita indiscriminati nel/dal locale quali inviti a desistere da comportamenti pregiudizievoli; collaborare con le forze dell'ordine; interrompere l'attività se, nonostante l'adozione di tutte le cautele, persistono comportamenti che rechino disturbo alla quiete pubblica. Inoltre, per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande è resa necessaria la "prestazione del servizio assistito ai fini della consumazione dei prodotti somministrati" e "l'utilizzazione di locali attrezzati per la somministrazione degli alimenti e delle bevande".

Lo stesso art. 44-bis si chiude con il comma 4, ai sensi del quale la Giunta Comunale ha la facoltà di individuare gli esercenti che operano in zone della città tenuti, attraverso addetti all'assistenza alla clientela, a invitare gli avventori a cessare comportamenti pregiudizievoli della quiete pubblica ed a concorrere al mantenimento di condizioni adeguate alla convivenza civile dentro ai locali e nelle adiacenze degli stessi.

Proseguendo, l'art. 46 si occupa del rumore nelle abitazioni private. Esso prescrive che non è consentito, nelle case private, utilizzare apparecchi che siano fonti di molestie e disturbi. Più nello specifico, le radio e le televisioni, nonché gli strumenti per la riproduzione musicale, devono essere utilizzati sempre in modo da contenere il volume entro limiti che non arrechino disturbo al vicinato. Ciò è ribadito anche dall'art. 47, ai sensi del quale coloro che fanno uso di strumenti musicali all'interno della propria abitazione sono tenuti ad adottare tutte le cautele necessarie per evitare di disturbare i vicini. In ogni caso, non è consentito l'uso di strumenti musicali nella fascia oraria che va dalle 12:00 alle 15:00 e dalle 21:00 alle 9:00 salva l'ipotesi di completa insonorizzazione del locale.

Infine, può risultare d'interesse l'art. 48-ter che vieta tassativamente l'esplosione di "botti o petardi di qualsiasi tipo" in tutti i luoghi, pubblici o privati, in cui si svolgono manifestazioni pubbliche o aperte al pubblico; all'interno di asili, scuole, ospedali, case di cura ecc; in tutte le vie, piazze ed aree pubbliche, ove transitino o siano presenti delle persone.

Oltre al regolamento di polizia urbana, anche il Comune di Torino è intervenuto nella gestione della malamovida mediante l'utilizzo di ordinanze contingibili e urgenti ex art. 54 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. A questo proposito, nel 2021 è stata adottata un'ordinanze avente ad oggetto "Misure in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle

esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, da attuarsi attraverso la disciplina degli orari di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche nell'ambito di alcune aree delimitate della città"¹⁵². Mediante tale atto, è stato ordinato che la vendita e la somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche, in alcune zone individuate dalla Giunta comunale, sia consentita solo all'interno dello spazio di somministrazione autorizzato e destinato al consumo dei prodotti e tramite servizio assistito al tavolo, nelle giornate di giovedì, venerdì, sabato e prefestivi dalle 24:00 fino alle 3:00 del giorno successivo. L'ordinanza ha avuto validità a partire dal giorno della sua adozione fino al 30 novembre 2021 e la sua inosservanza, stando alla lettera dell'atto stesso, comportava una responsabilità ex art. 650 del codice penale.

L'ordinanza appena esaminata è stata completata da un ulteriore provvedimento del Sindaco avente ad oggetto "Limitazioni degli orari di vendita degli esercizi del settore alimentare o misto delle attività artigianali di produzione e vendita di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato e di erogazione di alimenti e bevande attraverso distributori automatici nelle giornate di giovedì, venerdì e sabato nell'ambito delle aree individuate con deliberazione della Giunta Comunale del 9 ottobre 2018"¹⁵³. Mediante tale atto, è stato disposto, nelle giornate di giovedì, venerdì e sabato, a partire dal 22 luglio 2021 fino al 9 ottobre 2021, l'obbligo, per i titolari delle attività commerciali di vicinato del settore alimentare e misto, di effettuare la chiusura dalle 21:00 alle 7:00 del giorno successivo; per i titolari di attività artigianali abilitati alla vendita di beni alimentari di produzione propria dalle 24:00 alle 7:00; per i proprietari o gestori di apparecchi automatici installati in locali adibiti esclusivamente alla vendita, l'obbligo di configurarli in modo che sia inibita la vendita e la somministrazione tra le 21:00 e le 7:00 del giorno successivo; per i concessionari di posteggi adibiti alla vendita su area pubblica di prodotti alimentari a mezzo dei c.d. "autobanchi", l'obbligo di cessare la vendita per il consumo sul posto a partire dalle 24:00. La violazione dell'atto normativo in esame comportava espressamente oltre alla sanzione amministrativa, la sospensione dell'attività per un massimo di quindici giorni in caso di violazione accertata per due volte in un anno.

1.6 Il «caso Milano» come esempio di dialogo tra P. A. ed esercenti

Il regolamento di polizia urbana del Comune di Milano è stato deliberato dal Consiglio Comunale il 31 maggio 1920 e ha subito una serie di modifiche di cui l'ultima attraverso la delibera del Consiglio comunale 26 luglio 2019, n. 29 che ha introdotto l'art. 35 relativo alle aree urbane ove opera l'ordine di

¹⁵² Ordinanza n. 47 del 15/07/2021.

¹⁵³ Ordinanza n. 48 del 21/07/2021.

allontanamento. All'interno di tale regolamento si trovano delle disposizioni che rilevano in tema di malamovida. Si segnala, innanzitutto, un caso curioso, ossia che ai sensi dell'art. 3 durante il periodo notturno, inteso come il periodo che va da "un'ora dopo il calare ad un'ora avanti il sorgere del sole", ogni permesso d'occupazione del suolo pubblico si intende sospeso salvo che il permesso preveda diversamente.

Al di là di questo, il regolamento di polizia urbana prevede alcune norme di dettaglio in tema di movida che però sono generiche e poco coordinate. Per esempio, l'art. 10 fissa il divieto di svolgere spettacoli all'aperto su suolo pubblico e di montare palchi o tribune senza la previa licenza da parte dell'Autorità comunale; l'art. 83 vieta di fare rumori nelle case che possano provocare disturbo al vicinato, compreso l'uso di strumenti musicali, tra le 22:00 e le 8:00; ancora, l'art. 85 stabilisce che non si possono posizionare addobbi, festoni, lumi e simili nei luoghi pubblici senza autorizzazione da parte del Comune.

Si tratta di un regolamento caratterizzato da una scarsità di norme relative alla malamovida. Va sottolineato, infatti, che la linea seguita dal Comune di Milano nella gestione del fenomeno non è data dall'adozione di regole unilaterali e impositive ma dalla stipula di accordi con gli esercenti volti a raggiungere un equilibrio tra gli interessi dei residenti alla quiete e al riposo e quelli dei titolari delle attività commerciali. A questo proposito, il Comune di Milano si è recentemente dotato di "Linee di indirizzo per la stesura del Patto per azioni concordate nelle aree della movida e per esercizi pubblici notturni" durante la seduta del Consiglio di Municipio 1 del 24/07/2018.

Come si legge nell'atto, le linee guida in questione sono state adottate in considerazione del fatto che il fenomeno della movida porta con sé la declinazione di diversi diritti, spesso confliggenti fra loro, quali la libera circolazione ed aggregazione, con uso di spazi pubblici, lo svolgimento di attività di commercio e la quiete; che gli assembramenti di persone portano con sé degli effetti negativi e infatti nel tempo si sono registrati dei conflitti tra i residenti e i commercianti; che la movida ha nel tempo subito delle modificazioni ed è aumentata la sua diffusione; che le immissioni di rumori hanno un forte impatto sulla convivenza urbana; infine, che nelle aree dove si svolge questo fenomeno si verificano problematiche legate allo spaccio di stupefacenti, allo stato di ebrezza, a danneggiamenti di beni pubblici e privati, risse e reati simili. Alla luce di questi fatti, il Comune di Milano ha ritenuto opportuno proporre agli esercizi pubblici la conclusione di accordi. Più nello specifico, gli accordi vengono proposti alle "Associazioni di Via dei commercianti delle aree a elevata concentrazione (Brera, Garibaldi, Sempione, Ticinese), nonché a singoli esercizi". Si consideri, però, che tali patti potranno essere differenti da esercizio a esercizio in quanto è possibile aderire solo a singoli impegni tra quelli elencati nelle Linee guida.

Tra gli impegni individuati vi sono innanzitutto gli orari degli esercizi. In particolare, gli esercizi di somministrazione e vendita di alimenti e bevande si

dovranno impegnare a chiudere non dopo le 2:00 per il locale e non dopo l'1:00 per il plateatico. Nel caso in cui, però, "tutti gli esercizi interessati si dotino di ombrelloni in tessuto fonoassorbente o altri manufatti/mezzi per il contenimento del rumore, l'orario di chiusura al pubblico potrà essere valutato secondo i luoghi". In ogni caso, dopo le 2:00 la somministrazione può essere effettuata solo all'interno del locale. Vengono, inoltre, previsti possibili incentivi per coloro che si adoperano per contenere le emissioni sonore, anche relative ai clienti.

In secondo luogo, vengono fornite delle indicazioni circa la vendita di bevande. Per la precisione, gli esercenti dovranno impegnarsi a non somministrare e vendere alcolici e superalcolici sottocosto o attraverso promozioni o offerte speciali. La vendita d'asporto dovrà avvenire in contenitori di plastica, di gomma o di carta o in lattina; il vetro potrà essere utilizzato solo all'interno del locale e nei plateatici con servizio al tavolo. Inoltre, gli esercenti dovranno interrompere la vendita per asporto di alcolici e superalcolici dalle 24:00 alle 6:00 del giorno seguente.

Ancora, gli esercizi che proseguono la propria attività dopo la mezzanotte dovranno dotarsi di un apparecchio di rilevazione del tasso alcolemico presso almeno un'uscita, in modo che i clienti possano misurare il proprio tasso alcolemico e dunque il proprio stato di idoneità alla guida. I locali dovranno, inoltre, dotarsi di un'apposita cartellonistica in cui vengono illustrati i sintomi associati ai diversi livelli di concentrazione alcolemica nell'aria espirata e le quantità delle bevande alcoliche più comuni che determinano il superamento del tasso alcolemico.

Un ulteriore impegno previsto dalle linee guida è relativo alla pulizia. Gli esercenti dovranno, infatti, mantenere pulita e in ordine l'area limitrofa al proprio locale e dovranno dotarsi di cestini per i rifiuti da posizionare all'esterno, oltre che di cenerini per le sigarette. Anche in questo caso è prevista l'affissione di cartelli per invitare i clienti ad utilizzare correttamente i bidoni dei rifiuti.

Vengono poi fornite alcune indicazioni circa l'assistenza alla clientela: ciascun esercizio dovrà dotarsi, almeno giovedì, venerdì e sabato, di minimo un addetto all'assistenza alla clientela presente e facilmente identificabile, il quale dovrà invitare gli avventori a cessare comportamenti di disturbo e vigilare affinché non vengano somministrati alcolici ai minorenni e a coloro che sono in manifesto stato di ubriachezza. Inoltre, il titolare dell'esercizio, anche attraverso l'addetto all'assistenza alla clientela, dovrà contattare le autorità nei casi più gravi e segnalare agli altri locali i gruppi o i singoli soggetti molesti.

Quanto alle emissioni sonore, ogni esercente dovrà fare in modo che i suoni e i rumori provenienti dal proprio locale non siano udibili all'esterno. Per questo non è consentito svolgere intrattenimenti musicali fuori dalla struttura e le porte della stessa dovranno essere chiuse. Vi è la possibilità di adottare degli incentivi per coloro che pongono in essere azioni volte a contenere le emissioni sonore.

Infine, gli esercenti dovranno abbattere le barriere del proprio locale che limitano l'accesso di persone con problemi di mobilità personale e dovranno garantire la piena fruibilità dei servizi igienici.

Le linee guida proseguono ponendo degli impegni anche in capo alla Pubblica Amministrazione quali ad esempio svolgere controlli quotidiani circa le soste irregolari a tutela dei residenti; svolgere periodicamente controlli stradali; mettere a disposizione della popolazione test per la rilevazione del tasso alcolemico a scopo preventivo; programmare interventi di polizia locale coordinati; predisporre, nei fine settimana estivi, pattugliamenti da parte della polizia locale; promuovere l'installazione di WC chimici; promuovere iniziative culturali a basso impatto, volte alla riduzione del rumore antropico.

Le linee guida prevedono azioni di monitoraggio mensili volte a verificare lo stato di attuazione delle proposte anche al fine di intervenire con modifiche e aggiornamenti laddove fosse necessario. Tali azioni vengono svolte dal Comune di Milano con l'ausilio degli esercenti e dei cittadini.

Inoltre, a seguito di valutazioni periodiche di comportamenti virtuosi potranno essere adottati incentivi nei confronti degli esercenti in occasione di eventi nella zona.

La modalità con cui il Comune di Milano è intervenuto per gestire il fenomeno della c.d. movida è sotto certi aspetti molto innovativa rispetto alle altre aree d'Italia. Infatti, sebbene i contenuti delle linee guida siano i medesimi dei regolamenti fin qui esaminati (orari, vendita di alcolici, pulizia, emissioni sonore ecc.), lo strumento dell'accordo tra il Comune e gli esercenti è favorevole ad instaurare un dialogo con i titolari degli esercizi. Dunque, si può affermare che il Comune di Milano, a differenza di quello di Trento che è intervenuto mediante un regolamento, peraltro maggiormente restrittivo rispetto a quelli degli altri Comuni d'Italia, ha scelto di seguire una linea più elastica rispetto agli pubblici esercizi.

Il medesimo approccio è stato confermato dal Comune di Milano mediante l'adozione nel 2021 del "Protocollo di intesa finalizzato alla collaborazione per la realizzazione di azioni congiunte a favore dei giovani nell'ambito del divertimento notturno nelle zone della movida per la prevenzione e il contrasto dei comportamenti antisociali"¹⁵⁴. Si tratta di un'intesa stipulata tra diversi enti che sono in modi diversi coinvolti dal fenomeno della movida, ossia la Prefettura e il Comune di Milano, l'Azienda di Tutela della Salute della Città metropolitana di Milano, l'Università degli Studi di Milano Bicocca, l'EPAM – Associazione

¹⁵⁴ Il testo del Protocollo è consultabile al seguente link: <https://www.interno.gov.it/it/temi/territorio/esperienze-dal-territorio/protocolli-accordi-e-vademecum/protocolli-accordi-e-vademecum-prefetture/milano-protocollo-intesa-finalizzato-alla-collaborazione-realizzazione-azioni-congiunte-favore-dei-giovani-nellambito-divertimento-notturno>.

provinciale milanese Pubblici Esercizi – Unione Confcommercio – Imprese per l'Italia – Milano, Lodi Monza e Brianza, Confesercenti Milano e Associazione Italiana Sicurezza Sussidiaria.

Il protocollo è stato adottato considerando che oltre al controllo da parte delle forze dell'ordine del divertimento notturno, è emersa "la necessità di predisporre innovative strategie e soluzioni efficaci in tema di gestione degli scenari notturni di svago giovanile per ridurre i comportamenti antisociali e i conseguenti problemi all'interno dei contesti della movida [...]". Ciò conferma quanto affermato in precedenza, ossia che il Comune di Milano ha scelto di optare per soluzioni meno ostili rispetto agli esercenti e alla movida più in generale, cercando delle soluzioni che possano mediare tra i diversi interessi in gioco attraverso sistemi di promozione del dialogo e di incentivi. Infatti, il protocollo prosegue asserendo che "occorre sviluppare forme di cooperazione interistituzionale in supporto alle politiche locali sulle opportunità e le strategie da mettere in campo per valorizzare gli spazi urbani del divertimento, anche nel settore della formazione, con specifici progetti, rivolti ai giovani, atti a garantire lo svago nel rispetto delle condizioni di vita di tutti e in modo da far crescere la cultura della legalità e dell'osservanza delle basilari regole della convivenza civile". Inoltre, il protocollo stabilisce che tra i principi su cui esso si basa vi è la promozione di una cultura del divertimento sano e non legato all'abuso di alcool e sostanze stupefacenti e la promozione di un "protagonismo dei giovani" nella realizzazione di luoghi e stili di divertimento creativi. E ancora, l'art. 1 del protocollo dichiara che lo scopo con cui esso è stato stipulato è quello di "attivare sinergie virtuose per la messa in campo di azioni innovative per la qualità del divertimento notturno giovanile, con l'obiettivo di promuoverne un modello sano e rispettoso della città e dei suoi abitanti [...].

Successivamente, il protocollo elenca una serie di zone "da attenzionare" in quanto particolarmente interessate dalla movida (Duomo Mercanti, Corso Garibaldi, Navigli, Brera, Colonne di San Lorenzo ecc). All'interno di queste aree, dovranno essere individuate le vie maggiormente interessate da situazioni critiche mediante l'ausilio delle mappe e delle planimetrie allegate nello stesso documento e predisposte dal comando di polizia locale di Milano. Viene fatta salva la possibilità di estendere il protocollo ad altre zone laddove se ne ravveda la necessità. Inoltre, all'interno delle medesime aree sono previsti servizi di sicurezza sussidiaria a supporto degli esercizi commerciali a partire, orientativamente dalle 21:00 del venerdì alle 2:00 del sabato e dalle 21:00 del sabato alle 2:00 della domenica. Invece, in prossimità dei comitati di quartiere e/o degli operatori del terzo settore sono fissati, sempre orientativamente, il venerdì e il sabato dalle 20:00 alle 24:00.

L'art. 3 elenca gli impegni del Comune di Milano, il quale, oltre ad assicurare la prosecuzione delle azioni già intraprese, introdurrà limitazioni agli orari di asporto di prodotti alcolici e il divieto di vendita di bottiglie in vetro e

lattine; intensificherà le attività e i servizi di vigilanza, controllo e prevenzione; promuoverà il coinvolgimento di associazioni di via e di quartiere ed enti del terzo settore; sosterrà progetti proposti dalle associazioni di via e/o di categoria rappresentative degli esercenti della zona per favorire le aree immediatamente esterne dei locali; garantirà la pulizia delle aree di maggior afflusso e così via.

Ai sensi dell'art. 4 all'Azienda di Tutela della Salute della Città metropolitana di Milano compete la parte relativa all'educazione a non adottare comportamenti antisociali da parte del "popolo della notte" e a fornire aiuto in caso di necessità.

L'EPAM si impegna ad assicurare la promozione dei pubblici esercizi virtuosi e la diffusione "della cultura del divertimento responsabile" attraverso la formazione degli esercenti. Esso, inoltre, fornisce supporto alle associazioni di via e promuove l'utilizzo di personale specializzato e iscritto negli elenchi prefettizi degli operatori della sicurezza privata, al fine di favorire una gestione ordinata dei plateatici e delle aree esterne dei locali. In più, negli esercizi gestiti dai propri associati, favorisce campagne informative e di sensibilizzazione rivolte alla clientela, organizzate di concerto con l'Ente comunale e l'ATS, contro la violenza e per la prevenzione dell'uso di sostanze stupefacenti, nonché dell'abuso di alcool e ogni altra iniziativa volta a rimuovere uno stile di comportamento e di divertimento sano. Collabora, inoltre, con i gestori dei locali e con i soggetti pubblici competenti relativamente all'organizzazione di corsi di formazione del personale addetto all'attività di somministrazione di bevande alcoliche. Infine, Confesercenti Milano, promuove forme educative di tipo musicale e teatrale con l'intervento di artisti che siano in linea con il popolo della notte, così da risultare attrattivi agli occhi degli utenti tipici della movida e che sappiano orientare il pubblico verso comportamenti virtuosi. A questo fine, si impegna a mettere a disposizione dell'Amministrazione comunale programmi di eventi, provvedendo alla selezione e alla formazione degli artisti coinvolti.

Anche l'Associazione Italiana Sicurezza Sussidiaria (A.I.S.S.) ha assunto degli impegni. Nello specifico, essa promuove per le società associate, prezzi calmierati per l'impiego di personale specializzato e iscritto negli elenchi prefettizi degli operatori della sicurezza privata; promuove l'individuazione di un coordinatore per ogni zona della movida dei servizi svolti dagli operatori presso i singoli esercizi fornisce attività di supporto nella formazione sia degli esercenti sia delle associazioni di quartiere e fornisce supporto all'Amministrazione comunale e alle associazioni di categoria circa la creazione di eventi dedicati alla sicurezza nei luoghi di intrattenimento.

L'Università degli Studi di Milano Bicocca coordina l'attuazione di tutto il progetto mediante l'organizzazione periodica di tavoli tecnici del Gruppo di lavoro al fine di mettere in atto azioni concrete. A questo proposito, ai sensi dell'art. 8, al fine di realizzare concretamente i progetti, è stato istituito un Gruppo

ristretto di lavoro coordinato dalla Bicocca. Fanno parte del Gruppo i referenti individuati da ciascun ente.

Infine, la Prefettura di Milano si impegna in attività di supporto alle forze dell'ordine nelle zone individuate dal Protocollo e coordina il Tavolo interistituzionale istituito per la realizzazione del protocollo. Inoltre, verifica con una riunione almeno quadrimestrale, lo stato di attuazione degli impegni assunti.

Va comunque precisato che, nonostante la novità del capoluogo lombardo nella gestione della malamovida, anche il Comune di Milano è intervenuto per far fronte a situazioni di degrado mediante l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti. Ad esempio, il 30 luglio del 2022 è entrata in vigore l'ordinanza¹⁵⁵ che vieta la vendita di cibo e bevande d'asporto in bottiglie e contenitori di vetro o in lattina nelle zone caratterizzate da una forte frequentazione serale e notturna. L'uso del vetro è consentito solo all'interno dei locali o nei plateatici con servizio al tavolo. Tale ordinanza, valida fino al 28 agosto è stata successivamente prorogata fino al 27 settembre¹⁵⁶.

2. L'attività dei comitati di quartiere e il Coordinamento Nazionale No Degrado e Malamovida

Come accennato all'inizio del capitolo, l'attività di contrasto al fenomeno della c.d. malamovida da parte delle amministrazioni comunali è spesso avvenuta come conseguenza di segnalazioni ed esposti da parte dei residenti.

Va segnalato che negli anni, gli abitanti delle zone maggiormente interessate dal fenomeno, si sono organizzati in comitati e associazioni, con lo scopo di ottenere da parte delle Pubbliche Autorità la rimozione degli effetti patologici della vita notturna. Nelle grandi città operano un numero maggiore di comitati, come ad esempio a Milano dove convivono assieme il Comitato Residenti del Lazzaretto¹⁵⁷, Il Garibaldi¹⁵⁸, Pro Arco Sempione¹⁵⁹, Vasati Botta Pier Lombardo, Comitato Sant'Agostino¹⁶⁰, Comitati I Navigli¹⁶¹ e il Comitato La Cittadella delle colonne di San Lorenzo. A loro volta, molti comitati milanesi sono

¹⁵⁵ <https://www.Comune.milano.it/-/movida.-divieto-di-vendita-di-cibo-e-bevande-da-asporto-in-vetro-o-lattine>, ultima consultazione 29 ottobre 2022.

¹⁵⁶ <https://www.Comune.milano.it/-/movida.-prorogata-al-27-settembre-l-ordinanza-per-divieto-di-asporto-di-cibo-e-bevande-in-vetro-o-lattine>, ultima consultazione 29 ottobre 2022.

¹⁵⁷ <https://www.facebook.com/Comitato-del-Lazzaretto-Milano-497179760655886/>, ultima consultazione 5/11/2022.

¹⁵⁸ <http://www.ilsciatt.altervista.org/joomla/>, ultima consultazione 5/11/2022.

¹⁵⁹ <https://www.facebook.com/proarcosempione>, ultima consultazione 5/11/2022.

¹⁶⁰ <https://www.facebook.com/comitatosantagostino/>, ultima consultazione 5/11/2022.

¹⁶¹ <http://www.salviamoinavigli.it/>, ultima consultazione 5/11/2022.

riuniti nel Comitato MilaNO Degrado e Malamovida¹⁶², un gruppo apartitico il cui scopo è rafforzare la voce dei singoli comitati cittadini mediante azioni coordinate; a Pisa è stato costituito il Comitato Mezzogiorno¹⁶³, il Comitato Residenti Quartiere Santa Maria e il Comitato La Cittadella¹⁶⁴; a Roma opera l'Associazione Abitanti Centro Storico¹⁶⁵; il Comitato di Piazza San Cosimato¹⁶⁶ e il Comitato Antimovida Piazza Bologna¹⁶⁷; ancora, a Torino si trovano l'Associazione Rispettando San Salverio¹⁶⁸ e l'Associazione Abitanti P.zza Vittorio e zone circostanti¹⁶⁹. Ciascun comitato e ciascuna associazione si occupa del fenomeno della malamovida che interessa uno specifico quartiere e questa è la ragione per cui all'interno di una medesima città operano più gruppi.

Tra le attività svolte dai comitati e dalle associazioni "antimovida" vi è quella di raccolta del materiale relativo a comportamenti incivili e illeciti che avvengono principalmente durante l'orario serale e notturno da parte dei frequentatori dei pubblici esercizi e più in generale di coloro che recano disturbo alla quiete pubblica e violano le norme igieniche e di decoro delle città. La raccolta di questo materiale spesso viene pubblicata sulle diverse pagine facebook dei comitati e delle associazioni, ma soprattutto diventa oggetto di esposti e segnalazioni volti a provocare un intervento da parte della Pubblica Autorità.

Oltre a questo, i comitati sono impegnati in attività di pubblicazione di articoli stampa, di manifestazioni nei quartieri colpiti dal fenomeno della malamovida nonché nella promozione di azioni davanti alle corti di merito.

Molti di essi si sono ulteriormente organizzati associandosi al "Coordinamento Nazionale No Degrado e Malamovida", un'associazione nata nel 2014 che, stando all'art. 1 dello Statuto¹⁷⁰, è volontaria, apartitica e aconfessionale

¹⁶² <https://www.comitatomilano.it/chi-siamo/>, ultima consultazione 5/11/2022.

¹⁶³ <http://www.comitamezzogiorno.it/>, ultima consultazione 5/11/2022.

¹⁶⁴ <http://comitocittadellapisa.blogspot.it/?fbclid=IwAR1WlQCGuTm-XwY7ReKt-tXvO6J6X0ktmggh39m34ixiacEamgPzd1VL9g>, ultima consultazione 5/11/2022.

¹⁶⁵ <https://aacstrm.it/>, ultima consultazione 5/11/2022.

¹⁶⁶ <https://www.facebook.com/piazzasancosimato/>, ultima consultazione 5/11/2022.

¹⁶⁷ <https://www.facebook.com/antimovidapiazzabologna>, ultima consultazione 5/11/2022.

¹⁶⁸ <http://www.rispettandosansalvario.it/?fbclid=IwAR2RuHli1467g-Pu0tL1x3b3GN35RNyepC3Y6rwwPEI32oXO9u2bAK8PS44>, ultima consultazione 5/11/2022.

¹⁶⁹ Per un elenco più completo dei principali comitati e associazione che operano nelle diverse città d'Italia al fine di contrastare il fenomeno della malamovida si veda il seguente link: https://www.nodegradoemalamovida.it/citta-associate_2_0_0_ita.html, ultima consultazione 30/10/2022.

¹⁷⁰ Lo Statuto dell'associazione Coordinamento Nazionale No Degrado e Malamovida è consultabile al seguente link: <https://www.nodegradoemalamovida.it/public/ckeditor/data/statuto-coordinamento-nazionale-def.pdf>.

e la cui sede si trova a Torino, ma l'associazione opera su tutto il territorio nazionale.

L'art. 5, relativo alle finalità dell'associazione, sancisce che "l'associazione non ha scopo di lucro e persegue esclusivamente finalità di solidarietà sociale nell'ambito del degrado sociale nelle città con particolare attenzione al degrado portato dall'alcolismo, dall'inquinamento acustico e a quello dettato dall'inciviltà e al danneggiamento del patrimonio artistico". Il comma 2 elenca le attività principali svolte, tra cui assumere iniziative volte a migliorare la qualità della vita delle città italiane; stimolare e controllare l'operato delle istituzioni; costituire intese e collegamenti tra le associazioni, i comitati spontanei e i cittadini d'Italia e d'Europa; promuovere tra i cittadini una maggiore sensibilità alla partecipazione diretta della vita sociale e culturale delle città; salvaguardare l'ambiente e le risorse naturali, intervenendo con azioni concrete contro ogni forma di inquinamento, compreso quello acustico; tutela dei beni pubblici di carattere storico, monumentale, archeologico e di valenza paesaggistica riconosciuta.

Si segnala che ai sensi dell'art. 6, possono fare parte del Coordinamento Nazionale No Degrado e Malamovida non solo le persone giuridiche quali i comitati e le associazioni delle città, ma anche le persone fisiche che semplicemente condividono le finalità dell'associazione.

Ai sensi dell'art. 9 gli organi sociali che compongono l'associazione sono l'Assemblea dei soci, il Consiglio direttivo e il Presidente. L'Assemblea è l'organo sovrano, è composta da tutti i soci e deve riunirsi almeno una volta all'anno per l'approvazione del bilancio. Tra i compiti affidati ad essa vi è l'approvazione del conto consuntivo; fissare l'importo della quota sociale annuale; determinare le linee generali programmatiche dell'attività dell'associazione; approvare l'eventuale regolamento interno; eleggere e revocare il Presidente e il Consiglio direttivo; deliberare su quanto demandate per legge o per statuto, o sottoposto al suo esame da parte del Consiglio direttivo.

Il Consiglio direttivo, come sancito dall'art. 15, è "l'organo di governo e di amministrazione dell'associazione ed opera in attuazione della volontà e degli indirizzi generali dell'Assemblea alla quale risponde direttamente e dalla quale può essere revocato". Inoltre, il Consiglio direttivo è composto da un numero dispari, da cinque a undici componenti, eletti dall'Assemblea per una durata di tre anni, rileggibili per quattro mandati anche consecutivi.

L'art. 16 stabilisce che "il Presidente rappresenta legalmente l'associazione e compie tutti gli atti che la impegnano all'esterno", ed è eletto dall'Assemblea tra i propri componenti.

Proseguendo, l'art. 17 elenca le risorse economiche da cui l'associazione trae il proprio sostentamento. Si tratta delle quote associative, contributi volontari degli aderenti e di privati, contributi dello Stato, enti e istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività e progetti, entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali,

contributi di organismi internazionali che anche in questo caso possono essere destinati soltanto a specifiche e documentate attività, donazioni e lasciti testamentari e rimborsi derivanti da convenzioni. È interessante segnalare che l'art. 19 vieta di distribuire utili e avanzi di gestione, fondi, riserve o capitale, anche in modo indiretto, salva l'ipotesi in cui la distribuzione sia imposta per legge.

Dunque, l'associazione Coordinamento Nazionale No Degrado e Malamovida, riunisce al suo interno diverse associazioni e comitati cittadini (attualmente 47) che si sono costituiti in diverse città d'Italia, al fine di intraprendere azioni congiunte per far fronte al fenomeno della malamovida. Essa si è dotata di un sito internet¹⁷¹, in cui raccoglie articoli di giornale, studi, azioni intraprese dai singoli comitati, sentenze, normative e qualsiasi genere di informazione riguardante la movida a partire dal 2014 in poi. Oltre a questo, negli anni, ha promosso petizioni¹⁷², redatto esposti¹⁷³ e partecipato a riunioni con i rappresentanti dei comitati e delle associazioni cittadine¹⁷⁴. Inoltre, il Coordinamento Nazionale No Degrado e Malamovida è associato alla rete europea "Vivre la Ville"¹⁷⁵ di cui fanno parte anche Francia, Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Svizzera e Portogallo. Si tratta di un gruppo di associazioni organizzate in una rete che si pone come obiettivo il contrasto all'inquinamento acustico notturno generato dalla movida e a tal fine svolge e promuove diverse azioni, tra cui l'organizzazione di meeting, a partire dal 2015, a cui partecipano le diverse associazioni che fanno parte della rete.

¹⁷¹ https://www.nodegradoemalamovida.it/home_1_0_0_ita.html, ultima consultazione 31/10/2022.

¹⁷² <https://www.nodegradoemalamovida.it/public/ckeditor/data/2019---marzo---Mal-di-movida-in-vista-dell%E2%80%99estate-una-petizione-per-dire-basta-al-rumore.pdf>, ultima consultazione 31/10/2022; https://www.nodegradoemalamovida.it/public/ckeditor/data/2019-febbraio---FIRMA-LA-PETIZIONE-PER-LA-DIFESA-DELLA-QUIETE-PUBBLICA_.pdf, ultima consultazione 31/10/2022; <https://www.nodegradoemalamovida.it/public/ckeditor/data/2019---febbraio-Pene-piu-severe-per-la-movida-in-Parlamento-firme-da-tutta-Italia..pdf>, ultima consultazione 31/10/2022.

¹⁷³ <https://www.nodegradoemalamovida.it/public/ckeditor/data/2020---aprile---Mail-al-Presidente-del-consiglio.pdf>, ultima consultazione 31/10/2022. <https://www.nodegradoemalamovida.it/public/ckeditor/data/2016-dicembre---Torino-testimonianza-delle-Associazioni-contro-il-degrado-e-la-mala-movida-....pdf>, ultima consultazione 31/10/2022; <https://www.nodegradoemalamovida.it/public/ckeditor/data/2016-settembre---A-Firenze-convegno-sulla-movida.-esclusi-i-cittadini-dei-comitati-il-Coordinamento-...pdf>, ultima consultazione 31/10/2022.

¹⁷⁴ LUCIN PAOLA, cit.

¹⁷⁵ https://www.reseau-vivre-la-ville.fr/?page_id=57, ultima consultazione 31/10/2022.

2.1 Il Comitato antidegrado città di Trento

Nella città di Trento, da maggio 2022, opera il "Comitato antidegrado di Trento", il quale è nato a seguito dell'ampliamento del precedente "Comitato antidegrado Santa Maria Maddalena"; ampliamento dovuto all'adesione dei residenti del centro storico e quelli del quartiere delle Albere. Si tratta di un'associazione senza scopo di lucro rappresentativa degli interessi dei residenti di varie aree della città di Trento interessate dal fenomeno della malamovida.

Nello specifico, l'attività del Comitato si estende alla zona di Largo Giosuè Carducci, Vicolo Santa Maria Maddalena, Via Calepina, Via Dordi e la zona delle Albere¹⁷⁶, ossia le aree in cui si svolge maggiormente la movida nella città.

A fine aprile il Comitato ha aperto la propria pagina Facebook¹⁷⁷ in cui vengono denunciati regolarmente, attraverso fotografie e articoli di giornale, episodi di degrado e veri e propri illeciti legati al fenomeno della malamovida. Il materiale pubblicato in internet viene, inoltre, inviato settimanalmente all'Autorità comunale attraverso la posta certificata al fine di sollecitare un intervento da parte della stessa¹⁷⁸.

A questo proposito, tra le attività del Comitato vi è la raccolta dei dati (si tratta principalmente di materiale fotografico e video) e la redazione settimanale dei fatti accaduti in città legati alla movida; inoltre, il Comitato dispone di una chat di WhatsApp sia con le autorità sia con alcuni giornalisti mediante cui avvengono comunicazioni regolari. Nel tempo sono anche state intraprese delle azioni giuridiche: per esempio, di recente è stata sporta querela nei confronti del Comune lamentando la violazione dell'art. 659 del codice penale relativo al disturbo della quiete pubblica. La querela è però stata archiviata¹⁷⁹.

Ancora, tra le attività che hanno un valore sul piano giuridico, il Comitato ha fatto istanza di accesso agli atti verso l'Ente comunale al fine di verificare quante sanzioni sono state applicate nei confronti dei gestori degli esercizi di somministrazione a partire dal 1° gennaio 2022, ossia dall'entrata in vigore del regolamento di convivenza del Comune di Trento¹⁸⁰. Con riferimento al regolamento di convivenza, si rammenta la previsione da parte dell'art. 12 di un organo di monitoraggio di cui fanno parte coloro i cui interessi sono coinvolti. Anche il Comitato antidegrado di Trento è coinvolto in tale organo e dall'inizio dell'anno, ha avuto modo di partecipare due volte¹⁸¹.

¹⁷⁶ LUCIN PAOLA, cit.

¹⁷⁷ <https://www.facebook.com/ComAntidegradoTrento/>, ultima consultazione 6/11/2022.

¹⁷⁸ LUCIN PAOLA, cit.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ *Ibidem*.

Inoltre, il Comitato è impegnato in colloqui con il Sindaco di Trento e con altre autorità, tra cui la c.d. Sindaca della notte e in attività di segnalazioni ed esposti quali ad esempio la richiesta di rilevazioni fonometriche del rumore notturno. In seguito a tale richiesta, il Comune di Trento, anche a seguito di una sollecitazione da parte dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente (A.P.P.A), ha assicurato che le rilevazioni verranno svolte a partire da gennaio 2023¹⁸².

Tra le attività del Comitato ve ne sono ulteriori di carattere prettamente interno. A questo proposito i membri svolgono riunioni al fine di confrontarsi e discutere le azioni da intraprendere. Inoltre, il Comitato antidegrado di Trento partecipa al Coordinamento nazionale che lo occupa in ulteriori riunioni.

3. I piani di classificazione acustica

Tra i doveri degli enti comunali relativi al tema dell'inquinamento acustico, l'art. 6 della legge 26 ottobre 1995, n. 447 pone la classificazione del territorio comunale secondo criteri definiti con leggi regionali. Pertanto, uno degli strumenti che rilevano al fine del contenimento delle emissioni sonore provocate dalla movida è costituito dai piani di zonizzazione. A questo proposito, è stato osservato che "il piano comunale di classificazione acustica costituisce senza dubbio il prioritario strumento finalizzato alla gestione e tutela dall'inquinamento da rumore e, in sostanza, il fulcro del sistema di controllo, sia preventivo che successivo, sull'inquinamento acustico"¹⁸³. Infatti, ad esempio, i parametri contenuti nelle zonizzazioni comunali fungono da base per l'autorizzazione dei progetti di impianti e di infrastrutture rumorosi nonché per la valutazione previsionale di clima acustico quando vengono realizzati insediamenti particolarmente sensibili come scuole, asili, ospedali, case di riposo e così via. Inoltre, i piani di classificazione acustica sono funzionali al controllo successivo che viene effettuato laddove i valori limite previsti dalla normativa vigente vengano superati. A questo proposito, essi non rilevano solo con riguardo all'adozione delle sanzioni, ma anche ai fini dell'adozione dei piani di risanamento acustico previsti dalla legge quadro sull'inquinamento acustico¹⁸⁴.

La pianificazione acustica comunale costituisce un atto tecnico-politico di governo del territorio poiché da un lato ne disciplina l'uso e dall'altra ne vincola lo sviluppo quanto alle attività svolte nelle diverse aree del territorio. L'obiettivo

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ CASELLATO M., CERUTI M., PELLEGRINI V., ZEN P., cit., pp. 17-18.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

è quello sia di prevenire il deterioramento di una zona a livello acustico e preservare i livelli sonori delle aree in cui essi sono considerati "buoni"¹⁸⁵.

Compito di ciascun Ente comunale è quello di suddividere il proprio territorio in aree omogenee a cui dovrà essere assegnata una delle sei classi acustiche tra quelle previste dal D.P.C.M. 14 novembre 1997, a cui corrispondono dei valori limite di rumore. All'aumentare della classe i valori limite divengono progressivamente meno restrittivi. Tali classi sono contenute nella Tabella A dello stesso D.P.C.M. e sono le seguenti:

Tabella 1 – Classi omogenee di destinazione d'uso definite nella Tabella A del D.P.C.M. 14 novembre 1997.

CLASSI DI DESTINAZIONE D'USO DEL TERRITORIO
<i>CLASSE I - aree particolarmente protette:</i> rientrano in questa classe le aree nelle quali la quiete rappresenta un elemento di base per la loro utilizzazione: aree ospedaliere, scolastiche, aree destinate al riposo ed allo svago, aree residenziali rurali, aree di particolare interesse urbanistico, parchi pubblici, ecc.
<i>CLASSE II - aree destinate ad uso prevalentemente residenziale:</i> rientrano in questa classe le aree urbane interessate prevalentemente da traffico veicolare locale, con bassa densità di popolazione, con limitata presenza di attività commerciali ed assenza di attività industriali e artigianali.
<i>CLASSE III - aree di tipo misto:</i> rientrano in questa classe le aree urbane interessate da traffico veicolare locale o di attraversamento, con media densità di popolazione, con presenza di attività commerciali, uffici con limitata presenza di attività artigianali e con assenza di attività industriali; aree rurali interessate da attività che impiegano macchine operatrici.
<i>CLASSE IV - aree di intensa attività umana:</i> rientrano in questa classe le aree urbane interessate da intenso traffico veicolare, con alta densità di popolazione, con elevata presenza di attività commerciali e uffici, con presenza di attività artigianali; le aree in prossimità di strade di grande comunicazione e di linee ferroviarie; le aree portuali, le aree con limitata presenza di piccole industrie.
<i>CLASSE V - aree prevalentemente industriali:</i> rientrano in questa classe le aree interessate da insediamenti industriali e con scarsità di abitazioni.
<i>CLASSE VI - aree esclusivamente industriali:</i> rientrano in questa classe le aree esclusivamente interessate da attività industriali e prive di insediamenti abitativi.

Va detto che la giurisprudenza riconosce un'ampia discrezionalità in capo alle Amministrazioni comunali nell'assegnazione di una classe a ciascuna parte di territorio e ciò significa che vi è un affievolimento dell'onere motivazionale nelle scelte compiute da parte del Comune¹⁸⁶. Tuttavia, la classificazione delle zone costituisce un'operazione che non attiene al merito amministrativo e pertanto non è insindacabile da parte dei giudici. La discrezionalità che l'Amministrazione esercita nella redazione della zonizzazione acustica, infatti, è una discrezionalità di natura tecnica, ancorata ad alcuni parametri di fatto che possono essere

¹⁸⁵ *Ivi*, p. 21.

¹⁸⁶ CASELLATO M., CERUTI M., PELLEGRINI V., ZEN P, cit., pp. 23-24.

verificati in sede giurisdizionale¹⁸⁷. Sul punto, ad esempio, si è pronunciato il T.A.R. Veneto nel 2007, stabilendo che “le scelte inerenti alla classificazione acustica non afferiscono al merito dell’attività pianificatoria/programmatoria del Comune, ma sono espressione di discrezionalità tecnica, ancorata all’accertamento di specifici presupposti di fatto”¹⁸⁸.

Nello stesso modo si è pronunciato anche il Consiglio di Stato nel 2019, suggerendo che il piano di zonizzazione costituisce espressione di “un potere tecnico-discrezionale (sindacabile in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità per i suoi profili di eccesso di potere), che deve unitariamente tenere conto delle previsioni urbanistiche (anche quelle ancora da attuare), del preuso (purché non si verifichi la lesione di diritti fondamentali, in coerenza con le altre disposizioni dell’ordinamento volte a contemperare le ragioni dell’impresa, quelle dei proprietari e quelle dei residenti, tra cui l’art. 844 del codice civile), della morfologia del territorio, della diversità delle aree fronteggianti gli stabilimenti industriali e di ogni altro elemento utile per contemperare gli interessi in conflitto”¹⁸⁹.

Inoltre, alcuni limiti ai poteri amministrativi sono previsti anche dalla normativa. Come già è stato affrontato nel primo capitolo, si rammenta che all’art. 4, comma 1, lett. a) della legge quadro sull’inquinamento acustico è previsto che nel redigere la zonizzazione il Comune debba tenere conto delle precedenti destinazioni d’uso del territorio e debba altresì indicare le “aree da destinarsi a spettacolo a carattere temporaneo, ovvero mobile, ovvero all’aperto”.

Scopo della classificazione è applicare specifici valori di qualità¹⁹⁰ previsti all’art. 2, comma 1, lettera h) della L. 447/1995 a ciascuna area individuata.

Inoltre, è stabilito “il divieto di contatto diretto di aree, anche appartenenti a Comuni confinanti, quando tali valori si discostano in misura superiore a 5 dB di livello sonoro equivalente misurato secondo i criteri generali stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991”.

Di seguito verranno analizzati alcuni piani di classificazione acustica adottati dalle Amministrazioni comunali, al fine di ottemperare all’obbligo previsto dall’art. 6 della L. 26 ottobre 1995, n. 447.

3.1. Il piano di classificazione acustica del Comune di Trento

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ T.A.R. Veneto, sez. III, 24/01/2007, n. 187 e 188 in Foro amm., T.A.R., 2007, 1, 68.

¹⁸⁹ Consiglio di Stato, sez. IV, 12/12/2019, n. 8441, in banca dati De Jure.

¹⁹⁰ Ai sensi dell’art. 2, comma 1, lettera h) della L. 26 ottobre 1995, n. 447 i valori di qualità sono “i valori di rumore da conseguire nel breve, nel medio e nel lungo periodo con le tecnologie e le metodiche di risanamento disponibili, per realizzare gli obiettivi di tutela previsti dalla presente legge”.

La prima classificazione acustica del Comune di Trento è stata approvata con deliberazione del Consiglio comunale n. 40 dell'8 marzo 1995 ed era stata redatta ai sensi della legge provinciale 18 marzo 1991, n. 6 rubricata "Provvedimenti per la prevenzione ed il risanamento ambientale in materia di inquinamento acustico". Successivamente all'entrata in vigore della L. 26 ottobre 1995, n. 447, l'Agenzia Provinciale per la Protezione dell'Ambiente della Provincia di Trento (APPA) ha elaborato, nel 2008, una bozza di linee guida per la realizzazione di un nuovo piano di classificazione acustica. Necessitando di una verifica di applicabilità di tali linee guida, la Provincia di Trento ha delegato al Comune di Trento la realizzazione delle linee guida per la predisposizione della zonizzazione. Dunque, il piano di classificazione acustica attualmente in vigore, approvato dal Consiglio comunale con delibera dell'11 dicembre 2012, n. 130, è stato realizzato dal Servizio Ambiente del Comune di Trento nell'ambito di una delega da parte della Provincia autonoma di Trento e in collaborazione con l'Agenzia Provinciale dell'Ambiente¹⁹¹.

Ai sensi dell'art. 1 delle norme tecniche di attuazione, la classificazione acustica del Comune di Trento è costituita dalla relazione tecnico-illustrativa, dalle stesse norme tecniche di attuazione e dalla cartografia in cui è situata la suddivisione del territorio comunale secondo le sei classi di destinazione d'uso previste nella tabella A del D.P.C.M. 14 novembre 1997 oltre che l'individuazione delle fasce di pertinenza delle infrastrutture di trasporto e delle aree sciistiche.

Nell'appendice delle norme tecniche di attuazione vengono descritte le sei classi omogenee di destinazione d'uso definite dal D.P.C.M. 14 novembre 1997 e per ogni classe sono previsti specifici limiti acustici definiti dallo stesso provvedimento a seconda del valore preso in considerazione. Si ricorda che i valori che qui rilevano sono quelli considerati dalla normativa nazionale all'art. 2 della L. n. 447/95, ossia i valori limite di emissione, valori limite di immissione, valori di attenzione e valori di qualità, i quali sono a loro volta differenti a seconda che si faccia riferimento al periodo diurno (dalle 6:00 fino alle 22:00) o notturno (dalle 22:00 fino alle 6:00).

I valori così individuati non si applicano alle infrastrutture ferroviarie e a quelle stradali, per le quali valgono rispettivamente, le previsioni del D.P.R. 18 novembre 1998, n. 459 e il D.P.R. 30 marzo 2004, n. 142. Per quanto concerne le infrastrutture di trasporto stradali, il D.P.R. del 2004 individua diversi valori a seconda che si tratti di infrastrutture già esistenti e assimilabili o di nuova realizzazione. Anche in questo caso i valori limiti variano a seconda che si tratti del periodo diurno o notturno e comunque a seconda della tipologia di strada e di altri criteri, quali la vicinanza a scuole, ospedali, case di cura e riposo.

¹⁹¹ Relazione tecnico-illustrativa del piano di classificazione acustica del Comune di Trento, approvato con delibera n. 130 del 11 dicembre 2012 da parte del Consiglio Comunale, pp. 11-12.

Il D.P.R. 18 novembre 1998, invece, prevede i valori limite per le infrastrutture ferroviarie, distinguendo a seconda che la velocità di progetto superi o meno i 200 km/h e si considera la vicinanza con scuole, ospedali, case di cura e di riposo.

L'art. 8 delle norme tecniche di attuazione prevede che la classificazione acustica svolta dal Comune dovrà essere aggiornata e revisionata ogni qualvolta l'amministrazione comunale ne ravvisi le condizioni, allo scopo di migliorare il clima acustico complessivo del territorio.

La classificazione acustica del territorio di Trento è il frutto delle scelte dell'Amministrazione comunale di prendere in considerazione la pianificazione urbanistica e gli altri strumenti di pianificazione comunale, nonché le reali destinazioni d'uso del territorio che sono state verificate anche mediante rilevazioni sul territorio, al fine di limitare la discrezionalità dell'amministrazione nell'assegnare le classi alle singole zone. In particolare, si legge nella relazione tecnico-illustrativa, che "si deve tenere conto dell'attuale fruizione del territorio in tutti i casi in cui la destinazione d'uso definita dal piano regolatore comunale non determini in modo univoco la classe acustica, oppure, per le zone interamente urbanizzate, se la destinazione d'uso non risulti rappresentativa"¹⁹². Inoltre, in caso di dubbio, la classificazione acustica dovrà privilegiare le "scelte più cautelative", al fine di raggiungere gli obiettivi di tutela dall'inquinamento acustico previsti dalla legge n. 447/95.

L'unità territoriale di riferimento per la classificazione acustica è data dalla "zona di PRG" (Piano Regolatore Generale), che però in alcuni casi è stata divisa in ragione del fatto che la medesima zona presenta in alcuni casi, diverse esigenze acustiche¹⁹³.

La classificazione del territorio è avvenuta attraverso cinque fasi operative: nella prima fase si è proceduto all'acquisizione dei dati ambientali e urbanistici necessari all'elaborazione di un'analisi approfondita del territorio e volta a dare luogo ad una zonizzazione quanto più possibile coerente con gli altri strumenti di governo del territorio; la seconda fase è consistita nell'analisi delle norme tecniche di attuazione del PRG e si è stabilito, laddove possibile, una classe acustica per ciascuna destinazione d'uso del PRG, pervenendo così alla realizzazione della bozza di classificazione acustica; nella terza fase si è svolta l'analisi territoriale di completamento e perfezionamento della bozza di zonizzazione acustica; successivamente, nella quarta fase, si è svolta l'omogenizzazione della classificazione acustica e l'inserimento della fasce di rispetto; infine, con la quinta fase si è avuta l'individuazione delle fasce di pertinenza per le infrastrutture dei trasporti, delle aree destinate a spettacolo a carattere temporaneo, o mobile, o all'aperto e delle aree sciistiche.

¹⁹² *Ivi*, p. 13.

¹⁹³ *Ivi*, p. 14.

3.2 Il piano di classificazione acustica del Comune di Torino

Anche il Comune di Torino si è dotato di un piano di classificazione acustica con delibera 20 dicembre 2010, al fine di possedere uno strumento di controllo preventivo dell'inquinamento acustico.

Come si legge all'art. 1 delle norme tecniche di attuazione, il piano di classificazione acustica del Comune di Torino è composto da diversi elaborati: le c.d. Tavole di Piano¹⁹⁴; le stesse norme tecniche di attuazione; la relazione descrittiva. La norma prosegue stabilendo che per la precisa identificazione dei confini delle diverse zone, il riferimento è dato dalle perimetrazioni del Piano Regolatore Generale Comunale (P.R.G.C.). Viene, inoltre, specificato, che il piano di classificazione acustica di Torino è strutturato in "zone omogenee", in "fasce cuscinetto", "ambiti da trasformare" e "zone particolari".

Le zone omogenee sono classificate secondo le sei classi di destinazione d'uso previste nella Tabella A del D.P.C.M. 14 novembre 1997 (classe I – aree particolarmente protette; classe II – aree prevalentemente residenziali; classe III – aree di tipo misto; classe IV – aree di intensa attività umana; classe V – aree prevalentemente industriali; classe VI – aree esclusivamente industriali).

Per "fasce cuscinetto" si intende, ex art. 4 delle norme tecniche di attuazione, "parti del territorio non completamente urbanizzate, ricavate da una o più aree in accostamento critico¹⁹⁵; di norma le fasce cuscinetto sono delineate da confini paralleli e distanti almeno 50 m". In ogni caso, anche le fasce cuscinetto sono classificate secondo le sei classi delle zone omogenee.

Quanto agli ambiti da trasformare, essi, ex art. 5, vengono individuati in relazione alle previsioni del Piano regolatore generale per le c.d. zone di trasformazione (ZUT) e per le aree da trasformare per servizi (ATS). Anche gli ambiti da trasformare sono classificati secondo le zone omogenee e dunque secondo le sei classi previste dal D.P.C.M. 14 novembre 1997.

Le zone particolari sono costituite dalle fasce di pertinenza delle infrastrutture di trasporto stradali; dalle fasce di pertinenza delle infrastrutture di trasporto ferroviarie; dalle aree adibite a manifestazioni temporanee. A questo proposito, l'art. 6 prevede che il piano di classificazione acustica debba

¹⁹⁴ Si tratta di quattro tavole: la Tavola 1 rappresenta la Fase II del piano di classificazione, in cui si è svolta l'analisi territoriale di completamento e perfezionamento della bozza di classificazione acustica; la Tavola 2 rappresenta la Fase III, ossia l'omogeneizzazione della classificazione acustica; la Tavola 3 è relativa alla Fase IV che è consistita nell'inserimento delle fasce cuscinetto e delle fasce di pertinenza delle infrastrutture dei trasporti; infine la Tavola 4 raffigura gli accostamenti critici residui all'interno del Piano di classificazione acustica.

¹⁹⁵ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera f) delle norme tecniche di attuazione, per "accostamento critico" si intende "l'accostamento di aree i cui valori di qualità differiscono in misura superiore a 5 dB(A)".

individuare le aree in cui possono svolgersi manifestazioni a carattere temporaneo, o mobile, oppure all'aperto. L'elenco di tali zone è riportato nell'allegato A nelle norme tecniche di attuazione.

Come si legge nella relazione descrittiva, il processo di zonizzazione ha tenuto conto degli strumenti urbanistici già esistenti, quali gli strumenti di pianificazione dell'ambiente, del territorio, della viabilità e trasporti, nonché la morfologia del territorio, con lo scopo di pervenire ad una classificazione che attivi tutti gli accorgimenti necessari alla protezione dell'ambiente dall'inquinamento acustico¹⁹⁶.

La predisposizione del piano di classificazione acustica è stata effettuata mediante la metodologia strutturata in fasi operative ai sensi della deliberazione della Giunta regionale del Piemonte 6 agosto 2011, n. 85-3802 che ha predisposto le "Linee guida per la classificazione del territorio". Le fasi operative che sono state svolte sono cinque. Più nel dettaglio, nella Fase 0 sono stati acquisiti i dati ambientali e urbanistici necessari per lo svolgimento di un'analisi approfondita del territorio e finalizzata all'elaborazione di un piano di classificazione acustica coordinato con gli altri strumenti di governo del territorio.

Durante la Fase I è stata compiuta l'analisi delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale comunale a seguito della quale è avvenuta la determinazione delle corrispondenze tra classi di destinazione d'uso e classi acustiche, nonché l'elaborazione della bozza di classificazione acustica. Va precisato che il P.R.G.C. di Torino suddivide il territorio in "aree normative" e in "zone normative". Le "zone normative" sono parti del territorio comunale la cui trasformazione è disciplinata dal Piano con parametri e norme di attuazione omogenee. Quanto alle "aree normative", esse sono caratterizzate da una morfologia omogenea e sono disciplinate dalle norme delle zone normative in cui ricadono. Inoltre, nell'ambito delle "zone normative" sono definite dal P.R.G.C. le c.d. zone urbane di trasformazione (ZUT), ossia parti del territorio per le quali, a prescindere dallo stato di fatto, sono previsti interventi di radicale ristrutturazione urbanistica. Il P.R.G.C. individua, ulteriormente, le aree da trasformare per servizi (ATS). Sia per le ZUT che per le ATS, le tavole di piano che compongono la classificazione acustica del Comune di Torino, individuano le aree di concentrazione dell'edificato, le aree per la realizzazione di servizi e per la viabilità pubblica. Inoltre, per ogni ZUT e per ogni ATS, il piano ha definito le caratteristiche insediative e le modalità di realizzazione degli interventi. Va precisato, inoltre, che l'identificazione delle corrispondenze tra ogni ZUT e ATS e le classi acustiche si è basata sull'analisi delle norme di attuazione relative ad ogni singola area.

¹⁹⁶ Relazione descrittiva del piano di classificazione acustica del Comune di Torino approvato con delibera 20 dicembre 2010, p. 6.

La Fase II ha previsto l'analisi territoriale di completamento e perfezionamento della bozza elaborata nella Fase I. Durante questa fase operativa è stata effettuata un'analisi territoriale "diretta" di tutte le aree a cui non è stato possibile assegnare univocamente una classe acustica. Nel dettaglio, sono stati svolti dei sopralluoghi volti a determinare il reale utilizzo di quelle parti di territorio la cui destinazione d'uso non ha consentito l'assegnazione di una corrispondente classe acustica ai sensi del D.P.C.M. 14 novembre 1997. Durante questa fase, inoltre, si è svolta un'analisi più approfondita delle aree caratterizzate da un tessuto urbanistico particolarmente complesso o interessate da potenziali criticità, individuando gli insediamenti con particolari esigenze acustiche (nuclei residenziali, campi sportivi, piccole attività produttive, laboratori artigianali ecc.). Alla fine di questa fase si è ottenuta una fedele rappresentazione delle esigenze di clima acustico per tutto il territorio del Comune di Torino.

Nella Fase III si è provveduto all'omogeneizzazione della classificazione acustica e all'individuazione delle aree destinate a spettacolo a carattere temporaneo, oppure mobile, oppure all'aperto. Scopo di questa fase operativa è evitare un piano di classificazione eccessivamente parcellizzato e difficilmente applicabile nella pratica.

Infine, nella Fase IV sono state inserite le fasce cuscinetto e le fasce di pertinenza delle infrastrutture dei trasporti. Questa fase è servita a perseguire il rispetto del divieto posto dall'art. 6 della L. 447/95 di accostare aree non completamente urbanizzate i cui valori di qualità differiscono in misura superiore a 5 dB(A).

3.3. Il piano di classificazione acustica del Comune di Milano

La classificazione acustica del Comune di Milano attualmente vigente è stata approvata con deliberazione del Consiglio comunale n. 32 del 9 settembre 2013, con lo scopo da un lato, di salvaguardare le zone in cui le caratteristiche acustiche sono in linea con le norme e dall'altro, individuare gli obiettivi di risanamento acustico per quelle zone in cui i livelli di rumore sono idonei a produrre effetti negativi sulla salute pubblica. Infatti, mediante la zonizzazione del territorio in classi acustiche, è possibile programmare interventi di riduzione del rumore, mediante l'adozione dei c.d. piani di risanamento.

Nel disciplinare di attuazione si legge, al punto 3, che la classificazione acustica del Comune di Milano è costituita dal rapporto tecnico, dallo stesso disciplinare di attuazione e dalle tavole in scala che rappresentano graficamente la suddivisione del territorio interessato dalla classificazione.

Come per tutte le zonizzazioni, anche il Comune di Milano ha provveduto a dividere il territorio in zone acusticamente omogenee a cui è stata attribuita una delle sei classi previste dal D.P.C.M. 14 novembre 1997. A seconda della classe e

a seconda del periodo, diurno o notturno, il D.P.C.M. in questione prevede diversi valori limiti di immissione, di emissione, valori limite assoluti e differenziali, valori di attenzione e valori di qualità che non possono essere superati. Inoltre, il disciplinare di attuazione precisa che come è previsto dal D.P.C.M. 14 novembre 1997, per ciascuna classe, con la sola eccezione della classe VI, all'interno degli ambienti abitativi le sorgenti sonore devono rispettare ulteriori valori limite differenziali di immissione pari a 5 dB(A) durante il periodo diurno (dalle 6:00 alle 22:00) e 3 dB(A) durante il periodo notturno (dalle 22:00 alle 6:00). Va aggiunto che il criterio differenziale può essere preso in considerazione solo a determinate condizioni, senza le quali ogni effetto del rumore è da ritenersi trascurabile. In particolare, può essere considerato solo quando il rumore ambientale misurato a finestre aperte è inferiore a 50 dB(A) durante il periodo diurno e 40 dB(A) durante il periodo notturno e quando il rumore ambientale misurato a finestre chiuse è inferiore a 35 dB(A) durante il periodo diurno e a 25 dB(A) durante il periodo notturno.

Il piano di classificazione acustica prevede anche la classificazione delle infrastrutture stradali e delle relative fasce di pertinenza come stabilito dal D.P.R. 30 marzo 2004, n. 142, il quale definisce i limiti che tali infrastrutture devono rispettare a livello acustico con una distinzione tra le strade esistenti e assimilabili e le strade di nuova realizzazione. Il disciplinare di attuazione precisa che per l'individuazione e la classificazione delle strade presenti sul territorio comunale si fa riferimento al piano generale del traffico urbano (P.G.T.U.).

Si è proceduto anche alla classificazione delle infrastrutture ferroviarie e delle relative fasce di pertinenza come sancito dal D.P.R. 18 novembre 1998, n. 459, il quale prevede differenti limiti a seconda che si tratti di infrastrutture esistenti e di nuova realizzazione con velocità di progetto non superiore a 200 km/h o di infrastrutture di nuova realizzazione con velocità di progetto superiore a 200 km/h. Inoltre, per le sorgenti sonore che non sono riconducibili alle infrastrutture ferroviarie, poste all'interno delle fasce di pertinenza, valgono i limiti di zona definiti dalla classificazione acustica.

Infine, una specificità del piano di classificazione di Milano rispetto a quelli visti finora è la classificazione dell'intorno aeroportuale, come disciplinata dal D.M. 31 ottobre 1997. Tale area è suddivisa in tre zone e a seconda dei livelli di rumore sono previste delle limitazioni all'uso del territorio. Più nel dettaglio, nella zona A non sono previste limitazioni agli usi del territorio; nella zona B sono consentite attività agricole ed allevamenti di bestiame, attività industriali e assimilate, attività commerciali, attività d'ufficio, terziario e assimilate, previa adozione di adeguate misure di isolamento acustico; nella zona C sono consentite esclusivamente attività connesse con l'infrastruttura aeroportuale.

L'attuazione degli interventi di trasformazione e sviluppo urbanistico deve essere svolta nel rispetto dei principi generali di tutela dall'inquinamento acustico. Ad esempio, si prevede che nel caso di realizzazione di scuole, ospedali, parchi

pubblici urbani ed extraurbani, deve essere prevista una classe di progetto non superiore alla classe II. Ancora, nelle aree interessate dalla realizzazione di nuovi insediamenti residenziali, deve essere prevista una classe di progetto non superiore alla classe III.

Il disciplinare di attuazione si conclude prevedendo che la classificazione acustica del territorio del Comune di Milano debba essere periodicamente aggiornata allo scopo di garantirne il coordinamento con gli strumenti urbanistici e in funzione di migliorare il clima acustico complessivo. A questo proposito, si legge nel disciplinare di attuazione che "la classificazione acustica deve essere infatti concepita, nello scenario di trasformazioni importanti che va delineandosi per la città di Milano, come uno strumento dinamico in grado di accompagnare, in un'ottica di sostenibilità, gli interventi di interesse della Comunità"¹⁹⁷.

Inoltre, la classificazione acustica è soggetta ad aggiornamenti con il mutare sostanziale del quadro normativo di riferimento.

Va precisato che il piano di azionamento del Comune di Milano non disciplina la gestione dei cantieri, le manifestazioni temporanee e le eventuali autorizzazioni in deroga ai limiti di rumore.

La relazione tecnica che compone la classificazione acustica espone le modalità mediante cui la stessa è stata redatta da parte dell'Agenzia Mobilità Ambiente e Territorio. In una prima fase preliminare sono state reperite tutte le informazioni necessarie alla stesura del piano quali basi cartografiche, regolamenti comunali, il P.R.G. di Milano, progetti urbanistici e così via. Successivamente, si è passati alla suddivisione del territorio in isolati, ossia l'unità minima di territorio nell'ambito della classificazione acustica. In alcuni casi si è dovuto procedere a spezzare un isolato in due o più parti. Ad esempio, ciò è accaduto nel caso di isolati molto estesi in zone agricole o comunque fuori dal centro edificato nonché nell'ipotesi di isolati contenenti recettori sensibili. L'analisi dello stato di fatto del territorio si è basata in primis sull'analisi delle basi cartografiche disponibili, a cui è seguita un'integrazione con sopralluoghi laddove si è reso necessario. Uno strumento fondamentale è stato il piano regolatore generale, il quale ha consentito di eseguire una prima suddivisione del territorio in zone secondo la propria destinazione d'uso. Tuttavia, anche in questo caso, si è reso necessario verificare sul luogo l'aggiornamento del piano regolatore rispetto all'attuale sviluppo del territorio, inserire le aree di recente edificazione e tenere conto dei nuovi progetti di sviluppo per le aree da edificare.

Successivamente si è passati all'individuazione delle infrastrutture stradali attraverso l'analisi del piano generale del traffico e delle infrastrutture ferroviarie, la quale è stata effettuata a partire dalla carta tecnica regionale e collaudata dal SIT della Regione Lombardia.

¹⁹⁷ Disciplinare di attuazione della classificazione acustica del Comune di Milano approvata con deliberazione del Consiglio comunale n. 32 del 9 settembre 2013, p. 22.

Quanto alle infrastrutture aeroportuali, l'unica che ha interessato il piano è l'aeroporto Forlanini di Milano – Linate. Al fine di conoscere l'impatto acustico dello stesso sul territorio cittadino sono stati analizzati una serie di documenti riportati nell'appendice 2 allegata alla relazione tecnica in esame, relativi all'inquinamento acustico e all'operatività dello scalo di Linate.

Inoltre, sono stati individuati i c.d. recettori sensibili, ossia zone di massima tutela dal punto di vista acustico che comprendono le residenze sanitarie assistenziali, le aree destinate ed attrezzate per lo svago e il riposo, i parchi pubblici, le aree residenziali rurali, le aree di particolare interesse urbanistico e, comunque, tutte quelle per le quali la quiete rappresenta un elemento base per la loro fruizione. Tali aree sono state suddivise in tre sottocategorie: ospedaliera e RSA; scolastica; verde pubblico. I recettori sensibili sono stati classificati in classe I, II o III. Va aggiunto che stando a quanto affermato nella relazione tecnica¹⁹⁸, in seguito ad un'indagine svolta dall'Agenzia Mobilità Ambiente e Territorio è emerso che nel territorio cittadino sono presenti 20 punti critici da un punto di vista acustico, di cui 10 in prossimità di recettori particolarmente sensibili. Ciò è stato considerato nella redazione della classificazione acustica ed è stato motivo di sopralluoghi e indagini.

Ai fini di questa trattazione risulta interessante il fatto che durante la stesura della classificazione acustica, si è provveduto anche all'individuazione delle aree destinate a spettacolo a carattere temporaneo, ovvero mobile, ovvero all'aperto. Tali aree sono state individuate a partire da due documenti: la deliberazione del Comune di Milano "Definizione delle prescrizioni, dei criteri e delle procedure per il rilascio di autorizzazioni in deroga ai valori limite previsti dalle norme in materia di inquinamento acustico per attività temporanee di pubblico spettacolo"; Comune di Milano – Settore Autorizzazioni Commerciali – Ufficio Licenze Spettacolo: elenco spazi e strutture che vengono utilizzate per manifestazioni temporanee. Le aree limitrofe alle strutture e ai luoghi così individuati sono state classificate almeno in classe IV nella quasi totalità dei casi.

A questo proposito, le manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico che comportano l'impiego di macchinari e/o impianti rumorosi che superino i limiti di esposizione al rumore devono ottenere preventiva autorizzazione per la deroga. Il Comune di Milano, mediante la deliberazione della Giunta comunale n. 1677 del 4 giugno 2010 ha dettato le linee di indirizzo per lo svolgimento delle manifestazioni di pubblico spettacolo che prevedono l'utilizzo di impianti di amplificazione e diffusione musicale e per le quali sia previsto il rilascio dell'autorizzazione che deroga ai limiti di rumorosità vigenti. Tale autorizzazione dovrà stabilire i valori limite da rispettare, gli orari e i giorni per lo svolgimento degli eventi, eventuali prescrizioni per il contenimento delle

¹⁹⁸ Relazione tecnica della classificazione acustica del Comune di Milano approvata con deliberazione del Consiglio comunale n. 32 del 9 settembre 2013, p. 47.

emissioni sonore e gli obblighi a carico degli organizzatori della manifestazione. Si tenga in considerazione che per una serie di strutture è previsto un limite massimo al numero di autorizzazioni rilasciabili in un anno solare.

Tornando al piano di classificazione acustica, la relazione tecnica prosegue asserendo che per ogni unità minima di territorio, è stata assegnata una classe acustica per un totale di 5525 aree acusticamente omogenee. In questa fase è stata svolta una verifica circa il rispetto del divieto di contatto di aree i cui valori limite di discostano di più di 5 dB(A) nelle fasce di confine con i Comuni contermini ed è emerso che in quattro casi si è derogato a tale divieto.

Successivamente, la relazione tecnica ha svolto un resoconto dei risultati della zonizzazione da cui emerge che "la più alta percentuale di territorio risulta classificata in classe III e IV, che da sole rappresentano l'86% dell'intero territorio comunale. [...] Bassa è la percentuale di territorio classificata in classe I e quasi nulla quella classificata in classe VI¹⁹⁹. Inoltre, la superficie media delle classi maggiormente protette risulta essere molto più estesa della media delle altre zone. Questo dipende da fatto che nella stesura della classificazione acustica si è tentato di estendere le zone protette il più possibile. Va aggiunto che più del 60% della popolazione risulta residente nella classe IV e che la densità della popolazione decresce passando alle classi acustiche più protette²⁰⁰.

Si segnala che la classificazione acustica del Comune di Milano è consultabile digitalmente²⁰¹.

4. Il ruolo delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente

Secondo quanto disposto dall'art. 14 della legge 26 ottobre 1995, n. 447, le attività di controllo e vigilanza in materia di inquinamento acustico spettano tanto ai Comuni quanto alle Province²⁰². In particolare, sarà la Provincia ad occuparsi del superamento dei valori limite stabiliti dalla normativa vigente nell'ipotesi in cui la problematica riguardi il territorio di più Comuni, mentre sarà competenza del Comune quando l'inquinamento acustico si verifica in un'area del territorio di un unico Comune. In ogni caso, sia la Provincia che il Comune possono intervenire per fronteggiare la situazione avvalendosi del supporto dell'ARPA, al fine di accertare l'eventuale superamento dei valori limite²⁰³.

¹⁹⁹ Relazione tecnica, cit., p. 64.

²⁰⁰ Relazione tecnica, cit., p. 65.

²⁰¹ <https://www.Comune.milano.it/aree-tematiche/ambiente/acustica/classificazione-acustica-del-territorio>, ultima consultazione 10/11/2022.

²⁰² Cfr. RENDINA E., cit, pp.94-104.

²⁰³ RENDINA E, cit., pp. 94-95.

L'Agencia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) è un ente pubblico costituito in tutte le Regioni d'Italia. Attualmente, sul territorio italiano vi sono 19 ARPA e due APPA (Agencia Provinciale per la Protezione dell'Ambiente) delle province autonome di Trento e Bolzano. Tali agenzie, assieme all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), costituiscono il Sistema Nazionale a Rete per la Protezione dell'Ambiente, ai sensi dell'art. 1 della legge 28 giugno 2016, n. 132 rubricata "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale".

Il sistema delle Agenzie ambientali di carattere regionale e provinciale è stato istituito con il D.L. 4 dicembre 1993, n. 496 recante "disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agencia nazionale per la protezione dell'ambiente" successivamente convertito con la L. 21 gennaio 1994, n. 61. A questo proposito, l'art. 03 dell'allegato alla legge in questione, stabilisce che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano debbano dotarsi con proprie leggi, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, di proprie Agenzie regionali e provinciali, le quali saranno dotate di autonomia tecnico – giuridica, amministrativa, contabile e saranno poste sotto la vigilanza della presidenza della giunta regionale.

Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, tali Agenzie sono organizzate in settori tecnici corrispondenti alle principali aree di intervento e sono articolate in dipartimenti provinciali o subprovinciali e in servizi territoriali.

L'art. 1 del decreto – legge del 1993, inoltre, ha istituito l'Agencia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA) – che, come si vedrà, oggi non esiste più - e tra i diversi compiti attribuiti vi è l'attività di indirizzo e coordinamento tecnico delle Agenzie regionali e provinciali con lo scopo di rendere omogenee a livello nazionale le metodologie operative per l'esercizio delle competenze ad esse spettanti. Inoltre, l'ANPA svolgeva attività di consulenza e supporto tecnico – scientifico del Ministero dell'ambiente e di altre amministrazioni ed enti pubblici. Un'ulteriore competenza dell'ANPA era quella di svolgere le attività tecnico – scientifiche di cui all'art. 01 dell'allegato alla legge di conversione, ossia la promozione, nei confronti degli enti preposti, della ricerca sui fenomeni di inquinamento, sulle condizioni generali e di rischio e sulle forme su tutela degli ecosistemi; la raccolta sistematica e l'integrale pubblicazione di tutti i dati sulla situazione ambientale; l'elaborazione di dati e di informazioni di interesse ambientale, la diffusione dei dati sullo stato dell'ambiente e la promozione di programmi di divulgazione e formazione in materia ambientale; la formulazione alle autorità amministrative periferiche di proposte e pareri concernenti, ad esempio, i limiti di accettabilità delle sostanze inquinanti e gli standard di qualità dell'aria, delle risorse idriche e del suolo; la cooperazione con l'Agencia Europea dell'Ambiente e con l'Istituto Statistico delle Comunità Europee (EUROSTAT), nonché con le organizzazioni internazionali operanti nel settore della

salvaguardia ambientale; la promozione della ricerca e della tecnologie ecologicamente compatibili; la verifica circa la congruità e l'efficacia tecnica delle disposizioni normative in materia ambientale; i controlli circa i fattori fisici, chimici e biologici di inquinamento acustico, dell'aria, delle acque e del suolo, compresi quelli sull'igiene dell'ambiente; l'attività di supporto tecnico – scientifico agli organi preposti alla valutazione e alla prevenzione dei rischi di incidenti rilevanti connessi ad attività produttive; i controlli ambientali delle attività connesse all'uso pacifico dell'energia nucleare; gli studi e le attività tecnico – scientifiche di supporto alla valutazione di impatto ambientale; qualsiasi altra attività collegata alle competenze in materia ambientale.

L'art. 2-bis stabilisce che nello svolgere le funzioni di controllo e di vigilanza, il personale ispettivo dell'ANPA e delle Agenzie regionali, può "accedere agli impianti e alle sedi di attività e richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni".

Per completezza, va precisato che l'ANPA attualmente non esiste più. Infatti, con il D. Lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente è stata fusa con il Dipartimento per i Servizi Tecnici Nazionali della Presidenza del Consiglio, dando vita all'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (APAT). A sua volta, l'APAT è stata accorpata all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) istituito con la L. 6 agosto 2008, n. 133, assieme all'Istituto Centrale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica applicata al Mare (ICRAM) e all'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS). L'ISPRA è un ente pubblico di ricerca sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e tra i suoi vari compiti vi è quello di indirizzo e coordinamento delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente.

Quanto alla disciplina di dettaglio, ogni Regione e ogni Provincia autonoma dispone di proprie leggi mediante cui vengono istituite e disciplinate le diverse Agenzie. Nella Provincia di Trento, l'Agenzia Provinciale per la Protezione dell'Ambiente è stata istituita con la Legge provinciale 11 settembre, n. 11. Ai sensi dell'art. 1 della stessa, l'Agenzia è competente a svolgere attività di supporto e consulenza tecnico – scientifica di interesse provinciale ed esercita le ulteriori attività tecniche e amministrative di prevenzione, vigilanza e controllo in materia ambientale e di rilievo igienico – sanitario ad essa demandate.

L'art. 2 precisa in maniera più dettagliata i compiti dell'APPA prevedendo che essa debba esercitare le funzioni tecniche di vigilanza e controllo dei fattori fisici, chimici e biologici ai fini della tutela dell'aria, delle acque e del suolo dagli inquinamenti, della gestione dei rifiuti e della prevenzione dall'inquinamento acustico; installare e gestire reti di monitoraggio ambientale; collaborare nella progettazione e nella gestione del sistema informativo provinciale ambientale e territoriale; svolgere attività di consulenza, assistenza tecnico – scientifica e di supporto nei confronti degli organi provinciali degli enti locali; esercitare funzioni tecniche di controllo ambientale nelle attività connesse all'uso pacifico

dell'energia nucleare e in materia di protezione dalle radiazioni; promuovere attività di ricerca di base, di formazione, informazione ed educazione in merito alla conoscenza e alla tutela dell'ambiente.

Ai sensi dell'art. 9, l'Agenzia si struttura in settori e unità organizzative competenti nell'area di vigilanza e laboratorio; area tecnico – scientifica e dell'informazione; area giuridico – amministrativa.

A questo proposito, nel 2020 l'APPA è stata riorganizzata mediante una deliberazione della Giunta provinciale²⁰⁴ a seguito di una modifica operata da una legge provinciale sempre del 2020²⁰⁵, che ha modificato l'art. 9 della L. provinciale 11 settembre 1995 il quale attualmente prevede che nell'ambito dell'Agenzia non possono essere istituite più di quindici strutture con un massimo di sei settori. In particolare, la deliberazione della Giunta provinciale ha previsto l'istituzione di un'unità organizzativa di supporto; un settore giuridico amministrativo di cui fa parte l'unità organizzativa bilancio e affari generali; un settore laboratorio di cui fanno parte l'unità organizzativa laboratorio acque e alimenti e l'unità organizzativa laboratorio, aria, suolo, rifiuti, radioattività; un settore qualità ambientale di cui fanno parte tre unità organizzative: per le valutazioni ambientali, per la tutela dell'acqua e per la tutela dell'aria ed agenti fisici; un settore autorizzazioni e controlli contenente l'unità organizzativa autorizzazioni uniche ambientali, autorizzazioni integrate ambientali e rifiuti e bonifica dei siti inquinanti; un settore informazione, formazione ed educazione ambientale. Ad occuparsi di inquinamento acustico è l'unità organizzativa tutela dell'aria e agenti fisici, la quale, come si legge nell'allegato 1 della deliberazione della Giunta provinciale, non solo cura la tenuta del registro dei tecnici competenti in acustica e l'aggiornamento dell'"Osservatorio rumore" ma svolge anche compiti di vigilanza e controllo relativi all'inquinamento acustico. Si consideri che, stando all'art. 19, comma 4 della legge provinciale 11 settembre, 1995, il personale dell'Agenzia incaricato di svolgere attività di vigilanza e controllo riveste la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Circa l'attività di controllo e vigilanza, sul sito internet dell'APPA della Provincia di Trento, si legge che, al fine di difendersi da fonti di rumore che superano i limiti stabiliti dalla normativa vigente, quanto alle sorgenti sonore fisse relative ad attività e comportamenti connessi con esigenze produttive, commerciali e professionali, il cittadino dovrà inviare all'APPA una lettera firmata con cui richiederà un sopralluogo. La lettera dovrà indicare l'indirizzo e il numero telefonico del richiedente, l'indicazione della fonte di rumore e il luogo, le

²⁰⁴ Deliberazione 15 marzo 2020, n. 647 avente ad oggetto "Approvazione dell'atto organizzativo dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente (APPA) e conseguenti disposizioni organizzative".

²⁰⁵ Legge provinciale 19 marzo 2020.

modalità e la durata dell'immissione sonora²⁰⁶. Se, invece, dovesse trattarsi di rumore prodotto da attività temporanee, tra cui manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, posto che il Comune può autorizzare il superamento dei limiti stabiliti dalla normativa²⁰⁷, è possibile rivolgersi alla Polizia Municipale o all'ufficio tecnico dei Comuni territorialmente competenti.

Va precisato che, stando a quanto riportato sul sito internet dell'APPA della Provincia di Trento, l'attività di vigilanza e di controllo sull'inquinamento acustico svolta negli ultimi anni in seguito alla presentazione di esposti ha riguardato principalmente "attività che si svolgono nel periodo notturno quali pub, bar discoteche, attività produttive, impianti tecnologici ecc."²⁰⁸.

Si consideri che in alcune Regioni, ad esempio in Lombardia, è previsto che l'esposto debba essere rivolto al Comune mediante la compilazione di un modulo standard e solo qualora il Sindaco lo ritenesse necessario verrà chiesto un intervento da parte dell'Agenzia²⁰⁹.

Una volta ricevuta la segnalazione, come si legge sul sito internet dell'APPA della Provincia di Trento²¹⁰, verranno eseguite delle verifiche fonometriche a seguito del pagamento di un ticket da parte del richiedente. Prima di eseguire tale controllo, il personale con funzioni ispettive dovrà acquisire alcune informazioni quali le cause del disagio lamentato, il periodo di maggiore disturbo (diurno o notturno) e le caratteristiche delle sorgenti sonore.

A seguito del controllo a sorpresa, l'organo accertatore dovrà redigere un rapporto²¹¹ che costituisce la base per l'avvio del procedimento amministrativo da parte del Comune che potrà consistere in una diffida ed eventualmente, nell'erogazione di una sanzione amministrativa. A questo proposito, entro 30 giorni dalla comunicazione dell'organo accertatore, il Comune ha l'obbligo di

²⁰⁶ http://www.appa.provincia.tn.it/rumore/informazioni_rumore/pagina5.html.

²⁰⁷ A questo proposito va segnalata la delibera n. 1332 del 3 agosto 2015 rubricata "Elementi di indirizzo ai Comuni per il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento delle attività e manifestazioni a carattere temporaneo in deroga ai limiti di rumore".

²⁰⁸ http://www.appa.provincia.tn.it/rumore/informazioni_rumore/pagina2.html.

²⁰⁹ <https://www.arpalombardia.it/Pages/Modulistica.aspx#inquinamento-ambientale>.

²¹⁰ http://www.appa.provincia.tn.it/rumore/informazioni_rumore/pagina5.html.

²¹¹ Secondo il D.M. 16 marzo 1998 rubricato "Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico" all'art. 1 dell'allegato 4, i risultati dei rilevamenti effettuati devono contenere i seguenti dati: a) data, luogo, ora del rilevamento e descrizione delle condizioni meteorologiche, velocità e direzione del vento; b) tempo di riferimento, di osservazione e di misura; c) catena di misura completa, precisando la strumentazione impiegata e relativo grado di precisione e del certificato di verifica della taratura; d) i livelli di rumore rilevati; e) classe di destinazione d'uso alla quale appartiene il luogo di misura; l) le conclusioni; m) modello, tipo, dinamica e risposta in frequenza nel caso di utilizzo di un sistema di registrazione o riproduzione; n) elenco nominativo degli osservatori che hanno presenziato alla misurazione; o) identificativo e firma leggibile del tecnico competente che ha eseguito le misure.

comunicare a colui che ha subito l'accertamento l'avviso di avvio del procedimento in cui dovrà essere indicata l'amministrazione competente, l'oggetto del procedimento, il responsabile del procedimento, l'ufficio dove è possibile prendere visione degli atti, il termine entro cui è possibile presentare delle osservazioni e le successive fasi del procedimento. La diffida avrà un diverso contenuto a seconda del tipo di misura che sarà necessario adottare per riportare i livelli di rumore entro i limiti prescritti dalle norme: in caso di interventi di piccola entità verrà semplicemente indicato il termine entro cui si dovrà eseguire l'adeguamento mentre per interventi più complessi sarà richiesta l'adozione di un piano di bonifica redatto da un tecnico in base al quale verrà indicato un termine di adeguamento in un momento successivo.

In ogni caso, una volta avvenuto l'intervento, l'APPA procederà ad una verifica fonometrica che nel caso di esito positivo darà luogo alla chiusura del procedimento mentre in caso contrario dovrà essere seguita da una richiesta di proroga dei tempi di adeguamento. Qualora la diffida del Sindaco non dovesse essere osservata, il Sindaco potrà ordinare la sospensione dell'attività o la chiusura dei singoli impianti o macchinari durante tutto il tempo necessario all'adeguamento delle prescrizioni contenute nella diffida ma comunque per un periodo non superiore a sei mesi. Se, anche dopo tale periodo di sospensione, l'interessato continui a non adeguarsi alle prescrizioni del Sindaco è ordinata la chiusura definitiva dell'attività o il fermo degli impianti o dei macchinari che generano le emissioni²¹². Tali sanzioni sono aggiuntive rispetto a quelle amministrative previste dalla legge quadro sull'inquinamento acustico e dalla violazione dell'art. 659 cod. pen. relativo all'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità.

²¹² Legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10, art. 60, comma 6.

CAPITOLO III

LA GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI MOVIDA MOLESTA: LA RESPONSABILITÀ DELL'ENTE COMUNALE E IL RISARCIMENTO DEL DANNO NON PATRIMONIALE

Sommario: 1. La responsabilità dei gestori dei pubblici esercizi e dell'Ente comunale per lo spazio pubblico adiacente all'esercizio commerciale – 2. La sentenza del Tribunale di Torino n. 1261/2021 – 2.1 Applicazione della disciplina delle immissioni in relazione al concetto di esternalità – 2.2 La tutela risarcitoria del danno non patrimoniale non biologico – 3. L'art. 100 del T.U.L.P.S. e la chiusura del pubblico esercizio per ragioni di natura preventiva – 4. La valutazione dell'intollerabilità delle immissioni quando il rumore proviene da fonti contestuali – 5. La legittimità delle ordinanze contingibili e urgenti nella risoluzione delle problematiche legate alla c.d. movida – 6. La regolamentazione degli orari di chiusura dei pubblici esercizi da parte dell'Ente comunale.

1. La responsabilità dei gestori dei pubblici esercizi e dell'Ente comunale per lo spazio pubblico adiacente all'esercizio commerciale.

Dall'analisi dei regolamenti e delle ordinanze che è stata svolta nel capitolo precedente emerge come l'Ente comunale ha individuato nei gestori dei pubblici esercizi i responsabili degli effetti collaterali della movida, ponendo in capo ad essi obblighi particolarmente stringenti e prevedendo dure sanzioni. Si pensi, ad esempio, alle previsioni relative all'anticipazione degli orari di chiusura delle attività di somministrazione, il dovere di adoperarsi per evitare stazionamenti della clientela fuori dal locale e nei tratti di strada limitrofi o, ancora, l'obbligo di dotarsi di steward per la gestione degli avventori a partire da un certo orario. Tale prospettiva appare quanto mai curiosa se si considera che la maggior parte dei comportamenti che recano disturbo alla tranquillità cittadina sono da ascrivere a singoli soggetti o a gruppi che stazionano nella pubblica via consumando bevande alcoliche e/o tenendo comportamenti incivili e illeciti²¹³.

Oltre alla difficoltà di individuare una base giuridica su cui fondare la responsabilità dei gestori dei pubblici esercizi in uno spazio che non gli compete per comportamenti tenuti da soggetti terzi, ciò che i gestori dei pubblici esercizi contestano è la mancanza di strumenti in loro possesso per contrastare il

²¹³ Per completezza va segnalato che stando alle parole di LUCIN PAOLA, cit., vi sarebbe un forte legame tra gli schiamazzi notturni provenienti dalle persone che stazionano sulla strada pubblica e i locali in cui si svolge la movida. Infatti, nelle serate di chiusura di tali locali non si verifica nessuna situazione di disturbo alla quiete notturna.

fenomeno degli schiamazzi e del vociferare di coloro che stazionano nello spazio pubblico adiacente alla propria attività.

Infatti, sul punto la giurisprudenza non sempre si è mostrata concorde con la visione delle Amministrazioni comunali. In questo senso, negli ultimi anni si sono registrati orientamenti differenti che, in taluni casi, sono in linea con le previsioni normative dei Comuni mentre in altri se ne discostano e, anzi, individuano nell'Ente comunale il vero responsabile dei danni provocati al riposo e alla tranquillità dei residenti dalla c.d. malamovida.

Sul tema della responsabilità del gestore di un esercizio di somministrazione relativa agli schiamazzi della clientela che staziona sul suolo pubblico adiacente al locale, le pronunce dei giudici sono state assai contrastanti. Rileva, a questo proposito, una sentenza della Cassazione penale del 2020²¹⁴ avente ad oggetto il ricorso proposto dal Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Udine avverso un'ordinanza del Tribunale friulano relativa ad una presunta violazione dell'art. 659 cod. pen. Il caso è nato a seguito dell'esposto presentato al Comune dall'amministratore di un condominio nel quale venivano riportate le lamentele di alcuni condomini dovute agli schiamazzi provenienti da un locale vicino, corroborate da diverse segnalazioni dei residenti della zona. A seguito delle stesse, nel tempo erano stati effettuati numerosi interventi da parte delle forze dell'ordine, finalizzati a ripristinare la quiete e la tranquillità e l'ARPA del Friuli-Venezia Giulia aveva accertato presso l'abitazione di uno dei residenti, il superamento dei valori limite previsti dalla normativa relativa alle emissioni sonore, sia a finestre aperte che chiuse. Stando alla relazione, tale superamento era da attribuirsi proprio al vociferare delle persone che stazionavano nelle aree limitrofe del bar in questione. Tutto ciò premesso, mentre il G.I.P. aveva ritenuto configurabile il reato di disturbo della quiete pubblica ex art. 659 cod. pen., il giudice d'appello ha escluso di poter addebitare al gestore del locale la responsabilità penale omissiva per gli schiamazzi della clientela. La motivazione alla base della decisione era legata al fatto che, innanzitutto, non era stato accertato chi fossero gli avventori del locale e, inoltre, durante il processo era stato rilevato che il gestore si era attivato in diverse occasioni per tacitare la clientela, sia attraverso l'affissione di cartelli in cui si invitava alla moderazione, sia attraverso richiami orali.

Tra i motivi del ricorso avverso l'ordinanza della Corte d'appello, veniva contestato il passaggio della stessa in cui il giudice del riesame ha operato un bilanciamento tra il diritto al riposo dei cittadini e il diritto allo svago e alla conversazione degli avventori di un locale, in quanto tale valutazione sarebbe già stata compiuta a monte dallo stesso legislatore, il quale ha vietato le emissioni sonore che superino la c.d. soglia della normale tollerabilità. Alla luce di ciò, secondo il ricorrente, sarebbe senz'altro configurabile una responsabilità

²¹⁴ Cassazione penale sez. III, 22/01/2020, n. 14750, CED. Cass. pen. 2020.

oggettiva in capo al gestore dell'esercizio pubblico che non impedisca gli schiamazzi della propria clientela, specie durante il periodo notturno.

Pertanto, secondo il giudice di legittimità il ricorso proposto è fondato. Infatti, nella sentenza si legge che "risponde del reato di disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone il gestore di un pubblico esercizio che non impedisca i continui schiamazzi provocati dagli avventori in sosta davanti al locale anche nelle ore notturne, ciò in base al pertinente rilievo secondo cui la veste di titolare della gestione dell'esercizio pubblico comporta l'assunzione dell'obbligo giuridico di controllare, con possibile ricorso ai vari mezzi offerti dall'ordinamento, come l'attuazione dello *ius excludendi* e il ricorso all'Autorità, che la frequenza del locale da parte degli utenti non sfoci in condotte contrastanti con le norme poste a tutela dell'ordine e della tranquillità pubblica".

La sentenza prosegue ritenendo non sufficienti gli accorgimenti posti in essere dal gestore dell'attività per contrastare il vociare della clientela. Ad esempio, il giudice ha osservato che non è chiaro se la cartellonistica fosse stata appesa fuori o dentro il locale e se vi fosse o no qualcuno del personale preposto a verificarne l'osservanza. Inoltre, non è chiaro se gli inviti orali del gestore ad abbassare la voce fossero intervenuti a seguito del sopraggiungere delle forze dell'ordine o fosse un comportamento abituale, "la cui efficacia peraltro appare smentita dalla frequenza degli interventi di P.G.".

Infine, il giudice ha dato conto del fatto che il locale era autorizzato a rimanere aperto fino alle tre di notte con la possibilità di occupare 46 coperti nell'area esterna e che tuttavia non fosse possibile né una compromissione delle esigenze di tutela della tranquillità pubblica, né l'esenzione del gestore del locale pubblico dai doveri di controllo sul rispetto della quiete altrui "e ciò a prescindere dall'eventuale inerzia della Pubblica Amministrazione". Ciò in quanto, nonostante l'autore materiale del reato sia innanzitutto il singolo, protagonista degli schiamazzi, è la rumorosità diffusa provocata dall'insieme degli avventori ad arrecare disturbo ai residenti. Da tale assunto il giudice ha derivato la posizione di garanzia di chi ha la responsabilità della gestione e ha statuito che sia legittimo esigere dallo stesso la condotta impeditiva dell'evento illecito. Pertanto, stando alla sentenza del giudice di legittimità, il fatto di possedere un'autorizzazione da parte dell'Ente Comunale che consenta l'apertura fino ad un orario inoltrato, non implica il venir meno della responsabilità per disturbo della quiete pubblica da parte del gestore.

Sul punto si tornerà in seguito, poiché una delle questioni su cui altra giurisprudenza si è interrogata è stata proprio la responsabilità comunale in fase preventiva e di autorizzazione degli esercizi di somministrazione di cibo e/o bevande. Si torna a sottolineare che non è chiaro su quale assunto il comportamento di soggetti terzi venga attribuito al gestore di un locale, che sicuramente incentiva occasioni di socializzazione che si estendono anche fuori dalla propria attività, ma ciò dovrebbe essere tenuto in considerazione dal

Comune in fase di autorizzazione. Una volta dato avvio all'attività di somministrazione è evidente che tali situazioni si verificheranno: al di là dei comportamenti illeciti e contrastanti con le norme igieniche, il semplice chiacchierare in uno spazio affollato provoca livelli di rumore che possono interferire con il riposo dei residenti.

Tornando alla sentenza in esame, dunque, l'Amministrazione comunale non avrebbe nessun tipo di responsabilità nei confronti dei danni alla salute e al riposo provocati ai residenti a causa dell'inquinamento acustico prodotto da coloro che stazionano sulla pubblica via. Infatti, nonostante sia stato lo stesso Ente comunale ad autorizzare il locale a rimanere aperto fino alle 3 di notte e ad occupare fino a 46 coperti esterni, rimarrebbe comunque in capo al gestore l'onere di contenere le emissioni sonore.

In questo contesto si inseriscono le critiche relative alla mancanza di strumenti che un singolo privato possa mettere in atto per evitare il superamento dei limiti sonori previsti dalla normativa e, soprattutto, si sottolinea il fatto che i gestori dei pubblici esercizi non hanno alcuna autorità che gli consenta di adottare atteggiamenti sanzionatori o limitativi dell'agire altrui²¹⁵. Ad opinione dell'autrice, non si comprende quale sia la ragione per cui la responsabilità non venga fatta ricadere piuttosto sulle forze dell'ordine che peraltro, stando alla stessa sentenza, sono state più volte avvisate della situazione di degrado o sull'Ente comunale che ha autorizzato l'attività fino alle 3:00 di notte senza considerare gli interessi dei residenti delle aree limitrofe.

Un'altra critica mossa dalla dottrina rileva, inoltre, la mancanza dell'elemento soggettivo. Infatti, vi sarebbe in questa fattispecie "uno stridente contrasto di una siffatta ricostruzione esegetica con il principio di colpevolezza espresso dall'art. 27 Cost., laddove si pretende di far coincidere la responsabilità penale con un'oggettiva responsabilità da posizione"²¹⁶.

In ogni caso, l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione in sede penale è stato ampiamente condiviso da altri giudici. Ad esempio, sempre in Corte di Cassazione penale nel 2021 è stata emessa una sentenza che ha ribadito lo stesso concetto²¹⁷. Anche in questo caso l'amministratore di un'attività di somministrazione era stato condannato ex art. 659 cod. pen. per disturbo della quiete pubblica. Tra i motivi posti a fondamento della decisione vi erano gli schiamazzi della clientela nelle zone circostanti al locale. Sul punto, il giudice di legittimità ha ribadito che "risponde del reato di disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone il gestore di un pubblico esercizio che non impedisca i continui schiamazzi provocati dagli avventori in sosta davanti al locale anche nelle

²¹⁵ CASELLATO M., CERUTI M., PELLEGRINI V., ZEN P, pp. 154-155.

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ Cass. pen., sez. III – 06/10/2021, n. 3952, in banca dati De Jure.

ore notturne, essendogli imposto l'obbligo giuridico di controllare, anche con ricorso allo *ius excludendi* o all'Autorità, che la frequenza del locale da parte degli utenti non sfoci in condotte contrastanti con le norme poste a tutela dell'ordine e della tranquillità pubblica". Secondo la Corte, incombeva sulla parte ricorrente, ossia il gestore del locale, l'obbligo di porre in essere iniziative adeguate ad adempiere il dovere di controllare la propria clientela, non essendo sufficienti le azioni già poste in essere (nel caso di specie l'esercente aveva provveduto ad installare degli ombrelloni che fungevano da separatore tra l'area dell'esercizio pubblico e quella dell'appartamento della parte civile e aveva invitato oralmente la propria clientela a moderare la voce)²¹⁸.

Va aggiunto che la stessa linea interpretativa è stata accolta anche dalla giurisprudenza amministrativa. A tale riguardo rileva una sentenza del T.A.R. Piemonte del 2021²¹⁹ relativa ad un provvedimento con cui il Comune ha ordinato al ricorrente la chiusura anticipata del locale a causa delle diverse occasioni in cui le forze dell'ordine erano intervenute durante la notte per porre fine agli schiamazzi causati dalla clientela del locale. Infatti, soprattutto durante il periodo estivo, molte persone stazionavano fuori dalla struttura interna a causa della limitata capacità d'accoglienza della stessa. In una relazione del Comando di Polizia Locale, ad esempio, veniva riportato che durante la serata dell'11 aprile 2021 vi era un considerevole numero di avventori sulla pubblica via che rendevano complicato il passaggio dei pedoni e che urlavano creando gravi disagi al riposo e alla tranquillità dei residenti. Inoltre, erano stati svolti degli accertamenti da parte dell'ARPA da cui era emerso l'effettivo superamento del livello differenziale di immissione sonora stabilito dalla normativa in tema di inquinamento acustico.

Il Tribunale amministrativo del Piemonte ha respinto il ricorso stabilendo che il provvedimento con cui il Comune ha ordinato la chiusura anticipata dell'esercizio pubblico si fonda su circostanze giustificate in quanto "risulta evidente dai rapporti delle forze dell'ordine che gli assembramenti di avventori sulla via pubblica, per la loro frequenza e per il disturbo ai residenti che ne derivavano continuavano a richiedere il continuo intervento delle forze dell'ordine in orari notturni, quando v'era minore disponibilità di personale e dunque era a rischio la normale attività di sorveglianza del territorio". Quindi, anche in questo caso, la giurisprudenza ha addossato sul gestore del pubblico

²¹⁸ Per ulteriori esempi si veda Cass. pen., sez. I, 24/11/2004, n. 45484, in banca dati ForoPlus, dove si legge che "correttamente il giudice di merito ha individuato nella condotta tenuta dall'imputata la fattispecie di cui al primo comma dell'art. 659 c.p. [...] per gli schiamazzi e i rumori provocati dagli avventori fuori dal locale, essendo suo dovere impedire condotte contrastanti con le norme relative alla polizia di sicurezza, mediante il ricorso all'autorità"; Corte d'appello Trento, 24/02/2016/, n. 36, in banca dati De Jure.

²¹⁹ T.A.R. Piemonte, sez. II, 2 agosto 2021, n. 802, in banca dati Foro Plus.

esercizio la responsabilità delle condotte tenute da altri soggetti nelle vicinanze della propria attività, senza neppure specificare se fossero suoi clienti o meno.

Tuttavia, nell'ultimo periodo, si è registrato, soprattutto da parte dei giudici amministrativi, un cambiamento di prospettiva. Infatti, sono state emesse alcune sentenze in cui i giudici hanno riconosciuto l'assenza di strumenti da parte dei gestori dei pubblici esercizi per il contenimento di comportamenti illeciti che si tengono sulla pubblica via.

Si inserisce in questo contesto una sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna del 2022²²⁰ relativa all'impugnazione del Regolamento per la convivenza tra le funzioni residenziali e le attività di esercizio pubblico e svago nei centri urbani del 2014²²¹. Tra le censure sollevate dai ricorrenti vi è la norma che ha disposto la responsabilità degli esercenti nell'arco di una distanza fino a 10 metri dall'ingresso dei locali e dalle aree in concessione e quella in cui si specifica che gli esercenti le cui aree di somministrazione e vendita risultino insufficienti ad ospitare la propria clientela dovranno adottare adeguate modalità gestionali, volte ad escludere la presenza della propria clientela sulla sede stradale.

Secondo il giudice amministrativo tale motivo è fondato a causa della "palese irragionevolezza di una attribuzione ai gestori di poteri propri della pubblica autorità e, in quanto tali, non delegabili a privati". Il giudice, inoltre, ha criticato l'indeterminatezza del concetto di "stazionamento permanente" da cui scaturirebbe un non meglio specificato obbligo di intervento da parte del gestore e le obiettive difficoltà di identificare coloro che appartengono alla propria clientela o meno. La sentenza prosegue dando conto del fatto che "la pubblica sicurezza, la viabilità, la salute, l'ambiente e i beni culturali sono beni che l'ordinamento affida alla cura della pubblica Autorità sulla quale grava la responsabilità della loro tutela in virtù della titolarità dei poteri ad essa conferiti e non delegabili a terzi".

Alla medesima conclusione è giunto il T.A.R. Liguria nel 2022²²², in un ricorso sollevato per l'annullamento di un'ordinanza dirigenziale mediante la quale il Comune di Genova aveva rilevato che la ricorrente aveva violato per sette volte le norme di un regolamento comunale che imponevano al gestore di un pubblico esercizio di vigilare sull'osservanza della condotta degli avventori.

Il giudice amministrativo ha ritenuto il ricorso fondato in quanto "un gestore di locali pubblici non può essere ritenuto responsabile per l'incomodo che coloro che sono stati suoi avventori apportano ai residenti nei pressi dell'esercizio; [...] il titolare di un'attività rivolta al pubblico è responsabile per le eventuali immissioni rumorose che possono provenire dall'interno dell'esercizio,

²²⁰ T.A.R. Emilia-Romagna, sez. I, 10 febbraio 2015 n. 37.

²²¹ Vedi capitolo 2, 1.3 Il regolamento del Comune di Parma.

²²² T.A.R. Liguria, sez. II, 30/06/2022, n. 599, in banca dati ForoPlus.

ma a costui non può essere ascritta la responsabilità di quanto altre persone pongono in essere fuori dallo spazio commerciale utilizzato”.

La sentenza prosegue dichiarando che l’art. 32, comma 2 del regolamento di polizia urbana del Comune di Genova secondo cui i titolari di licenze degli esercizi pubblici sono obbligati a vigilare affinché all’uscita dei locali i frequentatori evitino comportamenti rumorosi e fastidiosi per le persone in determinate fasce orarie, supererebbe le previsioni degli artt. 10 e 100 del T.U.L.P.S. che definiscono i limiti delle attività delle pubbliche amministrazioni, “posto che il comma riportato sembra introdurre potestà quasi di polizia a carico di chi non ha titolo alcuno per esercitarle”. Infatti, le attività di polizia sono disciplinate dalla legge e appare quantomeno dubbio che un obbligo come quello previsto dal regolamento di Genova possa essere introdotto con una norma di rango inferiore alla legge primaria, senza contare che esso non rende chiaro come tale funzione di polizia dovrebbe essere svolta.

Quindi, la sentenza in esame esclude la responsabilità dei gestori dei pubblici esercizi per quanto accade fuori dai propri locali e dalle aree esterne date in concessione, giustificando tale posizione sul fatto che spetta alle forze dell’ordine mantenere l’ordine e la tranquillità negli spazi pubblici, in quanto sono costoro ad averne l’autorità e gli strumenti necessari²²³.

Più cauto è stato il T.A.R. Lombardia nel 2015²²⁴ in un ricorso presentato da alcuni gestori di pubblici esercizi avverso l’ordinanza del Sindaco del 25 novembre 2014, n. 159 con cui era stata vietata indistintamente la vendita per asporto di bevande di qualsiasi genere in bottiglie di vetro (alcoliche e non) durante un certo orario ed era stata ordinata la chiusura anticipata dei locali dei ricorrenti. Tra i motivi a sostegno del ricorso gli esercenti hanno posto l’illogicità e l’eccesso di potere ravvisabili nell’ordinanza nella parte in cui la stessa gli impone di adottare “misure idonee a contenere eventuali fenomeni di degrado e di disturbo alla quiete pubblica” e di assicurare la pulizia dei rifiuti prodotti dai frequentatori dei locali in “tutti gli spazi ed i luoghi contigui o vicini agli esercizi e alle eventuali aree in concessione”. Secondo i ricorrenti tali prescrizioni trasferirebbero su di loro dei compiti che sono propri dell’autorità di pubblica vigilanza e dunque sarebbero da ritenersi illegittime.

Rispetto alle sentenze finora analizzate il T.A.R. Lombardia ha tentato di mediare tra le due diverse visioni che da un lato considerano i gestori responsabili

²²³ Lo stesso orientamento è stato condiviso in altre pronunce giurisprudenziali. Si veda, ad esempio, T.A.R. Liguria, sez. II, 27/06/2022, n. 526 in banca dati De Jure, nella parte in cui si afferma che “nessuna delle criticità riferite nella motivazione dell’atto (assembramenti di persone, schiamazzi, getto al suolo di rifiuti, ecc.) appare riconducibile a responsabilità della ricorrente, siccome manifestatesi nella pubblica via antistante il suo esercizio, ossia in un contesto spaziale sottratto al potere di intervento del gestore del locale.”.

²²⁴ T.A.R. Lombardia, sez. II, 3 novembre 2015, n. 1425.

di quello che accade nella pubblica via nelle aree circostanti ai propri locali e dall'altra ritengono che sia il Comune ad essere responsabile per tutti gli spazi pubblici. Ciò che il giudice ha prospettato in questo caso, infatti, è una forma di collaborazione tra privati e pubblici poteri, improntata al principio della buona fede. A questo proposito, nella sentenza si legge che la censura sollevata dai ricorrenti è effettivamente fondata in quanto ai sensi dell'art. 23 della Costituzione nessuna prestazione personale può essere imposta se non per legge. Sono quindi da ritenersi illegittime le prescrizioni che impongono ai gestori di adottare misure idonee a contenere fenomeni di degrado e di disturbo alla quiete pubblica di contenuto indeterminato nonché quelle che obbligano ad assicurare la pulizia negli spazi pubblici contigui all'esercizio pubblico (peraltro il giudice sottolinea che nell'ordinanza oggetto del ricorso neppure si specifica l'ampiezza di tali aree) e di adottare ogni accorgimento per mitigare il rumore. Infatti, in questi casi si verrebbe a creare un vero e proprio trasferimento delle funzioni di polizia e di igiene urbana in capo a soggetti privati senza che nessuna norma lo preveda. Tuttavia, il giudice ha ritenuto applicabile al rapporto che si instaura tra il Comune e il concessionario privato l'art. 1173 c.c. ai sensi del quale le parti di un rapporto obbligatorio sono tenute a comportarsi secondo buona fede, ossia ad "attivarsi a tutela della posizione altrui, quando ciò si possa fare senza apprezzabile sacrificio". In questo senso, il giudice amministrativo ha riconosciuto che alcune prescrizioni dell'ordinanza impugnata sono in realtà legittime. Tra queste, è da ritenersi legittimo imporre al gestore una condotta prudente che consista nel richiamare al rispetto i clienti molesti e qualora i comportamenti di disturbo persistano, rifiutarsi di servirli e allontanarli dal locale richiedendo, laddove sia necessario, l'intervento delle forze dell'ordine. È, inoltre, legittimo imporre l'installazione di cestini e posacenere fuori dall'entrata del proprio locale, così come l'affissione di cartelli che invitano la clientela a tenere un comportamento rispettoso delle norme e il mantenimento dei servizi igienici puliti e funzionanti. Infine, è immune da censura il divieto di posizionare mensole porta bicchieri all'esterno (che il giudice osserva essere un'occupazione del suolo pubblico, seppur limitata) e l'obbligo di mantenere in ordine i dehors.

Anche in sede civile la giurisprudenza sembra seguire la stessa linea interpretativa, individuando nell'Ente comunale il responsabile di quanto accade nella via pubblica. A questo proposito rileva una sentenza del Tribunale di Brescia del 2017²²⁵. In questo caso una famiglia aveva citato in giudizio il Comune di Brescia in quanto la zona in cui essi vivevano era stata interessata dall'apertura di numerosi locali che richiamavano un crescente numero di avventori, i quali si trattenevano in strada, anche dopo la chiusura, schiamazzando fino a tardi. Il mancato riposo, a detta dei ricorrenti, aveva provocato un persistente stato

²²⁵ Trib. Brescia, 26/09/2017, n. 2621.

d'ansia e inoltre, il rumore non consentiva di dedicarsi alle loro attività quotidiane (guardare la tv, leggere, conversare e così via).

Gli attori avevano presentato più volte istanza al Comune affinché prendesse dei provvedimenti; inoltre, avevano tentato di vendere la propria abitazione per trasferirsi in diversa zona. A questo proposito, avevano anche già stipulato, mediante un'agenzia immobiliare, un contratto preliminare per l'acquisto di un altro immobile ma a causa dell'impossibilità di vendere la propria abitazione per via dei rumori molesti, gli stessi si trovavano nell'impossibilità di adempiere al contratto preliminare sottoscritto cosicché il venditore era receduto dallo stesso trattenendo la caparra già versata. Inoltre, gli attori avevano dovuto versare una cifra considerevole in favore dell'agenzia immobiliare. Infine, deducevano di aver sostituito i serramenti della propria abitazione al fine di alleviare il disagio derivante dalle immissioni sonore.

Per tutti questi motivi, gli attori chiedevano di ordinare al Comune di Brescia di cessare immediatamente le immissioni sonore o di predisporre le necessarie misure per ricondurle alla normale tollerabilità ex art. 844 c.c. e di condannare lo stesso al risarcimento in favore del danno patrimoniale patito, tra cui il deprezzamento della propria abitazione, e per il danno non patrimoniale da accertarsi in via equitativa.

Il giudice civile ha analizzato separatamente le richieste, in quanto ha ritenuto che i presupposti di applicazione dell'art. 844 c.c. e quelli per l'ottenimento del risarcimento ex art. 2043 c.c. siano differenti. Infatti, per quanto concerne l'art. 844 c.c., ai fini della sua applicazione rileva solo l'elemento oggettivo, ossia l'effettiva provenienza dal fondo vicino di immissioni sonore che superino la normale tollerabilità, sulla base di un prudente apprezzamento effettuato dal giudice senza la necessità che siano superate le soglie previste dalla normativa vigente sull'inquinamento acustico²²⁶. Quanto, invece, all'art. 2043 c.c., il presupposto del risarcimento consiste nel compimento, da parte del convenuto, di una condotta causalmente efficiente a produrre il danno ingiusto patito dall'attore. La condotta in questione può realizzarsi anche in forma omissiva posto che, secondo il giudice, "la responsabilità della P.A. per il risarcimento dei danni causati da una condotta omissiva sussiste non soltanto nel caso in cui questa si concretizzi nella violazione di una specifica norma, istitutiva dell'obbligo inadempito, ma anche quando detta condotta si ponga come violazione del principio generale di prudenza e diligenza".

²²⁶ Si veda il Capitolo 1, paragrafo 5. L'art. 884 c.c. e la soglia della normale tollerabilità, 5.1 Il rapporto tra l'art. 844 c.c. e le norme pubblicistiche.

Sul punto va dato conto del fatto che secondo parte della dottrina, in realtà, affinché sorga una responsabilità omissiva in capo alla Pubblica Amministrazione occorre la violazione di una specifica norma²²⁷.

Dopo aver chiarito tali aspetti, il giudice ha esaminato separatamente le domande proposte dagli attori. Quanto alla domanda ex art. 844 c.c., essa è stata giudicata fondata. Infatti, l'istruttoria che è stata svolta e le numerose testimonianze hanno provato che le immissioni nell'abitazione fossero dovute alle persone che si intrattenevano fino a tarda notte nella pubblica via e che spesso si trovavano in stato di alterazione psicofisica a causa dell'assunzione di bevande alcoliche. Tali immissioni, inoltre, sarebbero da ritenersi eccedenti la soglia della normale tollerabilità, in considerazione dell'elevato numero di persone vocianti e dello stato di alterazione alcolica.

Pertanto, la domanda nei confronti del "Comune proprietario della suddetta via" è stata accolta. Il giudice, infatti, ha statuito che "è innegabile che l'ente proprietario della strada da cui provengono le immissioni denunciate debba provvedere ad adottare le misure idonee a far cessare dette immissioni". Sul punto, il Tribunale si è spinto oltre questa mera considerazione, indicando quali siano le misure efficaci ai fini della risoluzione del problema, ossia "la predisposizione di un servizio di vigilanza, organizzato per tutte le sere dal giovedì alla domenica nei mesi da maggio ad ottobre, con l'impiego di agenti comunali che si adoperino, entro la mezz'ora successiva alla scadenza dell'orario di chiusura degli esercizi commerciali autorizzati, a far disperdere ed allontanare dalla strada comunale [...] le persone che stazionano lungo la stessa e che non se ne allontanano spontaneamente". È, quindi, evidente come anche il giudice civile ritenga che la vigilanza su quanto accade nella pubblica via, anche se vicina agli esercizi di somministrazione e bevande, rientri tra i compiti dell'Ente comunale e non possa essere delegata a soggetti privati se non in forza di una legge.

Per completezza, va aggiunto che anche la domanda ex art. 2043 del c.c. è stata accolta. Infatti, il Comune è stato giudicato responsabile a causa della "mancata prevenzione degli schiamazzi generati dagli assembramenti di persone vocianti", violando così il principio del *neminem laedere*. Infatti, nonostante il Comune abbia adottato delle misure per il contenimento delle emissioni sonore, esse si sono rivelate insufficienti; inoltre, non è stata accolta l'eccezione del Comune secondo cui le immissioni sarebbero impossibili da impedire in quanto imprevedibili, poiché dalle risultanze istruttorie era emerso che il problema si ripresentava ciclicamente.

Una volta accertata la responsabilità del Comune ex art. 2043 c.c. il giudice è passato a liquidare il danno non patrimoniale in via equitativa, posto che

²²⁷ Paolo Gatto, *Responsabilità del Comune in caso di immissioni sonore proveniente dalla pubblica strada*, in *Condominioelocazione.it*, 6 marzo 2018, Nota a sentenza Tribunale Brescia, 26/09/2017, n. 2621, p. 4.

“l’assenza di un danno biologico documentato non osta al risarcimento del danno non patrimoniale conseguente ad immissioni illecite, allorché siano stati lesi il diritto al normale svolgimento della vita familiare all’interno della propria abitazione ed il diritto alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiane, quali diritti costituzionalmente garantiti, nonché tutelati dall’art. 8 della C.E.D.U., la prova del cui pregiudizio può essere fornita anche con presunzioni”. Sul punto si avrà modo di tornare in seguito.

Quanto, invece, al danno patrimoniale lamentato, il danno emergente derivante dalla perdita della caparra confirmatoria e il lucro cessante consistente nel deprezzamento dell’immobile, non sono stati riconosciuti in quanto il primo non sarebbe una conseguenza immediata e diretta delle immissioni di rumore in quanto tale perdita rappresenta l’effetto degli atti di autonomia negoziale compiuti dagli attori (lo stesso discorso vale anche per il compenso corrisposto all’agenzia immobiliare, posto che la scelta di affidarsi ad un soggetto terzo per la vendita del proprio immobile fa parte dell’autonomia negoziale di ciascun soggetto); il secondo, invece, oltre a non essere una conseguenza immediata e diretta dell’inquinamento acustico poiché potrebbe derivare da altre cause, sarebbe comunque un pregiudizio temporaneo, poiché annullabile riconducendo le immissioni entro la soglia della normale tollerabilità.

Quanto, invece, al danno emergente dato dal costo dell’installazione di nuovi serramenti per isolare l’abitazione, esso è stato provato sufficientemente, in quanto tale spesa si pone come una conseguenza diretta e immediata delle propagazioni di rumore.

Concludendo, si osserva come attualmente non vi sia un orientamento uniforme in merito al soggetto su cui grava la responsabilità di quanto accade negli spazi pubblici che si trovano nelle adiacenze degli esercizi di somministrazione di cibo e/o bevande. Ciò che è emerso dall’analisi svolta è che la giurisprudenza penale pare essere maggiormente severa nei confronti dei soggetti privati, attribuendo ai gestori una responsabilità *ex art. 659 cod. pen.* per disturbo della quiete notturna per il solo fatto di non aver impedito gli schiamazzi di coloro che stazionano nello spazio pubblico adiacente al locale. Invece, i giudici amministrativi e civili sembrano essere maggiormente a favore dell’attribuzione in capo al Comune di doveri legati al mantenimento della tranquillità e della quiete sulla strada pubblica, sottolineando come da un lato, non sia possibile attribuire compiti di polizia a soggetti privati senza che vi sia una specifica attribuzione da parte della legge e dall’altro, sia il Comune ad essere l’ente proprietario del suolo pubblico. Proprio su tale ultimo assunto, il Tribunale di Brescia ha riconosciuto in capo al Comune una responsabilità *ex art. 844 c.c.*, per le immissioni intollerabili prodotte sul fondo del vicino²²⁸.

²²⁸ Per un commento alla sentenza del Tribunale di Brescia si veda FABRIS E., cit.

2. La sentenza del Tribunale di Torino n. 1261/2021

Sul tema della responsabilità dell'Ente comunale per ciò che accade nello spazio pubblico adiacente agli esercizi di somministrazione di cibo e bevande, di recente si è pronunciato il Tribunale di Torino con una sentenza che ha condannato il Comune a risarcire i residenti per i danni patiti dal fenomeno della movida. Si tratta di un orientamento giurisprudenziale che già si era imposto timidamente, ad esempio nella sentenza del Tribunale di Brescia del 2017 analizzata nel paragrafo precedente, ma che ora sembra essersi consolidato, quanto meno in attesa di una pronuncia da parte del giudice di legittimità.

La linea interpretativa che attualmente sembra prevalere, almeno per quanto concerne l'ambito civilistico, è quella che vede nell'Amministrazione comunale la vera responsabile dei danni arrecati ai residenti derivanti dai livelli di rumore elevato e dai comportamenti di degrado connessi alla malamovida. Tale responsabilità deriverebbe dalla mancata vigilanza e dall'assenza di interventi volti a contenere l'inquinamento acustico e tutte le conseguenze patologiche del divertimento notturno e, dunque, si tratterebbe di una responsabilità di carattere omissivo, legata ad un non *facere* del Comune.

Questa linea interpretativa è quella seguita dalla sentenza del Tribunale di Torino²²⁹, avente ad oggetto un ricorso promosso da ventinove persone fisiche contro il Comune, le quali chiedevano al giudice di ordinare al Comune la cessazione immediata delle immissioni sonore eccessive ex art. 844 c.c., o di adottare le misure necessarie per ricondurle entro i limiti della normale tollerabilità prevedendo una penale per ogni giorno di ritardo e di condannare lo stesso al pagamento di un risarcimento del danno non patrimoniale ex art. 2043 e 2059 c.c. Va dato conto del fatto che, come si legge nella sentenza, i residenti che hanno promosso il ricorso vivono in un quartiere che nell'ultimo quindicennio è divenuto la principale zona di svago e di divertimento notturno della città, a causa di un piano strategico del Comune²³⁰. Segue una descrizione di quanto accade in quest'area della città a partire dal tardo pomeriggio: le vie e le piazze sono impercorribili a causa della fiumana di persone che le invadono, non vengono rispettate le norme igieniche e sulla strada si trovano bottiglie rotte e altri rifiuti, le persone urlano ed esplodono fuochi d'artificio, insultano i passanti e colpiscono le auto, suonano i campanelli e a tutto questo si somma il chiasso

²²⁹ Tribunale di Torino, sez. II, 15/03/2021, n. 1261, cit.

²³⁰ Per completezza, va dato conto del fatto che tra le difese del Comune, si legge che "non è stata posta in atto alcuna strategia di pianificazione del territorio rivolta a eleggere il quartiere di [...] a sede della movida torinese. [...]. Il principale elemento attrattivo di [...] è costituito dagli esercizi commerciali, che sono aumentati, secondo un fenomeno del tutto spontaneo, non per scelte del Comune, ma per via delle liberalizzazioni delle licenze seguite alla legge Bersani".

proveniente dai locali "in un fenomeno d'insieme che va oltre le singole fonti di disturbo".

Va aggiunto che nel 2013 e nel 2014 l'ARPA e la polizia municipale avevano individuato una ventina di locali dove, a causa degli schiamazzi dei clienti che sostavano sulla strada, i limiti di immissione sonora erano superati ampiamente, soprattutto tra la mezzanotte e le due del mattino. Sia la relazione del 2013 che quella del 2014 sono state inoltrate al Comune, il quale, peraltro, pare fosse già a conoscenza della situazione di disagio per via degli esposti presentati dai residenti. Infatti, già nel 2014 il Sindaco era intervenuto mediante un'ordinanza volta a contenere l'inquinamento acustico collegato alla movida; essa però risultò poco efficace poiché vietava la vendita di bevande alcoliche a partire dalle 2:00 del mattino all'esterno dei locali, ignorando che il problema maggiore si verificava tra la mezzanotte e le due. Successivamente l'ARPA svolse un ulteriore monitoraggio dei livelli di rumore, riscontrando che essi superavano i valori di attenzione stabiliti dalla normativa per la classe V (aree prevalentemente industriali). Si consideri che il quartiere in questione rientra nella classe III. Il Comune, quindi, venne sollecitato a predisporre un piano di risanamento acustico e nel 2017 intervenne con due ordinanze: la prima vietata la vendita di bevande alcoliche a partire dalle 3:00 se esse venivano consumate all'interno del locale, e dalle 2:00 se venivano acquistate per asporto; la seconda vietò la somministrazione e la vendita di alimenti e bevande dalle ore 1:30 nei giorni dal lunedì al giovedì, dalle 2:00 il venerdì e dalle 3:00 il sabato, la domenica e i giorni festivi.

Anche in questo caso però gli strumenti adottati dal Comune non sono risultati decisivi, in quanto a seguito di un'ulteriore rilevazione nel 2018, l'ARPA confermò che nonostante una lieve riduzione dei livelli sonori, i livelli di rumore non erano stati ricondotti entro i limiti fissati dalla normativa.

I residenti, nel proprio ricorso, hanno richiamato il diritto alla salute, l'inviolabilità del domicilio, il godimento della proprietà e hanno citato l'art. 8 della CEDU. Inoltre, hanno sostenuto che il Comune fosse tenuto a rispettare, come qualsiasi proprietario di un fondo, l'art. 844 c.c., il quale vieta le immissioni, nei fondi vicini, di rumori che superino la normale tollerabilità. A questo proposito, il Comune si è difeso asserendo che "il ricorso [...] confonde e sovrappone gli aspetti attinenti al diritto dominicale, di cui all'art. 844 c.c., con le attribuzioni pubblicitiche che sono prerogativa del Comune, generando indeterminatezza circa i fatti costitutivi posti a fondamento della domanda, con conseguente nullità dell'atto".

A prescindere da ciò, le relazioni dell'ARPA hanno evidenziato come l'origine principale dei rumori fosse da individuare nelle urla e nel parlato ad alta voce proveniente dal flusso massiccio e costante di persone che transitano e stazionano sulle strade del quartiere oggetto della sentenza, mentre l'origine

secondaria dei rumori fosse da riferirsi al vociare elevato dei clienti dei pubblici esercizi che stazionano nei dehors esterni e nei pressi degli stessi.

Secondo il Comune, però, la situazione che i ricorrenti hanno denunciato sarebbe addebitabile solo ed esclusivamente ai soggetti terzi che pongono in essere effettivamente i comportamenti illeciti. Sul punto, il giudice ha condiviso le considerazioni del Comune, asserendo che gli schiamazzi e le urla non dipendono da eventi organizzati o autorizzati dall'Amministrazione comunale, ma dalla "libera aggregazione" di un elevato numero di persone, peraltro attirare dalla presenza degli esercizi commerciali. Pertanto, le propagazioni non dipenderebbero da un'attività positiva del Comune. Tuttavia, secondo il giudice, questo non esclude a priori una responsabilità dell'Ente comunale per i danni patiti dai residenti e a tal proposito è necessario compiere un'indagine volta a stabilire se il Comune abbia effettivamente posto in essere tutto quanto era in suo potere per ricondurre le immissioni rumorose entro i limiti stabiliti dalla legge. Per questo motivo, il giudice di Torino, ha asserito che il nesso causale tra i danni patiti dal ricorrente e le azioni o le omissioni del Comune non è da ricondursi all'art. 844 ma all'art. 2043 c.c.

Precisato questo aspetto, il giudice civile ha ritenuto che vi fosse, in effetti, un nesso di causalità tra i danni patiti dai residenti e il comportamento omissivo del Comune. Infatti, se è vero che all'origine della concentrazione di un elevato numero di persone nel quartiere in esame vi è l'elevata offerta di ristoranti, bar, birrerie e così via, è anche vero che i provvedimenti del Comune a carico degli esercizi commerciali sono stati del tutto insufficienti. Non solo i limiti temporali alla vendita di bevande alcoliche sono stati così ampi da consentire l'assembramento di avventori fino a notte fonda, ma, inoltre, i locali che non hanno rispettato le prescrizioni normative non sono stati sanzionati nella maggior parte dei casi. Pertanto "il contemperamento che il Comune afferma di ricercare, tra il bisogno di sonno dei residenti, quello dei commercianti di ottenere i loro guadagni e quello dei giovani di divertirsi è risolto privilegiando senz'altro le ultime due esigenze".

Una volta stabilita la responsabilità del Comune, il passo successivo del giudice è stato analizzare le misure adottabili per attribuire effettività alla tutela. Nella motivazione della sentenza si legge che il giudice è legittimato a condannare la Pubblica Amministrazione ad un *facere* ma che, tuttavia, quando si passa a considerare nel merito ciascuna delle possibili misure, è chiaro che si incontrano dei limiti dovuti alle scelte discrezionali dell'Ente pubblico nel governo del suo territorio. Ad esempio, l'eliminazione dei dehors non può avvenire in maniera indiscriminata, ma richiede uno studio circa l'ubicazione di ogni locale e l'impatto degli avventori sulla tranquillità della zona circostante che non può essere fatto in sede di giudizio. In ogni caso, secondo il giudice, gli orari di chiusura devono essere drasticamente ridotti ma se solo nel quartiere in esame o anche in altri rientra nella discrezionalità nell'Amministrazione comunale. Infatti,

il problema che è stato sollevato dai ricorrenti sarebbe in realtà molto più ampio rispetto all'area in cui essi risiedono e pertanto "non si tratta di risolvere i problemi di una strada o di una piazza o di un tratto di lungomare; né di ordinare la collocazione di pannelli antirumore lungo un'autostrada o una linea ferroviaria, ma di decidere l'assetto di un intero territorio con effetti su tutta la città".

Per queste ragioni il giudice ha esercitato un *self-restraint*, ritenendo di non poter ordinare al Comune l'adozione di misure concrete, le quali devono piuttosto essere individuate dallo stesso Ente in un quadro di intervento più ampio. Tuttavia, sul punto, secondo la scrivente, si potrebbe obiettare affermando che anche se il problema degli effetti negativi della movida è più esteso rispetto al quartiere interessato dal ricorso, ciò non avrebbe ostato al potere di adottare specifiche misure. Infatti, uno dei principi che reggono il processo civile è dato dalla corrispondenza tra chiesto e pronunciato che fissa i limiti dell'oggetto della pronuncia giurisdizionale, imponendo al giudice di limitarsi a decidere circa le questioni sollevate dalle parti.

A prescindere da questo, il giudice ha ritenuto che dalla responsabilità del Comune scaturisse il diritto dei ricorrenti al risarcimento dei danni, in ragione del fatto che essi sono stati "lesi nel loro diritto al riposo, al sonno, al tranquillo svolgimento delle normali attività di godimento dell'habitat domestico e di quartiere". A detta del giudice, infatti, la prova di tali danni non richiede particolari dimostrazioni. Infatti, secondo un orientamento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione richiamato dalla sentenza in oggetto "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".

Quanto al criterio per la liquidazione del danno di carattere non patrimoniale, esso è stato determinato in via equitativa ex art. 1226 c.c., non potendo essere provato nel suo preciso ammontare. Pertanto, il risarcimento a cui il Comune è stato condannato, è stato calcolato pari a euro 6.000,00 all'anno e poiché gli effetti della movida si sono protratti innegabilmente per sette anni, a ciascun residente è spettato un risarcimento totale pari a euro 42.000,00.

2.1 Applicazione della disciplina delle immissioni in relazione al concetto di esternalità

La sentenza del Comune di Torino è stata molto discussa sia negli ambienti giuridici sia dai mass media. Tuttavia, come si è già avuto modo di accennare, non si tratta di una sentenza completamente inedita: già il Tribunale di Brescia aveva condannato il Comune a risarcire i residenti per i danni patiti a causa degli effetti

negativi della movida. Differentemente dalla pronuncia del Tribunale torinese, però, in quel caso si era fatta piena applicazione dell'art. 844 c.c., ordinando all'Amministrazione comunale di far cessare le immissioni sonore, in quanto era stato accertato che esse provenivano dalla movida che interessava le zone limitrofe alle abitazioni dei ricorrenti. Alla luce di ciò, oltre al risarcimento dei danni, ai residenti era stata accordata la tutela inibitoria.

Invece, il giudice del Tribunale di Torino, pur non negando che il rumore intollerabile e dannoso derivi dalla movida, ha ritenuto di non dover applicare l'art. 844 c.c., poiché quanto accade nelle strade e nelle piazze del quartiere interessato non è frutto di un'autorizzazione comunale, ma deriva "dalla spontanea aggregazione di un numero eccessivo e incontrollato di persone, attratte dalla presenza di numerosissimi esercizi commerciali". Pertanto, la problematica che è stata sollevata dai residenti non rientrerebbe nella disciplina delle immissioni ma semmai, darebbe luogo ad una responsabilità del Comune ex art. 2043 c.c. per la violazione del più generico principio del *neminem laedere* a cui l'Ente comunale è tenuto ad uniformarsi²³¹.

Questa considerazione, secondo autorevole dottrina sarebbe da ricondursi ad un discorso più ampio rispetto a quello giuridico, che prenda considerazione del concetto di esternalità, definita come "the impacts of a market decision whose cost is not accounted for within the price used in the market transaction"²³². Infatti, "nel caso di specie e più in generale con riguardo alla movida, è molto difficile individuare nella Pubblica Amministrazione titolare delle strade un proprietario immittente, che esercita il proprio diritto senza internalizzare i relativi costi e avvantaggiandosi, al contrario, della possibilità di scaricare gratuitamente le esternalità negative su proprietà contigue immesse."²³³

Non è difficile cogliere la netta differenza tra, ad esempio, un'attività industriale che trae un certo profitto dalla propria attività causando un danno ai fondi vicini, e l'Ente comunale che si è limitato ad autorizzare l'esercizio di un'attività commerciale senza trarre un vantaggio diretto e proporzionale al giro d'affari della stessa. Nel primo caso l'art. 844 c.c. è funzionale, in quanto riconosce che il proprietario di un fondo non può trarre i frutti della sua proprietà a discapito di quella altrui senza nessuna conseguenza. Nel caso del Comune, invece, una simile considerazione non può farsi, in quanto il suo patrimonio non accresce grazie allo svolgimento dell'attività commerciale autorizzata. Tuttavia, a questa tesi si potrebbe obiettare che, in realtà, pur non traendo un diretto beneficio dagli

²³¹ Sul punto si veda ALBANESE R. A., *Il diritto privato alle prese con la movida: disciplina delle immissioni, risarcimento del danno non patrimoniale, allocazione delle esternalità*, Responsabilità civile e Previdenza, fasc. 6, 2021, p. 1960 (Nota a: Tribunale Torino, 15 marzo 2021, n. 1261, sez. II).

²³² CORREIRA C. R., ROSELAND M., cit.

²³³ ALBANESE R. A., cit., p. 1960.

esercizi commerciali presenti sul territorio, l'Ente comunale non è del tutto estraneo ai vantaggi che possono derivare da tali attività. Si pensi per esempio a città popolate da studenti universitari, come la città di Trento, attirati dall'offerta legata all'intrattenimento e alla vita notturna che sono disposti a pagare somme di denaro più alte rispetto ad altri centri per l'acquisto o la locazione di immobili e che, in generale, portano risorse economiche sul territorio.

In questo discorso, coloro che sopportano la quota più alta di esternalità negative derivanti dalla movida sono i residenti, il cui diritto al riposo e alla tranquillità viene leso. Coloro che, invece, sono investiti dalle esternalità positive collegate a tale fenomeno²³⁴, sono gli esercenti, i quali traggono benefici economici dalle proprie attività. In un'ottica distributiva, quindi, potrebbe ritenersi corretto far pesare su questi ultimi i costi per i danni arrecati ai residenti. Invece, in un'ottica di efficienza e di effettività dei diritti non è così: gli interessi dei residenti sono difficili da conciliare con quelli degli esercenti e di coloro che intendono divertirsi e socializzare. Si torna a sottolineare quanto già è stato affermato nella sentenza del Tribunale di Torino: gli assembramenti e il vociare nei luoghi aperti esterni agli esercizi pubblici è un fenomeno del tutto naturale, collegato alla presenza di una vasta offerta di locali che propongono attività di intrattenimento e che spesso sono di dimensioni troppo ridotte per contenere tutta la clientela.

Se si condivide questo assunto, è normale domandarsi che senso abbia consentire ai gestori dei pubblici esercizi di aprire la propria attività in una zona prevalentemente residenziale e poi imporgli limitazioni e sanzioni sulla base del fatto che sono loro a trarre le maggiori esternalità positive della movida. Ciò è senz'altro vero, ma non risponde in maniera efficace al problema lamentato dai residenti, i quali nonostante tutti i regolamenti e le ordinanze adottate dalle Amministrazioni comunali, continuano a subire gli effetti negativi del fenomeno. Scopo dei residenti non è ottenere un risarcimento per i danni patiti o l'erogazione di sanzioni ai gestori, ma è la cessazione delle immissioni sonore. Solo questa soluzione garantisce lo svolgimento delle attività quotidiane, il riposo e la tranquillità.

Pertanto, appare più logica la soluzione che prevede un bilanciamento degli interessi in fase di autorizzazioni agli esercizi di somministrazione. Per intenderci, prendendo in considerazione la situazione della città di Trento e del vicolo S. Maria Maddalena, aprire due locali dedicati all'intrattenimento, con orari di apertura feriali fino a dopo la mezzanotte in uno stretto vicolo abitato da numerosi residenti, porta con sé una compressione del diritto al riposo e alla

²³⁴ Per una trattazione più ampia sul tema delle esternalità negative legate allo sviluppo urbano, si veda CORREIRA C. R., ROSELAND M., Addressing Negative Externalities of Urban Development: Toward a More Sustainable Approach, *Urban science*, 2022, 6, 38. <https://doi.org/10.3390/urbansci6020038>.

quiete pubblica che il Comune avrebbe dovuto considerare con più attenzione in sede di autorizzazione.

2.2 La tutela risarcitoria del danno non patrimoniale non biologico

Un altro aspetto di interesse sollevato dal Tribunale di Torino è la questione relativa al risarcimento del danno non patrimoniale e non biologico causato dalle immissioni acustiche.

Il giudice del Tribunale torinese ha accordato ai residenti solo il risarcimento del danno *ex art.* 2043 e 2059 c.c., dovuto alla mancata adozione di misure efficaci volte a contenere l'inquinamento acustico prodotto dai singoli privati che stazionano nelle strade pubbliche. Sul punto, in primo luogo, va dato atto del fatto che la pronuncia in esame ha sollevato degli interrogativi circa i futuri sviluppi delle questioni relative alla movida, soprattutto con riferimento alla possibilità che si apra una stagione di azioni contro l'Ente comunale per i danni provocati ai residenti dai livelli di rumore, a cui potrebbero fare seguito delle condanne al risarcimento dei danni che nel lungo periodo risulteranno insostenibili. A tale riguardo, parte della dottrina ritiene che la sentenza esaminata costituisca "una conferma del crescente consolidamento [...] di un orientamento giurisprudenziale sempre più incline a riconoscere rimedi privatistici, specialmente risarcitori, a favore di privati che agiscono contro enti pubblici nei casi in cui aree pubbliche siano fonte di immissioni (sovente acustiche) nocive"²³⁵.

In secondo luogo, la dottrina ha criticato l'eccessiva disinvoltura con cui il giudice ha accertato la responsabilità risarcitoria del Comune senza esaminare in maniera puntuale tutti gli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana dell'Ente comunale, compresi i presupposti dell'elemento soggettivo e del nesso causale. La critica è ancora più fondata se si considera che la pronuncia in esame non è molto chiara perché se da un lato essa riconosce che "è innegabile che il Comune non sia rimasto indifferente al fenomeno della movida", dall'altra sostiene che "tutto ciò che si voleva evitare continua a riprodursi da anni senza sensibili miglioramenti". Quindi la sentenza dà atto del fatto che il Comune si sia attivato per contrastare il fenomeno di inquinamento acustico, ma, secondo un giudizio *ex post*, l'attività amministrativa non è stata ritenuta sufficiente.

Con riferimento all'applicazione dell'art. 2043 c.c., si è osservato, inoltre, che la sentenza ha dato formalmente conto dei presupposti della responsabilità extracontrattuale ma l'accertamento svolto dal giudice non sembra essere andato al di là del piano declamatorio, dando luogo all'applicazione di una forma di responsabilità oggettiva²³⁶. Da questo punto di vista, la sentenza in esame

²³⁵ *Ibidem*.

²³⁶ *Ibidem*.

contrasterebbe con l'ordinanza 12 ottobre 2020, n. 21993 delle Sezioni Unite nella Suprema Corte secondo la quale la posizione di garanzia della Pubblica Amministrazione non esclude che "l'elemento soggettivo della colpa deve essere valutato e, quindi, la negligenza, l'imperizia e l'imprudenza debitamente provati" e che la verifica del nesso causale deve essere particolarmente puntuale nei casi di immissioni acustiche provocate dalla movida, poiché trattandosi di condotte omissive "non è possibile individuare un comportamento generico che eseguito, avrebbe permesso di non superare la soglia".

La pronuncia del giudice di Torino rispecchia un orientamento che è andato affermandosi in giurisprudenza secondo cui "il danno non patrimoniale subito in conseguenza di 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 del diritto alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiane, trattandosi di diritti costituzionalmente garantiti, la cui tutela è ulteriormente rafforzata dall'articolo 8 della CEDU, norma alla quale il giudice interno è tenuto ad uniformarsi a seguito della c.d. Comunitarizzazione della CEDU"²³⁷.

Pertanto, secondo una parte della giurisprudenza il danno derivante dall'assoggettamento a immissioni sonore considerate intollerabili si presume senza bisogno che esso sia provato in maniera puntuale²³⁸. Tale linea interpretativa è la stessa seguita dal Tribunale di Torino, che nella motivazione della sentenza ha richiamato questo stesso principio.

Tuttavia, va dato atto del fatto che attualmente altra parte della giurisprudenza ha ampiamente criticato questa linea interpretativa, poiché essa realizzerebbe una coincidenza tra il danno-conseguenza e il danno-evento, non compatibile con i principi del nostro ordinamento giuridico. A questo proposito rileva una sentenza della Corte di cassazione del 2019²³⁹ in cui si legge che il danno non patrimoniale non può considerarsi in *re ipsa*, ma deve essere provato secondo la regola generale dell'art. 2697 c.c. Ne consegue, che i fatti che stanno a fondamento della pretesa fatta valere in giudizio devono essere provati puntualmente in tutti i loro aspetti. Pertanto, trattandosi in questo caso di responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c., coloro che agiscono in giudizio

²³⁷ Tribunale di Savona, 11/02/2022, n. 158, in banca dati De Jure; si veda anche Cass. civ., sez. VI, 28/07/2021, n. 21649, in banca dati De Jure; Cass. civ., 12/02/2021, n. 2864, in Giustizia Civ. Mass., 2021; Cass. civ., sez. un., 1/02/2017, n. 2611, in Foro it., 2017, X, 3040.

²³⁸ Sul punto si veda BENNI DE SENNA A., *Immissioni intollerabili e godimento dell'abitazione: la pronuncia delle Sezioni Unite*, Ridare.it, 21 febbraio 2018 (Nota a: Cassazione civile sez. un. 01/02/2017, n. 2611) e BENNI DE SENNA A., *Immissioni intollerabili e risarcimento del danno non patrimoniale*, Ridare.it, 7 marzo 2016 (Nota a: Tribunale Rimini, 26/05/2015, n. 715).

²³⁹ Cass. civ., sez. VI, 18/07/2019, n. 19434, in banca dati ForoPlus.

dovranno dimostrare la condotta illecita, il nesso causale tra questa e l'evento dannoso, l'elemento del dolo o della colpa e il danno che ne è conseguito, come chiarito dalle sentenze c.d. di San Martino (Cass. Sez. U. 11/11/2008, nn. 26972-26975). Ciò in quanto, stando alla sentenza esaminata, "è [...] ormai generalmente riconosciuta, almeno in via di principio, l'antitetività del concetto di danno *in re ipsa*, - il quale, anche letteralmente, postula la coincidenza del danno risarcibile con l'evento dannoso [...] - rispetto al sistema di responsabilità civile, fondato all'opposto sulla netta distinzione [...] tra fatto illecito, contrattuale o extracontrattuale, produttivo del danno e il danno stesso, da identificare nelle conseguenze pregiudizievoli di quel fatto".

In questo sistema, ciò che rileva ai fini del risarcimento è il danno-conseguenza inteso come il pregiudizio effettivamente subito che deve essere allegato e provato. Secondo questa interpretazione, non sono da accogliere quelle tesi che identificano il danno con l'evento dannoso e che presumono il danno *in re ipsa* perché in questo modo si "snatura la funzione del risarcimento, che verrebbe concesso non in conseguenza dell'effettivo accertamento di un danno, ma quale pena privata per un comportamento lesivo".

La sentenza prosegue asserendo che il danno-conseguenza potrà certamente essere provato in via presuntiva, ma ciò è diverso dall'affermare che il danno che deriva da immissioni intollerabili è *in re ipsa*: una cosa è dire che il danno è presunto, un'altra che può essere provato per presunzioni. Nel primo caso, l'onere della prova ricade sul convenuto, nel primo sull'attore.

Un'ulteriore considerazione che porta la giurisprudenza a rigettare la tesi del danno *in re ipsa* è che sovrapponendo il concetto di danno-evento con quello di danno-conseguenza si disattende la funzione compensativa e ripristinatoria del risarcimento del danno e si va verso un'ottica punitiva, peraltro in contrasto con l'intervento delle Sezioni Unite della Suprema Corte 5 agosto 2017, n. 16601 che ha riconosciuto la compatibilità del danno punitivo con il nostro ordinamento a condizione che vi sia un'espressa previsione di legge.

In sintesi, la Cassazione ha fissato il principio per cui "il danno non patrimoniale subito in conseguenza di immissioni di rumore superiore alla normale tollerabilità non può ritenersi sussistente *in re ipsa*, atteso che tale concetto giunge ad identificare il danno risarcibile con la lesione del diritto ed a configurare un vero e proprio danno punitivo, per il quale non vi è copertura normativa, ponendosi così in contrasto sia con l'insegnamento delle Sezioni Unite della Suprema Corte secondo il quale quel che rileva ai fini risarcitori è il danno-conseguenza, che deve essere allegato e provato, sia con l'ulteriore e più recente intervento nomofilattico che ha riconosciuto la compatibilità del danno punitivo con l'ordinamento solo nel caso di espressa sua previsione normativa, in applicazione dell'art. 23 Cost. Ne consegue che il danneggiato che ne chieda in giudizio il risarcimento è tenuto a provare di aver subito un effettivo pregiudizio

in termini di disagi sofferti in dipendenza della difficile vivibilità della casa, potendosi a tal fine avvalere anche di presunzioni gravi, precise e concordanti”²⁴⁰.

Su queste due tesi, la dottrina ha osservato che in casi come quello risolto dal Tribunale di Torino gli interpreti si muovono in una “zona grigia” nella quale ai fini della decisione, più che le distinzioni concettuali, contano gli aspetti concreti della vicenda. In particolare, alcuni hanno ravvisato tra le righe della motivazione della sentenza “l’esigenza di dare, in funzione per lo più solidaristico-satisfattiva, un qualche rimedio a soggetti che – pur in assenza di pregiudizi biologici, accertabili e quantificabili secondo il familiare strumentario offerto dalla medicina legale – hanno visto i propri spazi di intimità relazionale sensibilmente investiti dalle manifestazioni più disagiati della movida”²⁴¹.

Sul punto, è innegabile che la questione relativa al temperamento di interessi tra residenti, esercenti dei pubblici esercizi e soggetti che vogliono divertirsi e socializzare è molto complessa e di non facile risoluzione. È difficile immaginare quali siano le soluzioni ad una problematica che coinvolge vari attori, portatori di interessi opposti tra di loro. In questo contesto spesso l’azione dell’Ente comunale risulta timida nell’adottare misure efficaci a contrastare fenomeni di degrado e i residenti sono costretti a subire situazioni di stress e di disagio difficilmente dimostrabili da un punto di vista medico ma che minano la serenità e il godimento della propria abitazione e della propria vita quotidiana. Può darsi che il giudice del Tribunale di Torino abbia voluto accordare un risarcimento ai residenti in un’ottica solidaristica. A tal proposito è da notare come la sentenza in esame si soffermi in maniera dettagliata sulla descrizione delle vicende lamentate dagli attori e ciò è segno della sensibilità con cui il giudice ha analizzato la questione. Tuttavia, è chiaro che ciò non è sufficiente a soddisfare le pretese dei residenti che auspicano la cessazione delle immissioni sonore che regolarmente sono costretti a subire. In questo senso, il risarcimento è una misura che riconosce la serietà della problematica ma che non risolve il problema.

Concludendo, la sentenza del Tribunale di Torino è stata confermata dalla Corte d’appello, la quale ha ridotto il quantum del risarcimento e ha fissato un termine di sei mesi per adempiere all’ordine di far cessare le immissioni, scaduto il quale il Comune sarà tenuto al pagamento di una penale. In ogni caso, sarà necessario attendere un’eventuale pronuncia da parte del giudice di legittimità per sapere se l’orientamento espresso in primo e in secondo grado sarà consolidato. Alla luce di quanto è stato appena analizzato, uno degli scenari possibili è che la Corte di Cassazione accolga un eventuale ricorso da parte del

²⁴⁰ Per ulteriori esempi di questo orientamento si veda Cass. civ., sez. VI – 13/04/2022, n. 11930, in Foro it., 2022, VII, 2468; Corte appello sez. II, Trento, 4/03/2020, n. 60, in banca dati De Jure; Tribunale Reggio Emilia, sez. II, 23/03/2021, n. 1867, in Archivio Giurisprudenziale Nazionale; Tribunale Vicenza, sez. II, 05/08/2022, n. 1417, in banca dati De Jure.

²⁴¹ ALBANESE R. A., cit.

Comune relativo alla questione del risarcimento, poiché non è stata fornita una prova puntuale del danno-conseguenza ma esso è stato presunto in *re ipsa*.

3. L'art. 100 del T.U.L.P.S. e la chiusura del pubblico esercizio per ragioni di natura preventiva

Uno degli strumenti mediante cui la giurisprudenza è riuscita a imporsi sui gestori dei pubblici esercizi è data dall'art. 100 del T.U.L.P.S. ai sensi del quale "1. Oltre i casi indicati dalla legge, il questore può sospendere la licenza di un esercizio, anche di vicinato, nel quale siano avvenuti tumulti o gravi disordini, o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate, o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini. 2. Qualora si ripetano i fatti che hanno determinata la sospensione, la licenza può essere revocata".

La norma in esame, dunque, consente al questore non solo di sospendere una licenza che autorizza l'esercizio di un'attività, ma anche di revocarla in caso di ripetizione dei fatti, per il solo fatto che nell'esercizio si siano verificati episodi di degrado, dando luogo ad una forma di responsabilità oggettiva in capo ai gestori.

Negli anni, la giurisprudenza ha fatto largo uso dell'art. 100 del T.U.L.P.S. per impedire i disordini che spesso si verificano nei luoghi interessati dal divertimento notturno, sottolineando che esso non si sostanzia in una misura sanzionatoria ma preventiva. A questo proposito, nel 2021 il Consiglio di Stato si è pronunciato con una sentenza relativa alla sospensione e alla successiva revoca di un'autorizzazione di pubblico spettacolo e intrattenimento danzante ex art. 100 nel Comune di Firenze²⁴². La sospensione dell'autorizzazione è avvenuta da parte del Questore a seguito dell'accertamento di episodi violenti che si sono verificati all'interno del locale mentre la revoca, attuata dal Comune su proposta della Prefettura, è stata adottata a causa del ripetersi di "episodi idonei a giustificare la sospensione dell'attività".

Entrambi gli atti erano stati impugnati davanti al TAR Toscana asserendo un'errata lettura dei fatti, in quanto essi non sarebbero stati collegati all'attività di pubblico intrattenimento svolta dal locale. Il ricorso è stato dichiarato infondato dal giudice amministrativo.

Il Consiglio di Stato ha osservato che alla base dei due provvedimenti vi erano "gravi episodi di violenza, verificatisi all'esterno della discoteca, che hanno visto protagoniste persone che provenivano dall'interno del locale o che intendevano farvi ingresso". Una volta accertato il fatto, la sentenza è passata ad esaminare la natura dell'art. 100 del T.U.L.P.S. in quanto esso è la base giuridica

²⁴² Consiglio di Stato, sez. III, 29/11/2021, n. 7946, in banca dati ForoPlus.

su cui si sono basati i due provvedimenti amministrativi. In particolare, nella sentenza si legge che la norma in esame attribuirebbe all'autorità di pubblica sicurezza il potere di sospendere la licenza commerciale di un esercizio pubblico "che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini".

Pertanto, secondo il giudice, la sospensione della licenza non costituisce una misura sanzionatoria volta a punire un comportamento illegittimo ma sarebbe da inscrivere nelle misure preventive, avendo come scopo l'evitare il protrarsi di una situazione di pericolo sociale mediante la temporanea chiusura del locale. La ratio che sta alla base dell'art. 100, dunque, è tutelare l'incolumità dei clienti e in generale del pubblico, "a prescindere da ogni personale responsabilità dell'esercente". È proprio questo inciso, usato dal Consiglio di Stato, a rendere chiaro ed evidente che siamo di fronte ad un caso di responsabilità oggettiva in cui un evento dannoso viene imputato ad un soggetto senza bisogno di nessuna verifica circa la sussistenza dell'elemento soggettivo. In questo modo colui che ha ottenuto un'autorizzazione commerciale, ossia il gestore della discoteca, è anche il soggetto che deve pagare le conseguenze negative di tutte le fattispecie pregiudizievoli che sono connesse alla propria attività, per il solo fatto di essere titolare della licenza. Infatti, va tenuto in considerazione che una delle funzioni della responsabilità oggettiva è quella di incentivare coloro che immettono un rischio nella società ad adottare tutte le misure precauzionali necessarie al fine di evitare i danni connessi alla propria attività²⁴³.

In questo senso, la logica che si nasconde dietro all'art. 100 del T.U.L.P.S. è quella di spingere coloro che sono in possesso di una licenza relativa ad un esercizio ad attivarsi per evitare situazioni pericolose per l'incolumità pubblica, poiché a prescindere da un loro atteggiamento colposo, saranno i soggetti che subiranno le conseguenze negative del verificarsi di tali situazioni.

La sentenza prosegue asserendo che la sospensione riflette "il bilanciamento tra l'interesse, costituzionalmente protetto, allo svolgimento dell'attività economica e la tutela della pubblica incolumità. Entro tale quadro deve svolgersi la valutazione della proporzionalità della misura". Quindi, a conferma di quanto appena scritto, il parametro che guida il giudice nella decisione sulla legittimità del provvedimento di sospensione non è il grado della colpa e del dolo del titolare della licenza ma la tutela dell'incolumità pubblica: laddove il proseguimento dell'attività possa costituire pericolo per essa, il provvedimento di sospensione deve dirsi legittimo.

Proseguendo, il giudice ha ritenuto che la revoca dell'autorizzazione sia "il naturale epilogo di reiterati ed accertati episodi di violenza", poiché la funzione è

²⁴³ Trimarchi P., cit., p. 283 ss.

sempre quella di proteggere la clientela e il pubblico e se simili episodi si continuano a ripetere, è nell'interesse della pubblica sicurezza vietare il proseguimento dell'attività.

Va comunque notato che, come spesso accade nei casi di responsabilità oggettiva, nonostante il giudice abbia dichiarato che la sospensione e la revoca prescindono da un'effettiva colpa del titolare della licenza, proseguendo nella lettura della sentenza si scorge un tentativo di rinvenire un comportamento colposo del ricorrente. Infatti, analizzando uno dei motivi proposti dal gestore, ossia l'erronea ricostruzione dei fatti e la sottovalutazione dello stato generalizzato di pericolo nel quale, a prescindere della presenza del locale, versa l'area in cui esso è situato, il giudice ha replicato che "non sempre sia stato chiesto l'intervento della forza pubblica per evitare che fossero registrati episodi di violenza legati alla discoteca in questione, aggravando, con tale atteggiamento, la situazione dell'ordine pubblico nel quartiere". Dunque, pur asserendo che l'art. 100 T.U.L.P.S. avrebbe natura di misura preventiva che prescinde da qualunque elemento soggettivo, la sentenza in esame cerca di individuare un elemento colposo e senza un'analisi puntuale dello stesso asserisce che il titolare dell'esercizio avrebbe, con la sua condotta, aggravato la pericolosità del quartiere in cui è sito il locale²⁴⁴.

4. La valutazione dell'intollerabilità delle immissioni quando il rumore proviene da fonti contestuali

Una delle questioni che è stata sollevata in dottrina e in giurisprudenza relativa al fenomeno della c.d. movida è data dalla fattispecie in cui le immissioni

²⁴⁴ Sulla natura oggettive dell'art. 100 T.U.L.P.S. si veda anche T.A.R. Abruzzo, sez. I, 26/03/2018, n. 117, in banca dati Foro Plus., in cui si legge "[...] dato il carattere preventivo e cautelare della misura di cui all'art. 100 T.U.L.P.S., l'adozione della misura in questione prescinde dalla colpa del titolare o di altri, ma si basa su situazioni oggettivamente in grado di costituire pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica"; T.A.R. Venezia, sez. III, 31/10/2016, n. 1222, in banca dati De Jure, in cui si legge che "la sospensione della licenza, prevista dall'art. 100 del T.U.L.P.S. è una misura di carattere oggettivo, che agisce direttamente sul contesto socio-economico come strumento di governo della sicurezza del territorio, al fine di rimuovere con immediatezza le situazioni valutate come fonte di pericolo per l'ordinato svolgimento della vita sociale"; T.A.R. Bologna, sez. I, 29/01/2021, n. 77, in banca dati De Jure, in cui si legge che "la finalità perseguita dall'art. 100 T.U.L.P.S., in tema di sospensione della licenza di pubblico esercizio non è quella di sanzionare la soggettiva condotta del gestore del pubblico esercizio per avere consentito la presenza, nel proprio locale, di persone potenzialmente pericolose per l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini, ma piuttosto quella di impedire, attraverso la temporanea chiusura del locale, il protrarsi di una situazione di pericolosità sociale, ragion per cui si ha riguardo esclusivamente all'obiettivo esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza dei cittadini, anche a prescindere da ogni personale responsabilità dell'esercente".

sonore ritenute intollerabili provengano da più esercizi pubblici²⁴⁵. Infatti, in questo caso è difficile isolare il rumore proveniente dalla singola attività ed è, pertanto, altrettanto difficoltoso imputare a ciascun gestore la responsabilità delle immissioni acustiche.

Sul tema, si è pronunciato il Tribunale di Modena nel 2019²⁴⁶ in un giudizio promosso da un gruppo di residenti nei confronti di una birreria. Gli attori lamentavano di subire una "grave situazione di disagio" a causa dell'inquinamento acustico provocato dagli avventori che stazionavano sulla strada nelle adiacenze del locale fino a tarda notte, i quali consumavano bevande alcoliche al punto tale da "creare un ambiente insostenibile" per coloro che abitano in prossimità della birreria. Chiedevano, quindi, la cessazione dell'attività e la condanna al risarcimento dei danni patiti alla salute.

Dunque, nella motivazione della sentenza il giudice ha valutato l'effettiva portata delle immissioni acustiche, al fine di giungere ad un giudizio circa la loro tollerabilità ex art. 844 c.c. Nella sentenza, si legge che al fine di compiere tale valutazione, il giudice ha ritenuto di uniformarsi all'orientamento giurisprudenziale prevalente, il quale applica il c.d. criterio comparativo, per il quale la valutazione sulla tollerabilità delle immissioni non è mai assoluta, ma va rapportata alla situazione ambientale, diversa da luogo a luogo e non può prescindere dalla rumorosità di fondo sulla quale si innestano le immissioni inquinanti. Le immissioni di rumore che superano i 3 dB rispetto a tale rumore, sono da considerarsi intollerabili²⁴⁷.

Il giudice ha citato, inoltre, i limiti previsti dalla normativa pubblicistica sottolineando che sebbene essi debbano essere presi in considerazione nella valutazione, il loro rispetto non costituisce una presunzione della liceità del rumore prodotto poiché tale giudizio deve essere svolto dal giudice secondo il suo libero apprezzamento caso per caso²⁴⁸.

Una volta precisato ciò, la sentenza ha analizzato gli accertamenti tecnici che sono stati effettuati dall'ARPA e la successiva C.T.U. espletata nel contraddittorio tra le parti. Nello specifico, la relazione dell'ARPA aveva evidenziato che nella zona dove è situato il locale, vi sono altri quattro locali dotati

²⁴⁵ NICOLETTI A., *Fonti contestuali di rumore possono rendere difficoltoso individuare il grado di illiceità delle immissioni che provengono dalla birreria*, Condominioelocazione.it, 11 settembre 2019 (Nota a sentenza: Tribunale Modena, 28 gennaio 2019, n. 143).

²⁴⁶ Tribunale di Modena, 28/01/2019, n. 143, in banca dati De Jure. Per un ulteriore esempio di veda anche Tribunale Torino, sez. VIII, 31/01/2019, n. 7915, in Archivio Giurisprudenziale Nazionale.

²⁴⁷ Sul criterio comparativo si veda anche Tribunale di Pavia, sez. III, 06/12/2021, n. 1546, cit; Tribunale di Roma, sez. V, 10/09/2021, n. 14279, in banca dati De Jure; Cass. civ., sez. II, 12/02/2014, n. 3714, in banca dati ForoPlus; Tribunale di Reggio Emilia, sez. II, 23/03/2021, n. 1867, cit.

²⁴⁸ *Supra*.

di dehors e che nella stessa vi è una consistente presenza di persone che tendono a raggrupparsi in prossimità degli esercizi e poiché essi hanno tutti i medesimi orari di apertura, l'ARPA ha sostenuto di non essere stata in grado di separare il rumore prodotto dagli avventori del locale convenuto da quello prodotto dagli altri. Inoltre, la relazione ha riconosciuto che è del tutto evidente che anche se la permanenza di soggetti sulla pubblica via nella zona oggetto d'esame sia direttamente correlabile all'apertura delle attività di intrattenimento che offrono motivo di aggregazione, è "impossibile attribuire all'una più che all'altra attività la responsabilità di emissioni sonore generate dal vociare di persone che sostano, transitano e si mescolano al comune suolo pubblico". Per queste ragioni i rilievi dell'ARPA sono avvenuti senza isolare la fonte sonora proveniente dalla birreria accusata di produrre immissioni inquinanti.

Il C.T.U. nominato, invece, ha provveduto a compiere delle rilevazioni sul rumore ambientale in due venerdì consecutivi nella fascia oraria tra le 22:00 e le 2:00, uno dei quali il locale oggetto di giudizio era chiuso. In entrambe le serate è risultato superato il limite di immissione, dimostrando così l'effettiva sussistenza della problematica acustica. Tuttavia, secondo la consulenza tecnica, il giorno in cui il locale convenuto era chiuso, i livelli di rumore sono risultati addirittura maggiori rispetto a quelli della giornata di apertura. Ciò sarebbe dipeso dall'"elevato numero di attività di tipo aggregativo quali bar, birrerie, ristoranti, alcuni dei quali attrezzati con palchi esterni per la consumazione delle somministrazioni" presenti nella zona, che all'evidenza hanno attratto la clientela a prescindere dalla birreria convenuta. Pertanto, secondo il C.T.U., anche se è stata provata la reale sussistenza della situazione di inquinamento acustico, non è possibile attribuirne la responsabilità al locale in questione.

Il Tribunale di Modena ha condiviso la conclusione del consulente tecnico, asserendo che gli attori non hanno fornito la prova del nesso causale tra l'attività svolta dalla birreria e le immissioni rumorose. Nel caso di specie, inoltre, non sarebbe stato possibile neanche affermare una responsabilità solidale ex art. 2055 c.c. con i gestori degli altri esercizi pubblici, in quanto non è stato provato lo specifico contributo causale tra le immissioni inquinanti e l'attività della birreria. Ma in ogni caso, secondo il giudice, in materia di immissioni non sarebbe comunque configurabile una responsabilità solidale "nell'ipotesi in cui l'intollerabilità, ovvero il superamento della soglia, non derivi da una singola sorgente sonora ma dal complesso di suoni emessi dalle varie attività. Infatti, qualora soggetti diversi, non legati da rapporti tra loro, immettano nell'ambiente suoni che – singolarmente considerati – non risultano superare la soglia di tollerabilità, la circostanza che – nel complesso – il rumore ambientale che si viene a determinare e che viene percepito dai residenti sia intollerabile non può essere imputato alla singola sorgente sonora che si mantiene al di sotto della soglia di liceità".

Pertanto, secondo il giudice, ai titolari degli esercizi pubblici non sarebbe ascrivibile nessun tipo di responsabilità per le immissioni che risultino inquinanti nel complesso, laddove le stesse, prese singolarmente, rimangono entro i limiti della tollerabilità. Una simile conclusione, secondo l'opinione di chi scrive, starebbe a significare che il problema delle immissioni rumorose prodotte dalle persone che stazionano all'esterno dei locali dove si svolgono attività commerciali e di intrattenimento, sarebbe da attribuirsi ancora una volta all'Amministrazione comunale, la quale dovrebbe compiere una valutazione circa il contenimento delle emissioni sonore in sede di autorizzazione alle attività dei pubblici esercizi. La sentenza in esame, infatti, sembra partire dall'assunto che sia fisiologico che nelle zone adiacenti ai pubblici esercizi si creino degli assembramenti di persone, determinando così fenomeni di inquinamento acustico, ma ciò non può attribuirsi alla responsabilità dei gestori dei locali. Pertanto, sarebbe il Comune a dover mettere in atto tutti gli strumenti di cui dispone per evitare a monte situazioni di disagio per i residenti.

Proseguendo, la sentenza dà espressamente conto del fatto che la situazione oggetto di esame va inquadrata nel fenomeno urbano e sociale della movida notturna, intesa come "situazioni, molto diffuse negli ambienti urbani, in cui si ha un'importante concentrazione di locali notturni e pubblici esercizi in una determinata strada del centro storico, solitamente collocata in area pedonale, strada che diviene luogo di ritrovo delle persone che sostano all'interno ed in prossimità dei numerosi locali presenti e che transitano lungo la stessa". A fronte di ciò, il giudice ha ritenuto che il rumore provocato dalla c.d. movida notturna non possa essere imputato ai singoli locali poiché, come è stato accertato nella C.T.U., le immissioni non sono diminuite nel giorno di chiusura della birreria e ciò confermerebbe che il livello di rumorosità non è attribuibile al singolo locale, ma all'assembramento di persone che si incontrano in quel luogo indipendentemente dall'apertura o meno di un particolare esercizio. Infatti, "è evidente che l'apertura della birreria, così come degli altri locali, favorisce l'aggregazione di persone con ciò che ne consegue in termini di rumorosità nella zona ma si tratta solo di una conseguenza indiretta; ciò non appare sufficiente per ritenere eziologicamente riconducibile l'immissione rumorosa antropica al singolo locale solo perché collocato in un'area interessata da un'intensa vita notturna". Il giudice ha evidenziato che non rientra nel potere del gestore impedire gli schiamazzi delle persone che stazionano sul suolo pubblico né, in generale, pretendere dagli avventori comportamenti che fuoriescono dalla sua disponibilità e capacità. Pertanto, il fenomeno della movida dovrebbe essere gestito a livello di Pubblica Amministrazione, tanto in fase di pianificazione e rilascio delle autorizzazioni, tanto nella successiva fase di controllo e vigilanza.

A commento della sentenza appena esaminata possono compiersi due valutazioni.

In primo luogo, la sentenza del Tribunale di Modena ha dato continuità a quelle sentenze esaminate all'inizio del capitolo che hanno individuato nell'Amministrazione comunale la responsabile delle problematiche che derivano dallo stazionamento di un elevato numero di persone sulla pubblica via in termini di inquinamento acustico. Un elemento a cui però, nel caso di specie, è stato dato risalto, è la possibilità di attribuire tale responsabilità in capo al Comune non solo per il mancato controllo di quello che accade nella via pubblica durante l'orario notturno, ma anche per l'attribuzione di licenze ai gestori dei pubblici esercizi senza considerare le situazioni di disagio che potrebbero sorgere in capo ai residenti. Infatti, sebbene il giudice, come si vedrà nel corso della trattazione, abbia dei limiti molto stringenti che gli impediscono di entrare nella sfera di discrezionalità della P.A., sembra "rimproverare" il Comune per non aver considerato l'inquinamento acustico che sarebbe potuto derivare dalla presenza di un elevato numero di locali nella medesima zona.

Infatti, nella motivazione della sentenza non solo si legge che i gestori dei pubblici esercizi non hanno gli strumenti per contrastare gli schiamazzi e il vociare degli avventori, ma che lo stazionamento degli stessi nelle adiacenze dei locali con ciò che ne consegue dal punto di vista della rumorosità, sia fisiologico. Pertanto, la soluzione più efficace al problema della movida non sarebbe da rinvenire neppure nella vigilanza e nelle sanzioni emesse da parte della polizia locale, ma nella concessione delle autorizzazioni ai gestori dei pubblici esercizi. È in questa sede, infatti, che dovrebbe operarsi il bilanciamento tra gli interessi economici dei privati che intendono aprire un'attività di somministrazione e il diritto alla salute e al riposo dei residenti.

In secondo luogo, una considerazione va fatta anche dal punto di vista delle esternalità. Infatti, dalla concessione delle licenze l'Amministrazione comunale ottiene dei benefici economici diretti e consente la circolazione di ricchezza all'interno del proprio territorio. Dunque, in termini distributivi sembra ragionevole attribuire ad essa una responsabilità, soprattutto in sede preventiva. È vero che i primi a giovare dell'attività autorizzata sono gli stessi gestori, ma come sottolineato nella sentenza appena esaminata e anche in quelle precedenti, essi non hanno gli strumenti per fare proprie funzioni di polizia.

Inoltre, non va dimenticato che la tutela della quiete pubblica e della sicurezza sono affidate dalla legge all'Ente comunale e non ai soggetti privati.

5. La legittimità delle ordinanze contingibili e urgenti nella risoluzione delle problematiche legate alla c.d. movida

Negli anni, il fenomeno della c.d. movida è stato gestito a livello comunale principalmente in una logica emergenziale, mediante ordinanze contingibili e urgenti adottate a seguito degli esposti e delle segnalazioni dei residenti. È chiaro,

però, che uno strumento come l'ordinanza, pensato per tamponare situazioni eccezionali di grave pericolo, e di durata temporanea, non è sufficientemente efficace a contrastare una situazione che si verifica regolarmente nelle strade delle città. Come si è già avuto modo di osservare nel secondo capitolo di questa trattazione, in diverse occasioni le Amministrazioni comunali hanno emesso ordinanze attraverso cui venivano poste delle limitazioni alle attività di somministrazione di alimenti e bevande, per poi, alla scadenza, emetterle nuovamente e con il medesimo contenuto di quelle precedenti. È evidente, dunque, come le modalità attraverso cui la movida è stata gestita fino ad ora, deve essere mutata in una visione di regolazione ordinaria del fenomeno, così da garantire un'azione efficace. A questo proposito, è opportuno ribadire quanto già si è avuto modo di esporre: "il presupposto necessario per una corretta attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento acustico è dato da una corretta programmazione dello sviluppo urbanistico: solo un ordinato sviluppo urbanistico impresso alle zone, congiuntamente a scelte urbanistiche ragionevoli e coerenti da parte del Comune possono prevenire problematiche di convivenza tra gli esercenti delle attività commerciali e i residenti, nel rispetto della libertà di iniziativa economica e della civile convivenza"²⁴⁹.

In termini di efficacia, pertanto, gli Enti comunali dovrebbero agire sul piano preventivo, attraverso un'azione coerente di pianificazione acustica, mediante una zonizzazione adeguata e un'attenta valutazione degli interessi dei residenti nel momento in cui vengono concesse le licenze per lo svolgimento di un'attività di somministrazione di bevande e alimenti. L'azione di controllo svolta successivamente quando ormai il problema si è presentato è più difficoltosa, e ciò è dimostrato dalla difficoltà di trovare una soluzione definitiva al problema.

Oltre a queste considerazioni di ordine pratico, la giurisprudenza ha avuto modo di interrogarsi sulla legittimità dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente utilizzato dai Comuni per far fronte alla movida. Un esempio è dato da una sentenza del T.A.R. Sicilia del 2015²⁵⁰, relativa ad un ricorso proposto dal titolare di un esercizio commerciale operante nel settore della somministrazione di alimenti e bevande con diffusione di intrattenimento musicale. Oggetto del ricorso è l'ordinanza n. 167OS del 29 giugno 2015 con cui sono state poste limitazioni all'attività del locale derivanti dal divieto di svolgere attività musicale, all'esterno e all'interno con impianti elettroacustici di amplificazione e di diffusione sonora, in quanto essa sarebbe stata adottata in varie occasioni pur non sussistendo una situazione emergenziale.

Dunque, secondo parte ricorrente, l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente sarebbe illegittimo. Il Comune di Palermo ha opposto l'eccezione della necessità del provvedimento oggetto d'esame, a fronte della

²⁴⁹ FABRIS E., cit.

²⁵⁰ T.A.R. Sicilia, sez. III, 16/11/2015, n. 2923, in banca dati De Jure.

“perdurante omessa approvazione da parte del Consiglio comunale del Regolamento sullo sviluppo sostenibile al fine della convivenza tra le funzioni residenziali e le attività di esercizio pubblico e svago e quindi l’esistenza di situazioni di disagio di varia natura e di pericoli per l’igiene e l’ordine pubblico, correlate alle attività svolte nelle ore notturne negli esercizi commerciali e nei locali di svago della città”.

Nella motivazione della sentenza il giudice ha accolto il ricorso in quanto ha condiviso le doglianze relative al reiterato esercizio del potere contingibile e urgente da parte del Sindaco di Palermo, mentre la legge prevede che esso sia esercitato in via d’urgenza e con effetti temporanei. Infatti, sebbene si debba riconoscere che è nel potere del Sindaco emanare ordinanze *extra ordinem* allorché si verificano situazioni eccezionali e impreviste che possano ledere l’incolumità dei cittadini e la sicurezza pubblica (compreso l’inquinamento acustico), deve però anche ritenersi fermo il dovere-potere del Comune di tutelare la sicurezza generale attraverso misure più idonee e adeguate; e tale potere, si manifesta attraverso gli strumenti normativi ordinari e, nello specifico, attraverso la potestà regolamentare.

Pertanto, “la pur legittima regolazione *extra ordinem* di certe situazioni non può, dopo un certo limite temporale o una abusata reiterazione, sostituirsi, di fatto, alla regolazione “ordinaria” degli interessi di volta in volta considerati”. Inoltre, il giudice ha riportato in sentenza diversi arresti giurisprudenziali da cui emerge chiaramente il principio della temporaneità delle ordinanze contingibili e urgenti, a cui certo non si conforma la continua reiterazione dei medesimi provvedimenti adottati dal Sindaco. La temporaneità è giustificata dal fatto che il provvedimento contingibile e urgente è previsto dal legislatore al fine di far fronte a situazioni imprevedibili e urgenti in cui è necessario agire con una certa rapidità. Tale potere, però, si basa sul presupposto implicito che la Pubblica Amministrazione debba, nel più breve tempo possibile, intervenire mediante la regolazione ordinaria. Pertanto, secondo il giudice “tale sequela di ordinanze finisce per concludere un uso improprio del potere *extra ordinem* che la legge, viceversa, impone debba essere collegato a possibili eventi del tutto imprevedibili ed avere anche natura temporanea ed intrinseca urgenza”.

La sentenza appena esaminata è ferma nel giudicare illegittima la reiterazione delle ordinanze contingibili e urgenti da parte dell’Ente comunale, in quanto essa contrasta con la natura dello strumento, pensato per fronteggiare situazioni imprevedibili e urgenti. È evidente che attualmente le problematiche legate alla movida sono note alle Autorità pubbliche, anche in ragione dei frequenti esposti operati dai comitati e dalle associazioni dei residenti. Pertanto, appare senz’altro criticabile l’atteggiamento di quei Comuni che, come si è visto nel capitolo secondo, continuano a prorogare le ordinanze ex art. 54 T.U.E.L., aventi il medesimo contenuto, anziché agire attraverso la potestà regolamentare.

Del resto, va aggiunto che una simile conclusione da parte della giurisprudenza era da ritenersi assolutamente prevedibile, posto che sulla reiterazione *ad infinitum* delle ordinanze contingibili e urgenti, i giudici si sono più volte espressi, relativamente a tematiche differenti rispetto alla movida, dimostrando un orientamento piuttosto uniforme²⁵¹.

6. La regolazione degli orari di chiusura dei pubblici esercizi da parte dell'Ente comunale

Un altro tema che negli ultimi anni ha interessato la giurisprudenza è la regolazione degli orari degli esercizi di somministrazione di cibo e di bevande da parte dell'Autorità pubblica. Infatti, come si è avuto modo di osservare nel capitolo precedente, uno degli strumenti a cui il Comune è ricorso per fronteggiare gli effetti negativi della movida è stato quello di intervenire sugli orari dei locali, imponendo una chiusura anticipata soprattutto nei giorni feriali.

A questo proposito, una delle questioni su cui i giudici hanno avuto modo di interrogarsi è la ragionevolezza della misura e la mancanza di un'istruttoria posta a fondamento della decisione di limitare gli orari di apertura dei locali. Rileva, in questo senso, una sentenza del T.A.R. Liguria²⁵² sul ricorso proposto dal titolare di un bar ubicato nel centro storico di Genova, che inizialmente era stato autorizzato a tenere aperta la propria attività fino alle ore 3:00 di tutti i giorni. Successivamente, con ordinanza dirigenziale, l'orario di apertura era stato ridotto alle ore 23:30 di ogni venerdì, sabato, domenica e giorno prefestivo e festivo. Il motivo dedotto nel provvedimento richiamava l'esigenza di conciliare il fenomeno della movida con gli interessi dei residenti alla quiete pubblica e alla salute. Ciò in quanto era stato accertato che "la maggior presenza di assembramenti di persone ed i fenomeni incivili e molesti che ne conseguono ricomprendono, tra gli altri, il tratto antistante l'ubicazione dell'esercizio della ricorrente e che i rumori provocati dagli avventori fuori dal locale si protraggono sino a tarda notte". Pertanto, l'Amministrazione comunale ha presunto che vi fosse un concreto legame tra l'attività commerciale destinataria del provvedimento in questione e le problematiche di disturbo della quiete pubblica lamentate dai residenti.

Il giudice amministrativo ha ritenuto fondate le censure proposte dalla parte ricorrente innanzitutto con riferimento al fatto che l'ordinanza di anticipazione della chiusura interessava solo una parte degli esercizi commerciali ubicati nelle zone del centro cittadino in cui si concentra il fenomeno della movida. Egli, infatti, ha sottolineato che non era possibile comprendere la

²⁵¹ T.A.R. Venezia, sez. III, 23/07/2011, n. 487, Foro amm. 2011; Pretura Paternò, 22/03/1997, Foro.it, 1998.

²⁵² T.A.R. Liguria, sez. II, 27/06/2022, n. 526, in banca dati De Jure.

motivazione della scelta dell'Amministrazione comunale e quali siano stati i criteri utilizzati per "selezionare" i locali colpiti da tale misura. Infatti, nessuna delle criticità che sono state evidenziate nel provvedimento amministrativo (schiamazzi, assembramenti di persone, mancato rispetto delle norme igieniche) può riferirsi alla responsabilità della parte ricorrente, in quanto manifestatasi nella strada pubblica antistante il suo esercizio, "ossia in un contesto spaziale sottratto al potere di intervento del gestore del locale".

Per corroborare la propria decisione, il giudice ha, inoltre, sottolineato come non siano state rilevate fonti di disturbo all'interno del locale e negli spazi esterni di sua pertinenza. Quindi, anche in questo caso, come in altri precedentemente analizzati, il giudice è partito dal presupposto che quanto accade nello spazio pubblico non è da ricondursi ai titolari dei pubblici esercizi, in quanto esso è di responsabilità dell'Ente comunale.

La motivazione del giudice appare piuttosto debole. Infatti, pur condividendo l'assunto per cui è il Comune a doversi occupare dello spazio pubblico, è evidente che uno dei modi in cui esso può agire a tutela di interessi quali la quiete pubblica e il riposo, è l'utilizzo di provvedimenti normativi. In questo caso, non si sta discutendo del voler attribuire ai gestori dei pubblici esercizi la responsabilità di mantenere il rispetto dei limiti posti dalla normativa sull'inquinamento acustico nelle aree pubbliche esterne alle proprie attività, ma anzi, proprio perché è l'Ente comunale a doversene preoccupare, appare del tutto naturale che lo faccia attraverso provvedimenti, in questo caso di chiusura anticipata dei locali. Pertanto, se è condivisibile la parte della sentenza in cui il ricorso viene accolto, in quanto nella motivazione del provvedimento di chiusura anticipata non è stato dato conto in maniera idonea del nesso di causalità tra le problematiche verificatesi e l'attività destinataria del provvedimento, non lo è quella in cui si asserisce che il ricorso è fondato in quanto la zona pubblica non è responsabilità del ricorrente. Ciò può anche essere vero, ma non è il punto della questione.

Ulteriormente, il giudice amministrativo ha censurato l'irragionevolezza del provvedimento dell'Ente comunale. Essa, infatti, non impedirebbe agli avventori di dirigersi verso i locali aperti fino ad un'ora più tarda "senza benefici per la quiete pubblica e, anzi, aumentando il rischio di assembramenti".

Infine, per completezza, va aggiunto che il giudice si è soffermato anche sulla mancanza dei requisiti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente di chiusura anticipata dei pubblici esercizi: le problematiche legate alla movida si sarebbero protratte per lungo tempo, non costituendo un fenomeno nuovo e non è stato registrato nessun aggravamento della situazione che potesse eventualmente giustificare il ricorso ad uno strumento eccezionale anziché all'ordinario potere regolamentare dell'Amministrazione comunale.

Comunque, va ricordato che ai sensi dell'art. 50, comma 7 del T.U.E.L., il Sindaco "coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi eventualmente indicati

dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici". Pertanto, l'Ente comunale possiede una potestà normativa sugli orari di chiusura degli esercizi pubblici. Inoltre, l'art. 54 del T.U.E.L. prevede il potere del Sindaco di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici "in casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico e acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana".

Va aggiunto, però, che tale potestà è stata fortemente ridimensionata con il c.d. decreto salva Italia²⁵³, il quale ha disposto la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, statuendo all'art. 3 che le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza limiti di orari circa l'apertura e la chiusura, nonché l'obbligo di chiusura domenicale e festiva e quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio. Nonostante il ridimensionamento dei poteri degli Enti comunali in materia di orari, la giurisprudenza ha avuto più volte modo di chiarire che la L. 241/2011 non ha abolito la possibilità per i Comuni di intervenire sugli stessi per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché della quiete pubblica.

Sul punto, rileva una sentenza del Consiglio di Stato del 2014²⁵⁴ relativa ad un ricorso in appello proposto avverso un'ordinanza con la quale il Sindaco del Comune di Desio fissava una fascia oraria massima di apertura per il funzionamento degli apparecchi da gioco negli esercizi autorizzati. Nella motivazione della sentenza il giudice ha chiarito che l'avvenuta liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali e di quelli di somministrazione "non preclude all'amministrazione comunale la possibilità di esercitare il proprio potere di inibizione delle attività, per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica". Secondo il giudice, in ogni caso, ai fini della legittimità di un provvedimento che disciplini gli orari di apertura dei locali è necessaria una lesione degli interessi tassativamente individuati che deve essere accertata e, dunque, non può considerarsi integrata aprioristicamente.

Per completezza, si dà conto del fatto che nel caso di specie il documento derivante dal notevole aumento della frequentazione dei luoghi in cui è situato il locale destinatario del provvedimento di chiusura anticipata, non è stato provato dall'Amministrazione comunale e pertanto il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso proposto dal Comune.

L'orientamento espresso dal Consiglio di Stato nella sentenza appena esaminata è stato ripreso dalla giurisprudenza anche con riferimento al fenomeno

²⁵³ D.L. n. 201 del 2011, convertito in L. 214 del 2011.

²⁵⁴ Consiglio di Stato, sez. V, 30/06/2014, n. 3271, in banca dati De Jure.

della c.d. movida, poiché in molti casi il modo in cui i Comuni sono intervenuti per fronteggiare le problematiche legate ad essa è stato proprio limitare gli orari di apertura degli esercizi di somministrazione, dando luogo ad una serie di controversie²⁵⁵.

Un'ulteriore modalità attraverso cui è stata riconosciuta la legittimità della chiusura anticipata degli esercizi di somministrazione è il richiamo all'art. 9 del T.U.L.P.S. ai sensi del quale "oltre le condizioni stabilite dalla legge, chiunque ottenga un'autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse".

A questo proposito rileva una sentenza del T.A.R. Emilia – Romagna del 2019²⁵⁶, relativa ad un ricorso proposto da una società gestrice di un esercizio pubblico contro il Comune di Parma. Infatti, a seguito di segnalazioni da parte dei residenti che lamentavano lo stazionamento di persone intente a consumare bevande alcoliche all'esterno del locale con disturbo della quiete pubblica e a seguito delle rilevazioni dell'ARPA che hanno confermato la fondatezza delle doglianze, il Comune aveva adottato un provvedimento ex art. 9 del T.U.L.P.S. con cui venivano prescritte determinate misure tra cui la "cessazione dell'attività e sgombero del plateatico entro le ore 01:00" il venerdì e il sabato. Tra le eccezioni sollevate dal ricorrente, vi era il fatto che l'Amministrazione aveva agito con un provvedimento contingibile e urgente in assenza dei presupposti. Questo motivo è stato ritenuto infondato dal giudice amministrativo, poiché il Comune non ha agito ex art. 54 del T.U.E.L. attraverso un'ordinanza contingibile e urgente alla base della quale vi devono essere comprovati motivi di emergenza, necessità e temporaneità, ma ha agito ex art. 9 del T.U.L.P.S.

Sul punto, viene richiamata una precedente pronuncia dello stesso T.A.R. Emilia-Romagna in cui era stato precisato che la circostanza che l'art. 54 T.U.E.L. contempli specificamente il potere sindacale in materia di orari di esercizi commerciali, e pubblici esercizi per contrastare situazioni emergenziali, non implica il venir meno di un più generale potere di fissare l'orario di un'attività con specifico riferimento ad una singola autorizzazione di polizia. Ciò in quanto "posto che le situazioni di conflitto con il pubblico interesse [...] ben possono presentarsi limitate ad una determinata zona del territorio e richiedere misure circoscritte all'area interessata al fenomeno da eliminare, la modifica dell'orario di apertura e chiusura di singoli esercizi opera, in taluni casi, quale misura adeguata a rimuovere l'occasione dei rumorosi assembramenti o delle altre condotte moleste per la quiete pubblica".

La motivazione della sentenza prosegue sottolineando l'irrilevanza di una responsabilità in capo al gestore dell'esercizio di somministrazione, in quanto la misura indicata dall'art. 9 del T.U.L.P.S. non ha natura sanzionatoria: "ciò che conta

²⁵⁵ Cass. civ., sez. II, 30/07/2018, n. 20073, in banca dati ForoPlus.

²⁵⁶ T.A.R. Emilia – Romagna Parma, sez. I, 26/03/2019, n. in banca dati OneLegale.

è l'oggettiva ascrivibilità della situazione di grave turbamento del vivere civile all'espletamento dell'attività colpita con l'ordine di variazione dell'orario di durata, nell'assunto che il diritto alla quiete, quale espressione del diritto alla salute psicofisica, prevale sugli interessi economici di quanti costituiscono la causa diretta o indiretta dell'intollerabile situazione di disagio per la collettività, mentre le esigenze di socializzazione e aggregazione vanno soddisfatte in luoghi e orari che non interferiscano con le altrui necessità di riposo e tranquillità".

CAPITOLO IV

IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE TRA GIUDICE AMMINISTRATIVO E GIUDICE ORDINARIO: I LIMITI INTERNI ALLA GIURISDIZIONE ORDINARIA NEL CONDANNARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE AD UN *FACERE* SPECIFICO

Sommario: 1. Il riparto di giurisdizione nel caso deciso dalla sentenza del Tribunale di Torino: cenni introduttivi – 2. Il problema del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo – 3. I limiti interni della giurisdizione ordinaria nei confronti della Pubblica Amministrazione – 3.1 La competenza del giudice civile a condannare la Pubblica Amministrazione ad un obbligo di *facere*.

1. Il riparto di giurisdizione nel caso deciso dalla sentenza del Tribunale di Torino: cenni introduttivi

Nel caso deciso dal Tribunale di Torino analizzato nel corso del capitolo precedente²⁵⁷, tra le eccezioni sollevate dal Comune vi è stata la questione preliminare del riparto di giurisdizione. La parte resistente, infatti, sosteneva che la controversia in questione apparteneva al giudice amministrativo in quanto non si decideva di una mera ipotesi di responsabilità extracontrattuale dell'Ente comunale, ma di un presunto omesso esercizio di poteri autoritativi.

Ai fini della decisione circa questo specifico punto, il giudice di primo grado nella motivazione ha richiamato una precedente ordinanza delle Sezioni Unite²⁵⁸ relativa ad un caso in cui il Comune e l'Autorità portuale erano state convenute in giudizio per il disturbo derivante dalle immissioni acustiche provenienti da delle discoteche situate sul suolo demaniale e dagli assembramenti sulle strade. In questa fattispecie, il giudice di legittimità aveva deciso che "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

²⁵⁷ Tribunale di Torino, sez. II, 15/03/2021, n. 1261, cit.

²⁵⁸ Cass. civ., sez. un., 12/10/2020, n. 21993, in banca dati Foroplus.

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 ad un '*facere*', tale domanda non investendo scelte e atti amministrativi della Pubblica Amministrazione, ma un'attività soggetta al principio del '*neminem laedere*'. Poiché anche nella fattispecie sollevata dinanzi al Tribunale di Torino si chiedeva al Comune di assumere misure adeguate a contenere il rumore nel quartiere, il giudice ordinario ha rigettato l'eccezione sollevata dal Comune, dichiarando la sussistenza della giurisdizione ordinaria.

In seguito, la dottrina ha avuto modo di esprimersi su alcuni aspetti impliciti nella decisione del Tribunale di Torino. In particolare, si è osservato come essa, per un verso, affermando la giurisdizione ordinaria, effettui il riparto di giurisdizione sulla base di quella linea interpretativa relativa alla funzione della giurisdizione amministrativa esclusiva e avallata dalla Corte costituzionale per la quale la giurisdizione ordinaria sussiste solo per le controversie non riconducibili, anche in via mediata, ai poteri pubblicistici e autoritativi della Pubblica Amministrazione. Per altro verso, però, i riferimenti alle mere "modalità concrete" di gestione dei beni, opere e servizi pubblici e al *neminem laedere* sembrano volti a svuotare il ruolo della Pubblica Amministrazione, come soggetto istituzionalmente preposto a contemperare gli interessi in gioco tramite scelte autoritative e discrezionali²⁵⁹.

A questo proposito, la stessa dottrina ha sottolineato come le Sezioni Unite²⁶⁰ hanno di recente affermato che, ai fini del riparto di giurisdizione, sarebbe erroneo distinguere i casi in cui l'intollerabilità delle immissioni derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi dall'ipotesi in cui il comportamento della Pubblica Amministrazione sia conforme ai provvedimenti e ai regolamenti che lo regolano, in quanto nel primo caso il giudice sanzionerà l'attività dell'Ente pubblico mentre nel secondo caso disapplicherà la normativa che risulta essere nociva. Questa pronuncia ha sollevato interrogativi circa la "portata inedita delle tecniche rimediali civilistiche", specialmente rispetto al potere di disapplicare provvedimenti pubblicistici esenti da vizi, nonché sulla stabilità della distinzione tra pubblico e privato e sull'equilibrio tra la discrezionalità dell'Ente pubblico e il potere del giudice di sindacarla.

Tornando al caso affrontato dal Tribunale di Torino, va aggiunto che in seguito alla decisione di primo grado, il Comune ha sollevato regolamento preventivo di giurisdizione²⁶¹ su cui la Corte di Cassazione si è pronunciata con

²⁵⁹ ALBANESE R. A., cit.

²⁶⁰ Cass. civ., sez. un., 23/04/2020, n. 8092, in banca dati ForoPlus.

²⁶¹ Cass. civ., sez. un., 15/09/2022, n. 27175, in De Jure.

ordinanza, confermando la sussistenza della giurisdizione ordinaria. Nonostante l'esito sia conforme alla pronuncia del giudizio di primo grado, l'analisi dell'ordinanza del giudice di legittimità risulta comunque apprezzabile dal momento che il Comune ha meglio specificato le ragioni poste alla base della tesi del difetto di giurisdizione e, inoltre, il giudice ha affrontato in maniera più puntuale i motivi su cui si basa il rigetto. In particolare, il Comune di Torino ha chiesto di dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a favore del giudice amministrativo, in quanto la fonte del danno lamentato sarebbe dato dal "se e il come delle scelte dell'Amministrazione e il *petitum* della domanda si concretizzerebbe in un ordine di *facere* che involge l'esercizio del potere pubblico".

Inoltre, secondo il ricorrente, il coinvolgimento del diritto alla salute non osterebbe alla giurisdizione amministrativa, in quanto la questione sollevata verte intorno ad una materia su cui sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice speciale ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera f) (atti e provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica ed edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio) e lettera q) (provvedimenti anche contingibili e urgenti emanati dal Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica, di incolumità e di sicurezza urbana, di edilizia e di polizia locale, d'igiene pubblica e dell'abitato), c.p.a. Ciò in quanto, ad avviso del Comune, il danno lamentato deriverebbe in via diretta e immediata dall'asserito omesso esercizio di poteri autoritativi da parte dello stesso.

Al contrario, i controricorrenti hanno sostenuto che il *petitum* sostanziale della domanda risiederebbe proprio nella tutela di diritti soggettivi assoluti che sono stati lesi a causa della condotta omissiva del Comune, "in violazione del principio generale del *neminem laedere*". Pertanto, la domanda proposta davanti al giudice di primo grado non era volta a sindacare la legittimità di un provvedimento amministrativo, ma a tutelare un diritto soggettivo.

Il giudice di legittimità ha respinto la domanda del Comune di Torino, sottolineando che la giurisdizione si determina sulla base della domanda e, più nello specifico, sul *petitum* sostanziale che "va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto sulla base della *causa petendi*, ossia sui fatti dedotti a fondamento della pretesa fatta valere con l'atto introduttivo della lite". Pertanto, il primo passo compiuto dalla Corte di Cassazione in sede di regolamento preventivo di giurisdizione è stato stabilire se il *petitum* sostanziale della domanda fosse relativo ad un diritto soggettivo o ad un interesse legittimo. A tal proposito, nella motivazione dell'ordinanza si legge che il *petitum* sostanziale, nel caso di specie, consisteva "nella tutela del diritto alla salute [...] e alla serenità della vita familiare" che sarebbero state lese a causa della condotta omissiva del Comune. Poiché, dunque, gli attori hanno lamentato la lesione, da parte dell'Ente pubblico, dei loro diritti fondamentali, la giurisdizione sulla

controversia, secondo la Corte di Cassazione, spetta al giudice ordinario, sulla base del principio già enunciato in sede di primo grado, per cui la violazione da parte della Pubblica Amministrazione delle regole tecniche e dei canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni, legittima il danneggiato ad agire davanti al giudice civile non solo per ottenere il risarcimento del danno ma anche per condannare la Pubblica Amministrazione ad un *facere*. Ciò in quanto una simile domanda non investirebbe atti autoritativi della Pubblica Amministrazione, ma un'attività soggetta al principio del *neminem laedere*, in quanto la posizione fatta valere dagli attori è di diritto soggettivo e non di interesse legittimo.

Il giudice di legittimità ha risposto negativamente anche alla tesi prospettata dal ricorrente per cui pur facendosi questione di diritti soggettivi la controversia rientrerebbe nell'ambito della giurisdizione esclusiva, escludendo che si versi in tema di atti o provvedimenti in materia urbanistica ed edilizia o di provvedimenti, anche contingibili e urgenti, emanati dal Sindaco in materia di igiene pubblica. Pertanto, la giurisdizione esclusiva è stata esclusa per la mancanza di quello che il giudice ha definito "nodo gordiano", da intendersi come la connessione tra i comportamenti materiali della P.A. e atti che esprimono un potere autoritativo da parte dell'Ente pubblico. Più nel dettaglio, nella motivazione dell'ordinanza si legge che "la portata della regola per cui la tutela dei diritti fondamentali spetta al giudice amministrativo in ambiti presidiati dalla giurisdizione esclusiva, può estendersi anche ai comportamenti materiali della P.A., solo qualora siano consequenziali ad atti amministrativi o comunque espressivi di un potere autoritativo, fino a che questi comportamenti non degradino in comportamenti di mero fatto" (si noti che è proprio questo ragionamento ad essere stato criticato dalla dottrina nei termini sopra esposti).

La motivazione prosegue tentando di dare maggiore solidità alla decisione assunta, precisando che l'orientamento accolto è coerente con la natura "tendenzialmente generale" della giurisdizione ordinaria e con i principi espressi dalla Corte costituzionale, la quale ha legato indissolubilmente la giurisdizione amministrativa, compresa quella esclusiva, alla tutela degli interessi legittimi e questi, a loro volta, all'esercizio di un potere e non alla "mera attività materiale"²⁶².

Pertanto, secondo la Corte di cassazione il criterio di fondo per determinare la giurisdizione sarebbe dato "dal trovarsi, la situazione soggettiva del privato, di fronte all'esercizio di un potere pubblico in senso stretto, nell'ambito di un rapporto caratterizzato dalla compresenza di due situazioni soggettive entrambe attive, il potere dell'amministrazione procedente e

²⁶² Corte costituzionale, 6 luglio 2004, n. 204 in *Foro it.*, 2004, I, 2594.

l'interesse giuridicamente protetto a fronte dell'esercizio di un potere pubblico, che si contrappongono l'un l'altra".

In conclusione, pertanto, è stata dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

Un altro aspetto affrontato nella sentenza del Tribunale di Torino su cui porre l'accento è dato dall'affermazione della sussistenza del potere del giudice ordinario di condannare la Pubblica Amministrazione ad un *facere* specifico, "in quanto le domande dei privati non punterebbero a sindacare atti autoritativi ma riguarderebbero soltanto attività soggette alla direttiva del *neminem laedere*"²⁶³. Tuttavia, come è già stato notato, nel momento in cui il Tribunale ha dovuto delineare in concreto il *facere* positivo a cui condannare il Comune di Torino, ha operato un *self restraint*, negando di poter ordinare l'assunzione di specifici provvedimenti, a causa di "una serie di limiti imposti dalle scelte discrezionali proprie dell'Ente pubblico nel governo del suo territorio".

All'interno di questo capitolo conclusivo verranno, dunque, approfonditi maggiormente i temi del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo e i limiti entro cui il giudice civile dispone del potere/dovere di condannare la Pubblica Amministrazione ad un fare, allo scopo di fornire tutti gli strumenti necessari per un approccio critico alla sentenza del Tribunale torinese.

2. Il problema del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo

In tema di riparto di giurisdizione, nell'ordinamento giuridico italiano sussiste un sistema dualista che vede coinvolti il giudice ordinario, ossia quello civile, e il giudice amministrativo che è considerato un giudice speciale. La partizione così delineata è istituzionalizzata dall'art. 103 Cost. che individua nel Consiglio di Stato e negli altri organi di giustizia amministrativa i giudici competenti in materia di "tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione degli interessi legittimi". Infatti, è proprio sulla distinzione tra il concetto di interesse legittimo e di diritto soggettivo che si fonda il discrimine tra la giurisdizione amministrativa e quella civile, salvo per i casi di giurisdizione esclusiva in cui il giudice amministrativo conosce anche dei diritti soggettivi in particolari materie che sono tassativamente stabilite dalla legge²⁶⁴.

Pertanto, è corretto affermare che i giudici amministrativi possiedono una competenza generale a decidere sugli interessi legittimi, mentre la

²⁶³ ALBANESE R. A., cit.

²⁶⁴ Art. 103, comma 1 Cost.

giurisdizione esclusiva ha carattere tassativo²⁶⁵. A proposito di quest'ultima, si segnala che la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che normalmente la tutela dei diritti soggettivi spetta al giudice civile anche laddove una delle parti coinvolte nella controversia sia una Pubblica Amministrazione. Le ipotesi in cui, a detta della Corte, è possibile giustificare la giurisdizione del giudice speciale in ambito di diritti soggettivi, sono quelle in cui un soggetto dev'essere tutelato rispetto al potere amministrativo: pertanto, il legislatore non possiede una "assoluta ed incondizionata discrezionalità" nello stabilire quali siano le particolari materie di giurisdizione esclusiva²⁶⁶.

In altre parole, "l'assegnazione di una vertenza alla giurisdizione esclusiva non può trovare fondamento nella mera partecipazione della P.A. al giudizio, né nel generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia, ma deve trovare fondamento nel collegamento fra la materia cui inerisce la vertenza e una posizione di potere dell'amministrazione"²⁶⁷. Ciò in quanto, stando alle intenzioni del Costituente, per aversi giurisdizione esclusiva è necessario che vi sia una "inscindibilità delle questioni di interesse legittimo e di diritto soggettivo" (c.d. nodo gordiano) e la prevalenza delle prime, che impone di radicare anche la decisione sui diritti soggettivi davanti al giudice amministrativo.

Lo scopo della giurisdizione esclusiva è dunque quello di garantire un'adeguata tutela degli interessi legittimi all'interno di un rapporto caratterizzato dall'esercizio di un potere da parte dell'amministrazione, ed è proprio la specialità di tale rapporto a giustificare la sottrazione della giurisdizione sui diritti soggettivi al loro giudice naturale per attribuirli ad un giudice speciale²⁶⁸.

Inoltre, il rispetto dei limiti fissati dalla Corte costituzionale all'attribuzione di particolari materie alla giurisdizione esclusiva risponde all'"impossibilità di provocare, rispetto ai diritti soggettivi devoluti alla giurisdizione esclusiva amministrativa, il controllo della Corte di cassazione per violazione di legge previsto dall'attuale comma 7 dell'art. 111 Cost., dato che

²⁶⁵ TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, G. Giappichelli Editore, quattordicesima edizione, Torino, 2021, pp. 169 ss.

²⁶⁶ Corte costituzionale, 06/07/2004, n. 204 in *Foro it.*, 2004, X, 2594. In questa sentenza la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 33, comma 1 del D.lgs. n. 80 del 1998 nella parte in cui prevedeva che fossero devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "tutte le controversie in materia di pubblici servizi".

²⁶⁷ TRAVI A, cit. p. 111.

²⁶⁸ DELLE DONNE C., *Passato e futuro della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella sentenza della Consulta n. 204 del 2004: il ritorno al "nodo gordiano" diritti-interessi*, *Giustizia Civile*, fasc. 10, 2004, o. 2237 (Nota a: Corte costituzionale, 06/07/2004, n. 204).

contro le sentenze del Consiglio di Stato è ammesso il controllo solo per motivi inerenti alla giurisdizione²⁶⁹.

Il Costituente ha ritenuto di maggiore importanza concentrare davanti ad un unico giudice posizioni giuridiche differenti quando queste sono fortemente legate tra loro, al fine di facilitare l'accesso alla giurisdizione, sacrificando la piena tutela dei diritti soggettivi. Trattandosi però di un vulnus alla protezione di questi ultimi, i casi dove una simile diminuzione della tutela dei diritti soggettivi è giustificata richiedono "un legame così stretto con gli interessi legittimi che l'esigenza di identificare il loro giudice sia (percepita come) prevalente su quella di assicurare il controllo di legittimità sulle sentenze che li hanno ad oggetto"²⁷⁰.

Successivamente, la Corte è tornata sull'argomento, precisando che affinché l'attribuzione di una materia alla giurisdizione esclusiva sia legittima, è sufficiente che la riconducibilità dell'attività dell'amministrazione a un potere amministrativo sia mediata. Ciò è stato recepito nell'art. 7 comma 1 del c.p.a. ai sensi del quale "sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere posti in essere da pubbliche amministrazioni".

Al di fuori dei casi di giurisdizione esclusiva, come già accennato, per determinare davanti a quale giudice deve essere incardinata la controversia, è necessario indagare sulla natura della posizione giuridica soggettiva fatta valere in giudizio, poiché il discrimine tra giurisdizione amministrativa e ordinaria si fonda sulla distinzione tra interessi legittimi e diritti soggettivi. Al fine di qualificare la posizione giuridica oggetto della controversia, la giurisprudenza e la dottrina, negli anni, hanno elaborato differenti criteri ermeneutici.

In un primo momento, prima dell'entrata in vigore della c.d. legge Crispi del 1889 che ha istituito la Quarta sezione, il criterio maggiormente utilizzato dalla giurisprudenza per individuare la giurisdizione dell'uno o dell'altro giudice, era quello che distingueva tra gli "*atti iure gestionis*" e gli "*atti iure imperii*". Secondo questa teoria, gli atti di natura gestoria non implicando l'esercizio di nessun potere da parte della Pubblica Amministrazione, pongono la stessa in una condizione di parità con i soggetti privati e, dunque, non vi è nessuna ragione per devolvere la controversia ad un giudice diverso da quello ordinario. Quando, invece, l'Ente pubblico esercita un potere attribuitogli dalla

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ *Ibidem*.

legge, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo, poiché di fronte all'esercizio di tale potere, il privato non possiede un diritto soggettivo, ma si trova in una situazione di interesse legittimo, in ragione dello speciale rapporto con la Pubblica Amministrazione intesa come soggetto autoritativo. Questa tesi si salda con l'idea, ancora sostenuta da una parte della giurisprudenza come si vedrà proseguendo nella trattazione, che quando l'Amministrazione emana un provvedimento afflittivo nei confronti di un soggetto privato, esso degrada il diritto soggettivo del privato a interesse legittimo²⁷¹.

Tuttavia, la tesi che contrapponeva gli atti gestori a quelli imperativi è stata fortemente criticata da autorevole dottrina, la quale ha osservato come la legge di abolizione del contenzioso amministrativo ha attribuito alla giurisdizione ordinaria non solo i diritti derivanti da un rapporto di diritto privato, ma anche quelli attinenti ai rapporti di diritto pubblico²⁷². Queste critiche hanno portato all'abbandono di questa linea interpretativa a partire dalle fine dell'800.

Un'altra linea interpretativa che a lungo è stata sostenuta a partire da una sentenza della Corte di cassazione del 1891²⁷³, c.d. caso Laurens, al fine di individuare i confini tra giurisdizione ordinaria e amministrativa, è il c.d. criterio del *petitum*. La sentenza in questione ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario in relazione "all'impugnazione di un agente di emigrazione, provvisto di patente, dell'atto governativo che vieta di procurare l'imbarco degli emigranti nei porti stranieri, poiché la patente ha creato un diritto soggettivo all'attività di impresa"²⁷⁴.

Anche in questo caso, dottrina e giurisprudenza sono partite dall'idea che l'interesse legittimo non fosse nient'altro che un diritto soggettivo "depotenziato", nel senso che si pretendeva che di fronte alla lesione di un diritto soggettivo da parte di un atto amministrativo, il cittadino doveva essere messo nella condizione di agire per chiedere l'annullamento dell'atto davanti al giudice amministrativo così che la giurisdizione amministrativa avrebbe integrato quella ordinaria. Ciò si basava sull'idea che, essendo i diritti soggettivi delle posizioni giuridiche soggettive maggiormente garantite rispetto agli

²⁷¹ D'AMICO G., *Qualificazione e tutela delle situazioni non patrimoniali nel sistema pubblico-privato*, Riv. trim. dir. proc. civ., fasc. 3, 2012, pag. 931.

²⁷² NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, a cura di Enzo Cardi e Alessandro Nigro, Il mulino, quarta edizione, Bologna, 2002, p. 671; TRAVI A., cit. p. 116.

²⁷³ Cass. civ., sez. un., 24/06/1891, n. 460, in Foro it., 1891, I, 961 e in Giur.it, 1891, I, III, 181.

²⁷⁴ PERIN R. C., *Il riparto di giurisdizione*, in *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano* presidente del Consiglio di Stato, Giappichelli, Quaderni del Consiglio di Stato n. 10, 2004, pp. 169-181.

interessi legittimi, i primi potevano essere fatti valere anche come degli interessi al fine di usufruire delle relative modalità di tutela²⁷⁵.

Anche questo orientamento venne però abbandonato dalla giurisprudenza a partire dagli anni '30 specialmente a causa di due ordini di ragioni: in primo luogo, la dottrina osservava che interessi legittimi e diritti soggettivi sono in realtà delle posizioni giuridiche soggettive autonome e distinte qualitativamente; in secondo luogo, il criterio del *petitum* "finiva con l'aprire la strada a una doppia tutela", poiché consentiva di agire cumulativamente o alternativamente davanti a entrambi i giudici²⁷⁶.

A seguito dell'abbandono di questa teoria, venne valorizzato l'elemento della *causa petendi*, per la quale la qualificazione della posizione giuridica fatta valere, e dunque la giurisdizione, dipendeva dalla prospettazione operata dalla parte negli atti introduttivi del giudizio (c.d. teoria della prospettazione). In questo senso, se ad esempio l'attore affermava di essere titolare di un diritto soggettivo, questo bastava a incardinare la giurisdizione del giudice civile, a prescindere dalla consistenza effettiva della posizione giuridica fatta valere. Questa tesi venne però accantonata a seguito di una sentenza della Corte di Cassazione del 1897²⁷⁷, c.d. caso Trezza, la quale aveva rilevato che questo sistema dava luogo ad un'incertezza nel riparto di giurisdizione non compatibile con i principi dell'ordinamento, in quanto lasciava nella piena discrezionalità del soggetto privato la decisione circa la cognizione del giudice²⁷⁸.

La tesi che da ultimo è stata accolta dalla giurisprudenza di legittimità e che oggi prevale è quella del *petitum* sostanziale per cui ciò che rileva ai fini della giurisdizione è la qualificazione oggettiva della posizione giuridica soggettiva fatta valere²⁷⁹. Peraltro, anche quest'ultimo orientamento presta il fianco a delle critiche difficilmente superabili: innanzitutto, la decisione sulla giurisdizione è in genere preliminare rispetto alla cognizione sul merito e di

²⁷⁵ TRAVI A., cit. p. 117.

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ Cass. civ., sez. un., 24/06/1897, n. 428, in Foro it., 1897, I, 1363. In PERIN R. C., cit., si legge che il caso Trezza ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario "sul ricorso d'impugnazione del decreto prefettizio di esecutorietà di un contratto di appalto di dazio consumo, proposto al chiaro fine (causa petendi) di ottenere l'annullamento del contratto".

²⁷⁸ TRAVI A., cit., p. 118.

²⁷⁹ Vedi Cass. civ., sez. un., 01/08/2006, n. 17461, in banca dati Foroplus. in cui si legge che "La giurisdizione si determina sulla base della domanda e, a tal fine, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il cosiddetto "*petitum* sostanziale", il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice ma anche e soprattutto in funzione della "*causa petendi*", ossia della intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico di cui essi sono manifestazione e dal quale la domanda viene identificata".

conseguenza il giudizio sulla stessa è caratterizzato da un certo livello di astrattezza; in secondo luogo giudice ordinario e amministrativo si comportano diversamente nel caso in cui venga rilevata l'insussistenza della giurisdizione, poiché il primo è solito rigettare la domanda per infondatezza mentre il secondo dichiara inammissibile il ricorso anziché respingerlo²⁸⁰.

Dunque, da un lato la rilevata mancanza di giurisdizione comporta una decisione di merito, dall'altro una decisione di rito, con tutte le conseguenze relative alla formazione del giudicato. Il problema è che essendo così difficile definire a quale dei due giudici spetti la controversia, la tipologia di sentenza emanata rischia di essere caratterizzata da un certo livello di incertezza.

2.1 La teoria dell'affievolimento dei diritti soggettivi in interessi soggettivi e dei diritti fondamentali indegradabili come limite alla giurisdizione del giudice amministrativo

Il discorso intorno al riparto di giurisdizione rimane problematico ancora oggi, poiché rimane la necessità di definire cosa siano nella sostanza le posizioni di diritto soggettivo e di interesse legittimo. Si tratta di una questione di non facile risoluzione su cui giurisprudenza e dottrina si sono interrogate negli anni, dando luogo a varie tesi che spesso si sono basate sulla teoria dell'affievolimento o della degradazione del diritto soggettivo in interesse legittimo dal momento in cui il primo si scontra con l'esercizio di un potere amministrativo²⁸¹.

Pertanto, la definizione di interesse legittimo passa necessariamente per una questione preliminare: quando l'attività della Pubblica Amministrazione può essere qualificata come esercizio di un potere pubblico? All'inizio di questo paragrafo è stata già affrontata la tesi che ha visto contrapposti i concetti di attività *iure imperii* e *iure gestionis*, presto sostituita da quella che riteneva necessario distinguere le ipotesi in cui la P.A. era legittimata ad esercitare un potere in grado di incidere sugli interessi dei soggetti privati da quella in cui la stessa avesse agito in una condizione di carenza di potere.

Nel primo caso, il privato cittadino non poteva che essere titolare di un interesse legittimo mentre nel secondo caso l'attività amministrativa non avrebbe potuto degradare un diritto soggettivo. Inoltre, questa tesi presupponeva che qualsiasi diritto soggettivo potesse trasformarsi in un interesse legittimo a fronte dell'esercizio di un potere amministrativo previsto dalla legge. Pertanto, non sussisteva alcun diritto immune dall'essere scalfito dal potere amministrativo. Tuttavia, intorno alla fine degli anni '70, a tale teoria, se ne contrappose un'altra secondo la quale esisterebbero dei diritti soggettivi

²⁸⁰ *Ivi*, p. 119.

²⁸¹ D'AMICO G., cit., p.1.

c.d. inderogabili che, almeno nella loro dimensione oppositiva, non possono essere affievoliti neppure di fronte al potere pubblico²⁸².

Sul punto, rileva una sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite del 1979²⁸³ relativa ad un procedimento per la localizzazione delle centrali nucleari, in cui è stato stabilito che sul tema oggetto della controversia "è configurabile, oltre alla titolarità di interessi cosiddetti diffusi, da parte di collettività unitariamente considerate, anche la titolarità di interessi individuali, da parte dei singoli coinvolti dal procedimento stesso. Tali ultimi interessi hanno natura e consistenza di veri e propri diritti soggettivi, quando riguardino la tutela del bene della salute, non disponibile e non degradabile per l'intervento dell'amministrazione, ovvero la tutela di disponibilità esclusive di determinati beni, i quali traggono dall'ambiente il loro pregio e la loro potenzialità economica, e, quindi, potrebbero venire sostanzialmente perduti per effetto delle scelte concretamente adottate per detta ubicazione. Da tanto consegue che la domanda [...] non è sottratta alla giurisdizione del giudice ordinario, salva restando ogni questione di merito sull'esistenza di un pregiudizio effettivo ed attuale"²⁸⁴.

Dello stesso avviso è stata un'altra sentenza molto nota della Cassazione a sezioni unite dello stesso anno che ha confermato l'assolutezza della tutela del diritto alla salute, anche di fronte all'esercizio di un potere amministrativo²⁸⁵. Le sentenze in esame diedero vita ad un orientamento piuttosto compatto della giurisprudenza²⁸⁶ che vedeva nel diritto alla salute

²⁸² *Ivi*, p. 2.

²⁸³ Cass. civ., sez. un., 9/03/1979, n. 1463, in *Foro it.*, 1979, I, 939.

²⁸⁴ *Ibidem*.

²⁸⁵ Cass. civ., sez. un., 6/10/1979, n. 5172, in *Giust. civ. Mass.*, 1979, in cui si legge che "La domanda con la quale il privato chiede la sospensione di un'opera intrapresa dalla pubblica amministrazione, assumendo che questa, per effetto di esalazioni e rumori, pregiudica la salubrità dell'ambiente in cui abita e lavora, recando così nocimento al proprio benessere biologico e psichico, si ricollega ad una posizione soggettiva inquadrabile nell'ambito del diritto alla salute, che la costituzione riconosce e tutela in via primaria, assoluta, non condizionata ad eventuali interessi di ordine collettivo e generale, e, quindi, anche nei confronti dell'amministrazione medesima. Sull'indicata domanda, pertanto, va affermata la giurisdizione del giudice ordinario".

²⁸⁶ Sul punto va dato atto del fatto che D'AMICO G, cit., ha osservato che la teoria dei diritti inderogabili, in realtà, non ha visto una dottrina e una giurisprudenza del tutto uniformi, specie per quanto concerne il diritto alla salute, dove è possibile rintracciare almeno tre posizioni distinte. In primo luogo, secondo la posizione c.d. massimalista, il diritto alla salute sarebbe un diritto "non affievolibile" e dunque la giurisdizione spetta sempre al giudice ordinario (Cass. civ., sez. un., 20/02/1985, n. 1504, in *Giust. civ.*, 1985, I, 1314.); secondo una differente visione, ai fini del riparto di giurisdizione occorre distinguere le ipotesi in cui il diritto alla salute abbia un contenuto principalmente "oppositivo" (ossia impedire lesioni della propria integrità fisica) dalle ipotesi in cui esso abbia un carattere prevalentemente "pretensivo" (inteso come diritto ad ottenere un miglioramento delle condizioni di salute). Nel primo caso siamo di fronte ad un diritto assoluto

una tutela che non poteva essere affievolita per nessuna ragione, neppure per motivi di interesse pubblico e su cui l'amministrazione non poteva intervenire pregiudicandolo anche solo indirettamente poiché si sarebbe trattato di un'attività materiale illecita e non dell'esercizio di un potere²⁸⁷.

Oggi si può dire che la teoria della degradazione dei diritti soggettivi a interessi legittimi nel momento in cui i primi vengono a contatto con un potere pubblico, è stata ampiamente criticata (anche se non del tutto abbandonata). La dottrina, infatti, ha sottolineato che il diritto del privato che venga ad essere oggetto dell'esercizio di un potere amministrativo, può essere, per effetto di tale attività, estinto o modificato nel suo contenuto, ma in quest'ultimo caso rimane un diritto. L'interesse legittimo è una posizione soggettiva del tutto autonoma e distinta rispetto al diritto soggettivo e non si concreta in una semplice minore tutela²⁸⁸.

Non c'è ragione di ritenere che il diritto fondamentale di cui è titolare un soggetto privato si trasformi in un interesse legittimo a causa del contatto con il potere pubblico. E infatti, "i diritti fondamentali sono – al pari di ogni altro diritto – soggetti al bilanciamento, e dunque alla possibilità che la tutela avvenga secondo gradazioni che dipendono dalla presenza e dalla rilevanza di altri interessi/diritti. Questo vale anche per quel particolare bilanciamento al quale l'interesse fondamentale (come qualsiasi altro interesse privato) può andare soggetto nei confronti dell'interesse pubblico"²⁸⁹.

Pertanto, senza necessità di ricorrere alla teoria della degradazione dei diritti soggettivi in interessi legittimi, si riconosce che la tutela dei diritti soggettivi conosce vari livelli di intensità, a seconda del bilanciamento compiuto con altri interessi, fra i quali anche quelli tutelati dalle norme che disciplinano i poteri della Pubblica Amministrazione. Ne consegue che, quando tale bilanciamento è stato già interamente compiuto dal legislatore, il soggetto privato non può che vantare un diritto soggettivo nei confronti dell'Ente pubblico e, pertanto, ricorrerà la giurisdizione del giudice ordinario, mentre quando la realizzazione dell'interesse del privato dipenda da una scelta

non affievolibile la cui cognizione spetta al giudice civile, mentre nel secondo caso il diritto alla salute sarebbe da considerare come un "diritto condizionato" la cui giurisdizione appartiene al giudice amministrativo (Corte costituzionale, 15 luglio 1994, n. 304, in Foro it., 1994, X, 2607); secondo una terza posizione, invece, anche la componente pretensiva del diritto alla salute potrebbe assumere la veste di diritto assoluto non comprimibile, ma solo nei casi che presenti carattere di gravità, da intendersi come evitare un rischio mortale o una forte sofferenza (Cass. civ., sez. lavoro, 9/06/1994, n. 5593, in banca dati Foroplus).

²⁸⁷ Cass. civ., sez. un., 20/02/1992, n. 2092, in Foro it., 1992, VII/VIII, 2123.

²⁸⁸ D'AMICO G., p. 5.

²⁸⁹ *Ivi*, pp. 5-6.

discrezionale della P.A., la posizione del privato sarà di interesse legittimo e la cognizione apparterrà al giudice amministrativo²⁹⁰.

Nonostante le criticità appena esposte sulla teoria dei c.d. diritti indegradabili, per completezza va sottolineato che autorevole dottrina ha sostenuto che essa contiene "un elemento di verità"²⁹¹, che risiederebbe nel carattere costituzionale dei diritti fondamentali, per il quale quando viene coinvolto il nucleo essenziale di tali diritti, l'attività amministrativa non gode di alcuna discrezionalità ed è, anzi, vincolata. In questo contesto, la posizione giuridica del privato non può che essere di diritto soggettivo pieno, con conseguente giurisdizione in capo al giudice ordinario nel caso in cui nasca una controversia²⁹².

Inoltre, al di là del "nucleo essenziale" dei diritti fondamentali, quali il diritto alla salute, secondo la dottrina²⁹³, la Pubblica Amministrazione sarebbe carente di discrezionalità anche laddove l'interesse del privato risulti tutelato come diritto soggettivo "incondizionato" poiché è il legislatore stesso ad aver fissato "il livello essenziale delle prestazioni" "senza lasciare margini di discrezionalità alla P.A."

Comunque, va precisato che negli ultimi anni la questione relativa alla giurisdizione in materia di interessi legittimi e diritti fondamentali ha conosciuto una forte evoluzione, dovuta all'assegnazione al giudice amministrativo da parte del legislatore di numerose controversie che

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ *Ibidem*.

²⁹² Sul punto si è pronunciata la già citata Cass. civ., 17461/2006.

stabilendo che "In relazione al bene-salute è individuabile un «nucleo essenziale», in ordine al quale si sostanzia un diritto soggettivo assoluto e primario, volto a garantire le condizioni di integrità psicofisica delle persone bisognose di cura allorquando ricorrano condizioni di indispensabilità, di gravità e di urgenza non altrimenti sopperibili, a fronte delle quali è configurabile soltanto un potere accertativo della pubblica amministrazione, in punto di apprezzamento della sola ricorrenza di dette condizioni. In assenza, però, di queste ultime e allorquando non vengano denunciati pregiudizi alla salute - anche in termini di aggravamenti o di non adeguata guarigione - la domanda diretta ad ottenere le dovute prestazioni con modalità di più comoda ed agevole praticabilità per il paziente di quelle apprestate dalla pubblica amministrazione, ha come presupposto una situazione soggettiva di interesse legittimo stante la discrezionalità riconosciuta all'autorità amministrativa di soddisfare tempestivamente le esigenze del richiedente scegliendo tra le possibili opzioni praticabili - anche attraverso un'opportuna integrazione tra le potenzialità delle strutture pubbliche con quelle private convenzionate - la soluzione reputata più adeguata alla finalità di piena efficienza del servizio sanitario". D'AMICO G, cit., ha osservato come da tale pronuncia emerga che l'interesse alla salute possa presentarsi in alcune circostanze come un interesse legittimo e che la competenza in punto di controversie spetti al giudice amministrativo ed emerge anche che la competenza giurisdizionale del giudice speciale non dipende da un fenomeno di degradazione.

²⁹³ D'AMICO G, cit., p. 8.

coinvolgono anche diritti fondamentali. Quanto al diritto alla salute, ad esempio, la L. n. 205/2000 ha affidato al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva le controversie relative ai servizi pubblici, tra cui il servizio sanitario. In questo modo, sembrerebbe che anche la tutela dei diritti fondamentali inerenti alla materia del servizio sanitario rientrino nella giurisdizione del giudice amministrativo²⁹⁴.

Nel merito della questione è intervenuta anche la Corte costituzionale che ha confermato questa linea interpretativa e ha chiarito che essa non viola alcun principio costituzionale²⁹⁵. Più nel dettaglio, si trattava di una fattispecie avente ad oggetto la legittimità costituzionale della devoluzione alla giurisdizione esclusiva delle controversie riguardanti "le procedure e i provvedimenti in materia di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 mw termini, nonché le relative questioni risarcitorie". Tra i motivi della decisione la Corte ha specificato che "[...] né osta alla validità costituzionale del «sistema» in esame la natura «fondamentale» dei diritti soggettivi coinvolti nelle controversie *de quibus*, non essendovi alcun principio o norma nel nostro ordinamento che riservi esclusivamente al giudice ordinario la tutela dei diritti costituzionalmente protetti. Legittimamente, infatti, possono essere riconosciute esclusivamente al giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica poteri idonei ad assicurare piena tutela, e quindi anche una tutela risarcitoria, per equivalente o in forma specifica, per il danno asseritamente sofferto anche in violazione di diritti fondamentali in dipendenza dell'illegittimo esercizio del potere pubblico da parte della pubblica amministrazione".

Pertanto, la natura di diritto fondamentale di un interesse non osta alla giurisdizione del giudice amministrativo, come invece si era prospettato in precedenza. Infatti, in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale è nato un orientamento giurisprudenziale che ha dato seguito a tale indirizzo, consolidandolo fino ai giorni nostri²⁹⁶.

In questo nuovo contesto, la dottrina si è posta il dubbio circa l'attuale effettiva utilità della teoria dei diritti indegradabili, posto che il giudice

²⁹⁴ D'AMICO G, *cit.*, p. 9 che sul punto ha osservato che "Una conferma in tal senso si trae, del resto, da un'altra disposizione della l. n. 205/2000, l'art. 3, che (modificando l'art. 21, comma 8°, l. n. 1034/1971) ha escluso la possibilità di subordinare a cauzione l'istanza cautelare relativa a « interessi essenziali della persona quali il diritto alla salute, alla integrità dell'ambiente, ovvero ad altri beni di primario rilievo costituzionale », così ammettendo implicitamente che anche tali situazioni giuridiche soggettive possano ricevere tutela innanzi al giudice amministrativo".

²⁹⁵ Corte costituzionale, 27/04/2007, n. 140, in Foro it., 2008, II, 0435.

²⁹⁶ Consiglio di Stato, sez. ad. plen., 22/10/2007, n. 12 in Foro it., 2008, I, 0001; Cass. civ., sez. un., 28/12/2007, n. 27187, in Foro it., 2008, III, 0766; Cass. civ., sez. un., 5/03/2010, n. 5290, in banca dati Foroplus.

amministrativo, nelle materie affidate alla giurisdizione esclusiva, può conoscere anche dei diritti fondamentali²⁹⁷.

In effetti, è la stessa dottrina ad osservare come la teoria dei diritti inderogabili nacque nel contesto precedente alla sentenza n. 500/1999 con cui si è affermata la risarcibilità degli interessi legittimi e in cui, pertanto, la tutela ottenibile davanti al giudice amministrativo era fortemente limitata rispetto a quella ottenibile davanti al giudice ordinario. Per questo motivo, vi era l'esigenza di trovare un modo attraverso cui garantire una piena tutela, almeno di quegli interessi che godevano di copertura costituzionale e a ciò rispondeva la teoria dei diritti inderogabili. Poiché oggi la situazione è cambiata e anche davanti al giudice amministrativo è possibile ottenere una tutela effettiva dei diritti fondamentali, la teoria che scartava la giurisdizione del giudice speciale in materia di tali diritti, non ha più molto senso²⁹⁸.

A conclusione di questo ragionamento, è facile affermare che "le osservazioni appena svolte contribuiscono a valutare in una nuova luce l'idea che gli « interessi » di cui il cittadino sia portatore nei confronti della P.A. in relazione a beni « fondamentali » debbano sempre e necessariamente essere qualificati come « diritti soggettivi », sì da incardinare la competenza giurisdizionale in ordine ai « provvedimenti » amministrativi che coinvolgano detti interessi, sempre e comunque in capo all'a.g.o"²⁹⁹.

A questo proposito, va dato atto del fatto che nonostante le critiche alla teoria dell'affievolimento dei diritti soggettivi e dei diritti indegradabili siano sempre maggiori, come è stato dimostrato all'interno di questo paragrafo, parte della giurisprudenza fatica ad abbandonarla ancora oggi³⁰⁰.

La stessa Cassazione, nella sentenza n. 5290 del 2010 sopra richiamata, sembra poggiare il suo ragionamento sulla teoria dell'indegradabilità dei diritti fondamentali. Infatti, nell'affermare il principio secondo cui, nell'ambito della giurisdizione esclusiva, spetta al giudice amministrativo la cognizione sui diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, il giudice di legittimità ha fondato la

²⁹⁷ D'AMICO G, cit., p. 10.

²⁹⁸ *Ibidem*.

²⁹⁹ D'AMICO G, cit., p. 11.

³⁰⁰ Ad esempio, si veda T.A.R. Firenze sez. II, 21/02/22, n. 214 in banca dati De Jure, in cui si legge che "Il permesso di soggiorno relativo alla protezione internazionale, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, poiché il diritto alla protezione umanitaria, il diritto allo "status" di rifugiato e il diritto costituzionale di asilo hanno consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali, come tali dotati di un grado di tutela assoluta e non degradabili ad interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere rimesso solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione"; Cass. civ., sez. lav., 28/01/2022, n. 2716, in banca dati ForoPlus. e T.A.R. Brescia, sez. I, 01/03/2021, n. 192, in banca dati De Jure.

motivazione su quello che è stato definito dalla dottrina "l'equivoco meccanismo dell'affievolimento del diritto soggettivo in interesse legittimo"³⁰¹.

Infatti, la Suprema Corte ha sancito che il giudice amministrativo può decidere in merito ai diritti fondamentali solo con riferimento all'ambito della giurisdizione esclusiva, quasi a voler fissare un'eccezione alla regola generale secondo la quale in materia di diritti fondamentali la giurisdizione spetta al giudice ordinario, specie con riguardo al nucleo essenziale degli stessi. Pertanto, per quanto le conclusioni esposte dalla Corte siano condivisibili, secondo la dottrina esse sono perfettamente raggiungibili senza necessità di ricorrere alla teoria dell'indegradabilità dei diritti fondamentali, la quale presuppone "una assoluta contraddizione tra carattere fondamentale del diritto e potere della P.A."³⁰².

Al fine di dimostrare che non è necessario ricorrere alla figura del diritto soggettivo indegradabile e al giudice ordinario al fine di garantire tutela dei fondamentali interessi protetti dalla Costituzione, la dottrina ha suggerito³⁰³ due esempi. Il primo, relativo al caso dell'"emergenza rifiuti" è esplicativo del fatto che se si considerasse il diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente come assolutamente incompatibili con il potere amministrativo, ogni soggetto interessato potrebbe ricorrere a tali diritti al fine di impedire l'installazione di nuove discariche per lo smaltimento dei rifiuti.

Così facendo, l'interesse pubblico verrebbe sacrificato in favore di quello del singolo individuo dando luogo a delle conseguenze negative per la collettività. Infatti, "analizzando in termini di costi/benefici i risvolti che da una simile soluzione potrebbero discendere, non vi è dubbio del fatto che, così facendo, l'esigenza di tutelare in via assoluta il diritto alla salute di pochi risulterebbe verosimilmente idoneo a cagionare gravi pregiudizi per la salute di molti, di modo che l'affermazione dell'orientamento giurisprudenziale favorevole alla costruzione dei diritti c.d. incompressibili finirebbe per far prevalere una inaccettabile prospettazione parziale, individualistica (*rectius*, egoistica) ed idonea, in quanto tale, a minare il giusto assetto della pluralità di interessi che deve essere necessariamente assicurato nella società in cui viviamo"³⁰⁴.

Se, invece, si prevedesse la possibilità di far dialogare il diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente con il potere amministrativo, sarebbe possibile

³⁰¹ VERCILLIO G., *Diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive del privato*, Diritto processuale Amministrativo, fasc. 4, 2010, p. 1372 (Nota a: Cassazione civile, sez. un., 5 marzo 2010, n. 5290).

³⁰² *Ivi*, p. 5.

³⁰³ *Ivi*, p. 11.

³⁰⁴ *Ibidem*.

bilanciare le diverse esigenze, trovando una soluzione che consenta la coesistenza delle stesse.

Lo stesso ragionamento vale per il secondo esempio proposto dalla medesima dottrina, relativo alle prestazioni erogabili dal Servizio Sanitario Nazionale, il quale mette in luce l'opportunità di abbandonare la teoria dei diritti inderogabili anche quando venga in rilievo la parte pretensiva dello stesso diritto alla salute. Infatti, se si riconoscesse all'art. 32 Cost. una natura assoluta, con riguardo alla prospettiva di attribuire a ogni soggetto il diritto indegradabile ad ottenere qualsiasi tipo di trattamento richiesto a carico del Servizio Sanitario Nazionale, è chiaro come le limitate disponibilità economiche impedirebbero di realizzare pienamente i diritti di ciascuno. Anche in questo caso, pertanto, il diritto alla salute, come qualsiasi altro diritto fondamentale protetto dalla Costituzione, deve esse bilanciato con altri interessi di natura pubblicistica. Infatti, "qualora si consentisse al legislatore ed alla P.A. di scegliere, nell'esercizio dei rispettivi poteri, con quali strumenti, tra i diversi a disposizione, assicurare un adeguato livello di tutela della salute degli individui, si potrebbe invece garantire un giusto equilibrio, sicuramente più coerente con la struttura del moderno Stato costituzionale"³⁰⁵.

Il bilanciamento prospettato dalla dottrina non sarebbe privo di limitazioni, posto che vi sono dei freni oggettivi dati dalla limitatezza delle risorse tecniche, organizzative e finanziarie e, inoltre, che vi è un nucleo irrinunciabile della salute dell'individuo, attinente alla dignità umana, che non può essere sacrificato³⁰⁶.

In conclusione, quello che la dottrina qui esaminata sembra suggerire è la necessità di abbandonare la teoria dei diritti indegradabili che, a seguito dell'evoluzione delle tutele attuabili in sede di giustizia amministrativa, risulta aver perso la sua utilità e stabilità a livello argomentativo. Occorre riconoscere che anche il giudice amministrativo, oggi, è in grado di garantire piena tutela ai diritti fondamentali previsti dalla Costituzione e che, anzi, il suo intervento risulta quanto mai necessario laddove vi sia l'esigenza di operare un bilanciamento con altri interessi e diritti³⁰⁷.

3. I limiti interni della giurisdizione ordinaria nei confronti della Pubblica Amministrazione

³⁰⁵ *Ivi*, p. 13.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ Per un ulteriore commento alla sentenza della Cassazione n. 5290/2010 si veda GASPARRINO F., *Diritti fondamentali e giurisdizione esclusiva: possono coesistere?*, *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc. 6, 2010, p. 1287 (Nota a: Cassazione civile, sez. un., 5 marzo 2010, n. 5290).

Il tema dei limiti interni della giurisdizione ordinaria attiene all'individuazione dei poteri che il giudice civile può esercitare nei confronti della Pubblica Amministrazione³⁰⁸.

A questo proposito, i limiti ai poteri esercitabili dal giudice ordinario nei confronti dell'Ente pubblico sono individuati dall'art. 4 della L. 20 marzo 1865, n. 2248, c.d. legge di abolizione del contenzioso amministrativo, ai sensi del quale "l'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso".

Pertanto, stando alla lettera della norma, al giudice civile è fatto divieto di esercitare poteri di modifica e di revoca dell'atto amministrativo. Ciò che è consentito, in sede di giurisdizione ordinaria, è la disapplicazione dell'atto nel caso oggetto della controversia, come previsto dall'art. 5 della medesima legge, il quale prevede che "in questo, come in ogni altro caso, le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi".

In epoca passata, il divieto di modificare e revocare gli atti amministrativi era interpretato in maniera piuttosto ampia, allo scopo di proteggere l'amministrazione da intrusioni da parte del giudice civile, andando così ad incidere negativamente sulla tutela dei diritti soggettivi degli individui nei confronti dell'Ente pubblico³⁰⁹. Ad esempio, la nozione di "atto amministrativo" veniva interpretata in maniera estensiva, considerando atti che non potevano essere modificati o revocati dal giudice ordinario non solo i provvedimenti, ma qualsiasi atto posto in essere al fine di perseguire l'interesse pubblico. Tra questi atti, rientravano perfino i comportamenti materiali non regolati tenuti dall'amministrazione e volti a perseguire l'interesse comune: per giustificare una concezione così ampia dell'atto amministrativo, si asseriva che i comportamenti materiali rientravano nella categoria dei provvedimenti amministrativi taciti, su cui ai sensi dell'art. 4 della legge di abolizione del contenzioso amministrativo il giudice civile non poteva mai intervenire se non per disapplicarli.

Successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, la dottrina³¹⁰ ha osservato che questo tipo di ragionamento non aveva più alcuna ragione d'essere e che oggetto di protezione non poteva essere qualsiasi modalità attraverso cui la Pubblica Amministrazione perseguiva l'interesse generale ma solo quelle modalità che secondo la legge erano soggette ad un regime differenziato. In questo senso, "la garanzia non può riguardare

³⁰⁸ TRAVI A., *cit.*, p. 120.

³⁰⁹ *Ibidem*.

³¹⁰ NIGRO M., *cit.*, pp. 189 ss.

l'amministrazione in quanto tale, ma può riguardare solo l'atto amministrativo, come espressione del potere dell'amministrazione; pertanto, là dove l'amministrazione non esercita un potere conferitole dalla legge, non si può ammettere alcuna limitazione ai poteri del giudice³¹¹.

Ciò sta a significare che nei casi in cui non opera il principio di legalità non è possibile che vi sia alcuna immunità in capo all'Amministrazione per il proprio operato.

Inoltre, va fatta menzione di una sentenza della Cassazione a sezioni unite del 2013 con cui il giudice di legittimità ha dichiarato che un atto amministrativo che a causa di un grave vizio sia inefficace non può essere considerato espressione di un potere amministrativo e, dunque, anche in questo caso, non vi è alcun limite in capo al giudice ordinario³¹².

3.1 La competenza del giudice civile a condannare la Pubblica Amministrazione ad un obbligo di *facere*

Un altro tema che attiene ai limiti interni della giurisdizione ordinaria e che a lungo ha costituito una modalità attraverso cui proteggere l'attività della Pubblica Amministrazione dal sindacato del giudice civile è quello delle tipologie di sentenze che il giudice ordinario può emettere verso l'Amministrazione. Come per la definizione di "atto amministrativo", anche in questo caso l'art. 4 della legge di abolizione del contenzioso amministrativo è stata interpretata estensivamente.

Infatti, si è sostenuto che l'art. 4, oltre ad impedire al giudice civile di revocare e modificare qualsiasi atto dell'amministrazione attinente ad un interesse pubblico, vietasse allo stesso anche di emettere sentenze che imponessero alla Pubblica Amministrazione di svolgere un'attività amministrativa. Per questo motivo, in passato, si è ritenuto che le uniche sentenze che il giudice civile potesse emettere nei confronti

³¹¹ TRAVI A., *cit.*, p. 121.

³¹² Cass. civ., sez. un., 17/05/2013, n. 12110, in banca dati ForoPlus, in cui si legge "Appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto la legittimità di deliberazioni comunali recanti la dichiarazione di nullità, resa in sede di autotutela, della precedente deliberazione di giunta e delle determinazioni dirigenziali poste a base di contratti per operazioni su strumenti finanziari stipulati in base a trattativa privata da un Comune con una banca, in quanto tale declaratoria di nullità, con cui l'amministrazione unilateralmente afferma la radicale inidoneità dei medesimi atti a produrre effetti vincolanti, al contrario di quanto accade per l'annullamento in autotutela, non costituisce esercizio di poteri autoritativi, né di poteri discrezionali di apprezzamento del pubblico interesse, e deve perciò misurarsi con gli eventuali diritti soggettivi che i terzi possano aver al riguardo acquisito, trattandosi, nella specie, di accertare se sia o meno intrinsecamente nulla una manifestazione di volontà negoziale, ovvero se da essa sia o meno scaturito un rapporto contrattuale impegnativo per le parti".

dell'Amministrazione fossero quelle di mero accertamento e di condanna al pagamento di somme di denaro³¹³.

Le prime, infatti, non comportavano nessuna attività esecutiva stante il loro carattere meramente dichiarativo; le seconde, invece, obbligavano l'Amministrazione a compiere una certa attività ma che, tuttavia, si giustificava per il carattere della sua fungibilità e perché era comunque necessario riconoscere una garanzia di tutela nei confronti del privato cittadino³¹⁴. Altre sentenze di condanna, ad un dare o ad un *facere*, avrebbero comportato "gradi più limitati di fungibilità fra funzione amministrativa e attività del giudice, perché la loro esecuzione richiederebbe, necessariamente, un esercizio da parte dell'Amministrazione di un'attività amministrativa qualificata"³¹⁵.

Anche le sentenze costitutive venivano escluse dal novero di quelle che il giudice civile poteva emettere nei confronti della P.A., poiché si riteneva che esse, implicitamente, comportassero la revoca dell'atto amministrativo emanato in precedenza o la sua sostituzione con la sentenza del giudice civile³¹⁶.

A seguito di queste riflessioni, appare chiaro come l'art. 4 della legge del 1865 era interpretato dalla dottrina e dalla giurisprudenza come una norma che sanciva il confine tra attività giurisdizionale e attività amministrativa, per cui tutto quello che rientrava nell'attività specifica della Pubblica Amministrazione non poteva essere oggetto di interferenze da parte della giurisprudenza civile. Una prima critica che è stata sollevata a questo sistema è che se così fosse, "tutte le obbligazioni a carico dell'Amministrazione non avrebbero mai, sul piano della tutela giurisdizionale, una garanzia di adempimento specifico: la tutela giurisdizionale, nel caso di inadempimento, potrebbe essere solo di tipo risarcitorio"³¹⁷.

Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione si è reso necessario individuare limiti diversi ai poteri del giudice civile rispetto alla Pubblica Amministrazione poiché gli artt. 24 e 113 Cost. sanciscono il valore della pienezza della tutela "e, se la tutela del diritto soggettivo nei confronti dell'Amministrazione deve essere piena, in linea di principio il giudice deve poter pronunciare la sentenza più idonea e adeguata per la garanzia del diritto fatto valere in giudizio"³¹⁸.

³¹³ TRAVI A., cit., p. 122.

³¹⁴ *Ibidem*. Si veda anche CAMMEÒ F., *L'azione del cittadino contro la Pubblica Amministrazione*, in Giur.it., 1905, IV, pp. 23 ss.

³¹⁵ TRAVI A., cit., p. 122.

³¹⁶ *Ibidem*.

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ *Ivi*, p. 123.

L'importanza di questo principio si deduce soprattutto nell'ambito dell'attività di diritto privato svolta dall'Amministrazione. Infatti, quando questa opera nelle maglie del diritto Comune, è assoggettata alla disciplina privatistica che non è composta solo dalla disciplina di diritto sostanziale, ma anche dalla sfera legata alla tutela giurisdizionale³¹⁹. Ciò è stato riconosciuto dalla stessa giurisprudenza, ad esempio, in una sentenza del 1985 della Corte di cassazione³²⁰ relativa ad un contratto stipulato dal Comune "su un piano di parità con l'altro contraente", e dunque soggetto alla disciplina privatistica.

In quest'occasione, il Comune è stato condannato "alla restituzione dei beni consegnati, vertendosi in tema di attività privatistica della Pubblica Amministrazione, in relazione alla quale il giudice ordinario, munito di giurisdizione, non incontra i limiti di cui agli artt. 4 e 5 della l. 20 marzo 1865 n. 2248".

Pertanto, si può ritenere che oggi, l'orientamento generale della giurisprudenza sia mutato e che al giudice ordinario non sia vietato emettere sentenze di condanna diverse dal pagamento di una somma di denaro e sentenze costitutive nei confronti dell'Amministrazione.

A questo proposito, rileva la già citata sentenza della Cassazione a sezioni unite del 1992³²¹, che sancì espressamente il potere del giudice ordinario di condannare la P.A. ad un *facere* specifico allorché ciò fosse necessario al fine di eliminare un pregiudizio derivante da un illecito compiuto dal soggetto pubblico. Il caso riguardava l'azione proposta da alcuni proprietari di fondi nei confronti dell'Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo, la quale aveva installato un impianto di depurazione nell'area circostante ai fondi senza rispettare le distanze minime previste dalla legge. Il giudice ha giudicato fondata la domanda degli attori di spostare l'impianto in conformità alla normativa. Nella motivazione, il giudicante ha posto a fondamento della propria decisione l'esigenza di dare piena tutela al diritto alla salute degli attori, compromesso dal mancato rispetto delle leggi sull'ubicazione dell'impianto di depurazione.

La sentenza della Cassazione ha ribaltato il precedente giudizio d'appello: in quella sede gli attori avevano proposto due domande, la prima volta ad ottenere la condanna a spostare l'impianto, la seconda, invece, intendeva conseguire il risarcimento dei danni patiti fino a quel momento. Solo quest'ultima domanda venne accolta, nonostante il giudice avesse riconosciuto l'effettiva violazione da parte dell'Amministrazione del generale principio del *neminem laedere*. Infatti, "[...] il rigetto della prima istanza aveva, anche in questo caso, trovato puntualmente la sua giustificazione nella

³¹⁹ *Ibidem*.

³²⁰ Cass. civ., sez. un., 01/02/1985, n. 651, in Giust. civ. 1985, I, 1667.

³²¹ Cass. civ., sez. un., 20/02/1992, n. 2092, in Foro it., 1992, VII/VIII, 2123.

presunta preclusione per il giudice ordinario della possibilità di esercitare poteri decisorii che non si concretassero in condanne risarcitorie o comunque al pagamento di somme, nella convinzione che l'adozione di pronunce diverse da quelle avrebbe al tempo stesso comportato l'indiretta e mediata violazione del divieto ex art. 4, 2° comma, L.A.C.³²².

Proprio nella sentenza della Corte d'appello emerge la portata delle critiche rivolte ai limiti del giudice ordinario in relazione all'ampia interpretazione dell'art. 4 della legge di abolizione del contenzioso amministrativo: il giudice di seconde cure, pur riconoscendo un effettivo comportamento illecito da parte dell'Amministrazione, ha ritenuto di non poter intervenire per dare una tutela sostanziale e piena ai ricorrenti, limitandosi ad accogliere la domanda di risarcimento dei danni. La pronuncia della Corte Suprema, invece, "è frutto di una sensibilità particolarmente spiccata dell'organo giudicante e risiede nella assoluta necessità, sicuramente acuitasi nei tempi attuali, di dare credibilità e sostanza alla tutela giurisdizionale del diritto di salute."³²³

In relazione alla sentenza della Cassazione appena esaminata, va aggiunto, però, che la condanna ad un *facere* specifico da parte del giudice ordinario nei confronti della P.A. si è basata sul presupposto che l'Amministrazione non ha esercitato un potere e non ha adottato un atto amministrativo, e dunque ha agito come un qualsiasi privato. Più nello specifico, la Suprema Corte ha ritenuto la totale assenza di potere dell'Amministrazione poiché il diritto alla salute è un diritto costituzionalmente rilevante e in quanto tale anche il soggetto pubblico è tenuto ad un "incondizionato rispetto" dello stesso. Il caso affrontato in Cassazione, pertanto, non è un caso di cattivo esercizio del potere amministrativo da cui si potrebbe derivare l'illegittimità dell'azione amministrativa "ma rileverebbe quale ingiustificato sconfinamento da parte della Pubblica Amministrazione in un'area in cui questa non può agire come autorità perché priva di potere"³²⁴.

Dalla totale carenza di potere con cui l'Amministrazione ha agito, il giudice di legittimità ha derivato che essa non ha posto in essere un atto amministrativo, ma un comportamento materiale, privo di qualsiasi carattere autoritativo. Pertanto, essa è stata considerata come un qualsiasi soggetto di diritto privato che esercitando un'attività lesiva dei diritti dei terzi, viola il principio del *neminem laedere*, dando luogo ad una responsabilità risarcitoria

³²² GUSSAGO A., *Sull'ammissibilità delle condanne della Pubblica Amministrazione ad un "facere" specifico: nuove prospettive in materia di limiti ai poteri decisorii del giudice ordinario*, Giurisprudenza italiana, n. 3, 1 marzo 1993, p. PAG11166 (Nota a: Cass. civ. sez. un., 20 febbraio 1992, n. 2092).

³²³ *Ibidem*.

³²⁴ *Ibidem*.

o reintegratoria, a seconda dei casi. Inoltre, e soprattutto, non trattandosi di atti amministrativi, il giudice ha ritenuto l'assoluta inapplicabilità dei limiti interni alla giurisdizione del giudice ordinario previsti dall'art. 4 della legge di abolizione del contenzioso amministrativo.

Pertanto, sebbene il risultato della controversia oggetto del caso in esame sia stato quello di accogliere la domanda degli attori di condannare l'Amministrazione a spostare l'impianto di depurazione, è corretto sottolineare che le ragioni che hanno orientato il giudice sono da ravvisarsi nel fatto che l'attività amministrativa è stata ritenuta estranea a qualsiasi carattere autoritativo. Pertanto, "l'inopportunità applicativa del relativo divieto ex art. 4, 2° comma, L.A.C., è stata in particolare spiegata con riferimento all'assenza, nel caso di specie, dell'oggetto di tutela della norma, che deve correttamente individuarsi nella funzione amministrativa. La mancanza di questa è, infatti, implicita nella carenza di potere, essendo la funzione il riflesso, il dispiegamento, la proiezione del potere"³²⁵.

Sul punto, la dottrina ha suggerito che il Supremo Giudice avrebbe potuto giungere alla stessa conclusione adottando una motivazione diversa, "sul piano sistematico-dogmatico di certo preferibile"³²⁶. In particolare, poiché il diritto alla salute è un diritto primario e ha carattere di preminenza, esso deve necessariamente prevalere e se lesa deve essere reintegrata in qualsiasi caso, anche se la lesione deriva dalla P.A. che agisce in veste autoritaria ed esercita una pubblica funzione; "è questa la vera ragione di fondo che giustifica nella specie l'ammissibilità della condanna della Pubblica Amministrazione a un *facere* specifico, con chiara finalità reintegratoria del diritto violato"³²⁷.

E ciò risulta maggiormente vero se si considera che gli attori, nel caso di specie, hanno agito in veste di terzi rispetto all'azione amministrativa: l'azione della P.A., infatti, è destinata ai proprietari dei terreni su cui è stato edificato l'impianto di depurazione, mentre i proprietari dei fondi confinanti sono rimasti estranei al rapporto. Essi, semmai, sono destinatari degli effetti secondari dell'attività amministrativa, la quale ha influito sul loro diritto di salute. Pertanto, i proprietari dei fondi confinanti, essendo stato lesa il loro diritto alla salute, sono legittimati ad esperire rimedi di natura reintegratoria, in quanto essi sono del tutto avulsi dall'attività amministrativa esercitata³²⁸.

Un ulteriore aspetto che viene suggerito dalla dottrina³²⁹ per giustificare la legittimazione del giudice ordinario a condannare l'Amministrazione ad un

³²⁵ *Ibidem*.

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ *Ibidem*.

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ *Ibidem*.

facere dipende dallo stesso art. 4, secondo comma della legge di abolizione del contenzioso amministrativo che impone alla P.A. di adeguarsi al giudicato dei Tribunali, temperando così il rigore della prima parte della disposizione che fissa il divieto per il giudice civile di revocare e modificare gli atti amministrativi. Infatti, se la P.A. deve attuare il giudicato civile, è evidente che essa non possa esimersi dall'annullare un atto in via amministrativa laddove ciò sia reso necessario "e cioè se e in quanto l'eliminazione in sede di autotutela di un provvedimento amministrativo sia il solo modo per garantire il perfetto adeguamento della realtà giuridica alla statuizione di diritto contenuta nella sentenza definitiva"³³⁰.

Se ciò è vero, viene meno l'unico ostacolo al riconoscimento dell'ammissibilità della condanna ad un *facere* specifico della P.A. da parte del giudice civile: la totale intangibilità degli atti amministrativi in sede di giurisdizione civile, volta a preservare la funzione amministrativa, non è così rigida e viene meno laddove l'Amministrazione debba conformarsi ad un giudicato. Pertanto, "non si rinviene la ragione giuridica stando alla quale, accertata in capo alla parte privata attrice la titolarità del diritto la cui lesione può essere superata solo mediante specifica riduzione in pristino, questa debba essere resa priva di sostanziale tutela sul presupposto, tutto da dimostrare, che al giudice ordinario sia inibita l'adozione di ogni condanna reintegratoria nei riguardi della Pubblica Amministrazione"³³¹.

Alla luce di queste osservazioni, si può affermare che oggi, si possono considerare superate quelle teorie che individuavano nell'art. 4, comma secondo, L.A.C., limiti alla giurisdizione ordinaria che vadano oltre la lettera della norma, sul presupposto che ciò sia necessario al fine di tutelare l'indipendenza della funzione amministrativa, poiché il principio dell'effettività e della pienezza della tutela impone di garantire una protezione sostanziale del diritto soggettivo leso. Ciò sta a significare che laddove la condanna risarcitoria non sia soddisfatta, il giudice deve essere messo nelle condizioni di poter esperire una tutela di natura reintegratoria.

Del resto, il potere del giudice di condannare la P.A. ad un *facere* specifico si può dedurre anche dal fatto che, oggi, il codice del processo amministrativo prevede azioni di condanna diverse dal pagamento di una somma di denaro. Si pensi, ad esempio, all'azione di adempimento, ossia una particolare azione di condanna che può essere esperita nei casi di diniego espresso di un provvedimento amministrativo o di silenzio. Se il diniego o il silenzio riguardano l'esercizio di un potere vincolato, all'esperimento dell'azione può seguire una sentenza che condanna l'Amministrazione ad emettere il provvedimento richiesto.

³³⁰ *Ibidem*.

³³¹ *Ibidem*.

Quest'azione è stata introdotta all'art. 34 dal D.lgs. 14 settembre 2012, n. 160, ma autorevole dottrina³³² ha suggerito che in realtà essa sia sempre stata esperibile in quanto il codice del processo amministrativo allo stesso art. 34 sancisce il principio dell'atipicità delle azioni nel processo amministrativo. La stessa giurisprudenza si era espressa in questo stesso senso già nel 2011³³³, rilevando come con l'entrata in vigore del c.p.a. è stata codificata l'esperibilità di azioni dichiarative, costitutive e di condanna "idonee a soddisfare la pretesa della parte vittoriosa" e trasformando così il processo amministrativo avente ad oggetto provvedimenti vincolati "da giudizio sull'atto, teso a verificarne la legittimità alla stregua dei vizi denunciati e con salvezza del riesercizio del potere da parte dell'Amministrazione soccombente, a giudizio sul rapporto regolato dal medesimo atto, volto a stabilire la fondatezza della pretesa sostanziale azionata".

Va sottolineato, però, che, come stabilito dall'art. 3, "il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratti di attività vincolata o quando risulti che non residuino ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non siano necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'Amministrazione". Pertanto, la possibilità di ottenere una sentenza che ordini all'Amministrazione di rilasciare un provvedimento è subordinata alle ipotesi in cui non vi è spazio per la discrezionalità amministrativa, altrimenti il rischio sarebbe quello che il giudice si sostituisca all'Ente pubblico senza averne le attribuzioni.

A seguito di queste osservazioni, riprendendo le parole della dottrina "volendo proporre una definizione più aderente all'attuale disciplina processuale, l'oggetto del processo amministrativo può essere individuato nella pretesa a conservare o conseguire, in forma specifica o per equivalente, l'utilità o il bene delle vite correlato alla situazione giuridica soggettiva fatta valere in giudizio"³³⁴.

Questa conclusione si rinviene in alcune sentenze, aventi ad oggetto la movida, che sono state emesse negli ultimi anni da parte dei giudici ordinari nei confronti degli Enti comunali e che contengono delle condanne ad un *facere* nei confronti di quest'ultimo. A questo proposito, si è già affrontato il caso del Tribunale di Torino³³⁵ in cui il giudice ha affermato la propria legittimazione ad ordinare alla P.A. un *facere* specifico, pur non riuscendo a delinearlo in concreto poiché il rischio era quello di invadere la sfera di

³³² CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il mulino, III ed., Bologna, 2017, p. 483 ss.

³³³ Consiglio di Stato, ad. plen., 23/03/2011, n. 3, in *Foro it.*, 2012, I, 0031.

³³⁴ CLARICH M., cit., p. 488.

³³⁵ Tribunale di Torino, sez. II, 15/03/2021, n. 1261, cit.

discrezionalità dell'Ente comunale circa le misure da adottare per contenere gli effetti negativi della movida.

Pertanto, nonostante l'affermazione di principio sia coerente con quell'orientamento, oggi prevalente, che considera il giudice civile legittimato a condannare la P.A. ad un *facere*, nel momento in cui si è passati all'applicazione effettiva, è sorta la difficoltà di individuare delle misure concrete. Del resto, come già è stato affrontato in questo capitolo, il giudice non può travalicare i limiti della discrezionalità amministrativa e può, semmai, come per l'azione di adempimento, dettare delle misure specifiche nelle sole ipotesi di attività amministrativa vincolata, o comunque, quando la discrezionalità amministrativa si è esaurita.

CONCLUSIONI

Al termine di questo studio emerge la difficoltà di bilanciare gli interessi coinvolti dal fenomeno della movida. Il punto focale sta nell'assoluta distanza tra le esigenze dei residenti che abitano i centri delle città e quelle dei gestori degli esercizi pubblici che svolgono la propria attività prevalentemente in orario serale e notturno, nonché degli studenti e più in generale della componente giovanile che ricerca occasioni di svago e di socializzazione all'interno di questi contesti.

Trovare una soluzione che possa accontentare tutte le parti sembra un'impresa assai complessa: da un lato - si osserva - città universitarie come Trento attirano studenti da tutta Italia in un luogo in cui il costo della vita è molto alto rispetto ad altre realtà, senza però restituire un'offerta coerente, quanto meno in termini di intrattenimento e socializzazione del corpo studentesco; dall'altra, i residenti lamentano una città in cui vivere è divenuto impossibile a causa dei livelli di rumore e di degrado che interessano alcuni quartieri, anche nei giorni infrasettimanali.

Agire a posteriori sul problema, ossia dopo che le attività commerciali hanno aperto, attraverso l'erogazione di sanzioni non sembra una via percorribile dal punto di vista dell'efficacia e neppure della giustizia. Infatti, i locali notturni ricevono delle autorizzazioni da parte del Comune ad esercitare la propria attività salvo poi essere puniti perché attraggono clientela che, come è del tutto naturale, si riversa sul tratto di strada antistante al locale stesso, generando una pressione sonora che, anche in questo caso, è del tutto naturale procuri fastidio per i residenti incapaci di svolgere le proprie attività quotidiane in tranquillità e di riposare.

A lungo, come si è visto nel corso della trattazione, la responsabilità dei danni provocati ai residenti è stata addossata sulle spalle dei gestori e ciò ne è prova la vastità di regolamenti e di ordinanze che i vari Comuni del paese hanno emanato negli anni, tutti volti a limitare le attività dei pubblici esercizi.

La sentenza del Tribunale di Torino sembra invece andare nella direzione opposta, individuando la responsabilità in capo all'Ente comunale; responsabilità da imputare a priori, ossia nel momento in cui il Comune concede le autorizzazioni senza svolgere un bilanciamento degli interessi in gioco. Infatti, è nel momento in cui il Comune consente ad un soggetto di aprire un esercizio avente ad oggetto attività di intrattenimento notturno che deve valutare se da tale attività potrebbero derivare delle problematiche ai residenti della zona. Per esempio, si può immaginare le conseguenze che potrebbero derivare dall'apertura di un locale di piccole dimensioni in cui evidentemente la clientela dovrà uscire per stare in compagnia all'interno di una zona prevalentemente residenziale.

In quest'ottica anche la teoria economica del diritto in un certo modo mostra i suoi limiti. Se, infatti, guardassimo al concetto di esternalità positiva è chiaro che la responsabilità per quanto accade sul suolo pubblico fuori dai pubblici esercizi dovrebbe essere fatta ricadere sui gestori, i quali sono i principali beneficiari di questa situazione. Tuttavia, è anche vero che qualsiasi provvedimento adottato nei confronti degli stessi, che sia un risarcimento da versare ai residenti, una multa o la chiusura del locale per un periodo determinato, non risolverebbero il problema in maniera efficace. Quello che, infatti, i residenti chiedono non è ottenere un risarcimento, ma vivere in tranquillità i momenti della sera e della notte all'interno delle proprie abitazioni. Pertanto, sembra ragionevole ritenere che sia il Comune a doversi assumere la responsabilità del mancato riposo dei residenti connesso con il fenomeno della movida, anche perché esso è l'unico soggetto a possedere gli strumenti necessari per controllare il fenomeno.

Con ciò, non si vuole neppure prospettare città spente in cui non vi siano occasioni di svago e di ritrovo per i giovani. Come più volte affermato, le esigenze coinvolte dal fenomeno della movida vanno bilanciate e per quanto il diritto al riposo sia rilevante, lo sono anche gli interessi economici dei gestori e quelli al divertimento dei giovani. Inoltre, non si può non sottolineare che le attività di intrattenimento sono prima di tutto un elemento positivo che genera occasioni di aggregazione e di benessere e che rendono viva una città. A ciò si aggiunga che chi vive in città deve essere consapevole che non potrà godere della stessa tranquillità di un piccolo paesino: la città offre eventi, attività di intrattenimento e occasioni di svago che attirano grandi numeri di persone che cercano divertimento. A maggior ragione, quindi, non si può certo pretendere che all'interno del centro delle città, specie quelle popolate da un alto numero di studenti universitari, non ci sia nessun pub, bar o locale notturno in cui poter trascorrere del tempo in compagnia.

Alla luce di queste considerazioni, si ritiene che la soluzione da percorrere per risolvere il problema nella maniera più efficace sia quella di valutare in sede di autorizzazione ogni singolo caso, considerando il tipo di attività che un gestore intende svolgere, le dimensioni del locale, se vi siano sistemi di insonorizzazione e più in generale ogni parametro utile a ragionare sull'opportunità di aprire un esercizio in una specifica zona. Quelle attività che risultano essere più problematiche potrebbero essere collocate in zone strategiche della città in modo che esse possano operare in un contesto più elastico, magari senza vincoli di orario.

In questo modo, ogni parte troverebbe giovamento dalla situazione: i residenti potrebbero svolgere in tranquillità le proprie attività quotidiane accettando comunque di vivere in un contesto vivo di cui anch'essi possono usufruire; mentre coloro che intendono divertirsi fino a tardi possano farlo in uno spazio più accogliente e adatto alle loro esigenze. Inoltre, i gestori

potranno svolgere le proprie attività senza temere di vedersi imputata una responsabilità penale *ex art. 659 cod. pen.* per aver disturbato la quiete pubblica.

È chiaro che gli Enti comunali dovranno prevedere un piano d'azione per rendere la città più adatta a un contesto di questo tipo. Ciò significa che se, ad esempio, verrà aperta una discoteca in un'area della città più periferica o comunque non popolata da residenti, il Comune dovrà adoperarsi per rendere quella zona raggiungibile in modo agevole cosicché per gli studenti sia facile organizzare le proprie serate in luoghi di questo tipo.

Si torna comunque a sottolineare che è importante mantenere viva una città anche attraverso offerte legate all'intrattenimento serale e notturno e che la soluzione di spostare gli esercizi pubblici in aree poco popolate dovrebbe valere solo per quelle attività maggiormente rumorose e difficili da collocare in un contesto che deve dividere gli spazi con la componente dei residenti. Questo perché, al di là dei benefici a livello economico, la movida risponde alla domanda di relazionalità che è alla base del vivere collettivo.

È necessario che gli spazi pubblici siano resi vivi e occupati da attività locali in grado di "creare" tessuto sociale perché altrimenti il rischio è quello che tali spazi, svuotati, costituiscano un clima favorevole per l'insediamento di fenomeni di criminalità. A questo proposito nel rapporto FIPE si legge che "la relazionalità è una terapia preventiva che non necessariamente si attacca ad una patologia conclamata, piuttosto opera come cura indiretta o appunto, preventiva rispetto ad una patologia sociale che oggi colpisce molti contesti urbani: quella del degrado del clima relazionale che poi fa da ambiente particolarmente favorevole al diffondersi di patologie sociali più gravi, dall'insicurezza alla vera e propria criminalità"³³⁶.

Del resto, è un fatto noto che le periferie delle città siano spesso luoghi insicuri in cui "si è spenta la relazionalità collettiva negli spazi pubblici"³³⁷.

³³⁶ Rapporto FIPE, cit., p. 41.

³³⁷ *Ibidem*.

BIBLIOGRAFIA

1. ALBANESE R. A., *Il diritto privato alle prese con la movida: disciplina delle immissioni, risarcimento del danno non patrimoniale, allocazione delle esternalità*, Responsabilità civile e Previdenza, fasc. 6, 2021, p. 1960 (Nota a: Tribunale Torino, 15 marzo 2021, n. 1261, sez. II).
2. ALLAMANI A., CIPRIANI F., PRINA F., *I cambiamenti nei consumi di bevande alcoliche in Italia – Uno studio esplorativo sul decremento dei consumi negli anni 1970-2000*, Osservatorio Permanente sui Giovani e l'Alcool, Casa Editrice Litos, Roma, 2006.
3. ANIT, DPCM 5-12-1997 – Sintesi ANIT, disponibile in <https://www.anit.it/anit-risponde/dpcm-5-12-1997-sintesi-anit/>.
4. ARESI G., *Giovani, Alcol e divertimento notturno. Dallo studio del fenomeno ad una ricerca-intervento in un quartiere ad alta concentrazione di locali*, tesi di dottorato presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2012/2013, pp. 22-23, disponibile in https://tesionline.unicatt.it/bitstream/10280/3334/3/tesiphd_completa_Aresi.pdf.
5. BECCARIA F., PETRILLI E., ROLANDO S., *La socializzazione all'alcol in Italia*, 2012 disponibile in <https://www.socialesalute.it/res/download/aprile2012/Beccaria.pdf>.
6. BECCARIA F., ROLANDO S., *L'evoluzione dei consumi alcolici e dei fenomeni alcol correlati in Italia*, Rivista Società Italiana di Medicina Generale, 2012, disponibile in https://www.simg.it/Riviste/rivista_simg/2012/04_2012/5.pdf.
7. BENNI DE SENA A., *Immissioni intollerabili e risarcimento del danno non patrimoniale*, Ridare.it, 7 marzo 2016 (Nota a: Tribunale Rimini, 26/05/2015, n. 715).
8. BENNI DE SENA A., *Immissioni intollerabili e godimento dell'abitazione: la pronuncia delle Sezioni Unite*, Ridare.it, 21 febbraio 2018 (Nota a: Cassazione civile sez. un. 01/02/2017, n. 2611).
9. CAMMEÒ F., *L'azione del cittadino contro la Pubblica Amministrazione*, in Giur.it., 1905, fasc. 4.
10. CASELLATO M., CERUTI M., PELLEGRINI V., ZEN P., *L'inquinamento acustico – La pianificazione e la tutela amministrativa, civile e penale*, Maggioli Editore, 2021.

11. CAVALLO PERIN R., *Il riparto di giurisdizione*, in La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato, Giappichelli, Quaderni del Consiglio di Stato n. 10, 2004, pp. 169-181.
12. CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il mulino, terza edizione, Bologna, 2017.
13. CORREIA C. R., ROSELAND M., *Adressing Negative Externalities of Urban Development: Toward a More Sustainable Approach*, *Urban science*, 2022, 6, 38. in <https://doi.org/10.3390/urbansci6020038>.
14. Commissione europea, Direzione generale dell'Ambiente, *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta: 7° PAA – programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020*, Ufficio delle pubblicazioni, 2014, disponibile in <https://data.europa.eu/doi/10.2779/59811>.
15. Commissione europea, *proposal for a decision of the European parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2030*, 2020, disponibile in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11987-2020-INIT/en/pdf>.
16. D'AMICO G., *Qualificazione e tutela delle situazioni non patrimoniali nel sistema pubblico-privato*, Riv. trim. dir. proc. civ., fasc. 3, 2012, p. 931.
17. DE LUCA G., *L'intollerabilità delle immissioni acustiche nei rapporti privatistici e le difficoltà di coordinamento con la disciplina antinquinamento*, Responsabilità civile e previdenza, fasc. 3, 2019, p. 848 (Nota a Cass. civ., 17 gennaio 2018, n. 1025, sez. II).
18. DELLE DONNE C., *Passato e futuro della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella sentenza della Consulta n. 204 del 2004: il ritorno al "nodo gordiano" diritti-interessi*, Giustizia Civile, fasc. 10, 2004, o. 2237 (Nota a: Corte Costituzionale, 06/07/2004, n. 204).
19. DURELLI S., *La legge di bilancio 2018 e la nuova normale tollerabilità, tanto rumore per nulla?*, disponibile in https://inquinamentoacustico.it/download/legge_bilancio_normale_tollerabilita-avv_durelli.pdf
20. DURELLI S., Roberto Damone, *Il problema "malamovida" – Inquadramento giuridico, tra diritto pubblico e privato. Come combatterla (dall'analisi di alcuni casi*

concreti ad alcuni consigli pratici), disponibile in <http://www.avvocatodurelli.it/wp-content/uploads/2020/12/Malamovida-dicembre-2020.pdf>.

21. European Environmental Agency, *Noise in Europe 2020, 2019*, disponibile in <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe/>.

22. FABRIS E., *L'obbligo di vigilanza sull'uso del suolo pubblico e il superamento dei limiti delle immissioni sonore nei pressi di un esercizio commerciale*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc.5, 2018, p. 1342 (Nota a: T.A.R. Brescia, 18 ottobre 2017, n.1255, sez. II).

23. FAUSTI P., UNI 11367-2010: la classificazione acustica delle unità immobiliari. UNI 11444-2012: linee guida per la classificazione delle unità immobiliari in edifici con caratteristiche non seriali, disponibile in <https://www.ra.camcom.gov.it/eurosportello/allegati-giuseppe/seminario-classificazione-acustica-edifici/fausti-1-ccia-uni-11367-11444-sintesi.pdf>.

24. Federazione Italiana Pubblici Esercizi (FIPE), *Le opportunità della movida – andare oltre la deriva circense di centri e luoghi storici delle città italiana – Rapporto Finale*, disponibile in https://www.fipe.it/files/ricerche/2013/20-06-13Rapporto_movida.pdf.

25. GARAI M., *Per le regole sul rumore rischio di una retromarcia*, Il Sole 24 ore, 13 settembre 2016.

26. GASPARRINO F., *Diritti fondamentali e giurisdizione esclusiva: possono coesistere?*, Responsabilità Civile e Previdenza, fasc. 6, 2010, p. 1287 (Nota a: Cassazione civile, sez. un., 5 marzo 2010, n. 5290).

27. GATTO P., *Responsabilità del Comune in caso di immissioni sonore proveniente dalla pubblica strada*, in *Condominioelocazione.it*, 6 marzo 2018, (Nota a: Tribunale Brescia, 26/09/2017, n. 2621).

28. GUSSAGO A., *Sull'ammissibilità delle condanne della Pubblica Amministrazione ad un "facere" specifico: nuove prospettive in materia di limiti ai poteri decisorio del giudice ordinario*, Giurisprudenza italiana, n. 3, 1 marzo 1993, p. 11166 (Nota a: Cass. civ. sez. un., 20 febbraio 1992, n. 2092).

29. I.S.P.R.A., *Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano*, disponibile in <http://www aree.urbane.isprambiente.it/it/pubblicazioni/rapporti/xiv-rapporto/xiv-rapporto-sulla-qualità-dellambiente-urbano-edizione-2018>.

30. ISTAT, *L'uso e l'abuso di alcol in Italia*, 2011, statistiche report. Roma 2012, disponibile in <http://www.istat.it/it/archivio/59033>.
31. MENINI L., *La legge quadro 447/95 e i decreti attuativi*, 2017, disponibile in https://www.allco.it/wp-content/uploads/2017/09/legge447_05.pdf.
32. LOMBARDI P., *Il potere sindacale di emettere provvedimenti contingibili ed urgenti: presupposti e caratteristiche essenziali alla luce degli orientamenti della giurisprudenza*, Foro amm. TAR, fasc.1, 2003, pag. 107 (Nota a: T.A.R. Genova, 05 novembre 2002, n.1077, sez. II).
33. LOSAPPIO G., *Depenalizzazione, tranquillità personale e inquinamento acustico. L'art. 659 e la delega per la depenalizzazione delle contravvenzioni del c.p.*, in penalecontemporaneo.it
34. NICOLETTI A., *Fonti contestuali di rumore possono rendere difficoltoso individuare il grado di illecità delle immissioni che provengono dalla birreria*, Condominioelocazione.it, 11 settembre 2019 (Nota a: Tribunale Modena, 28 gennaio 2019, n. 143).
35. NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, a cura di Enzo Cardi e Alessandro Nigro, Il mulino, quarta edizione, Bologna, 2002.
36. Prefettura di Milano, Protocollo di intesa finalizzato alla collaborazione per la realizzazione di azioni congiunte a favore dei giovani nell'ambito del divertimento notturno nelle zone della movida per la prevenzione e il contrasto dei comportamenti antisociali, disponibile in <https://www.interno.gov.it/it/temi/territorio/esperienze-dal-territorio/protocolli-accordi-e-vademecum/protocolli-accordi-e-vademecum-prefetture/milano-protocollo-intesa-finalizzato-alla-collaborazione-realizzazione-azioni-congiunte-favore-dei-giovani-nellambito-divertimento-notturno>.
37. RENDINA E., *Inquinamento acustico – affrontare e dirimere la problematica*, Milano, Key Editore, 2019.
38. RUMINE N., *Immissioni intollerabili ex art. 844 c.c. e regolamentazione pubblicitaria: quale indipendenza?*, GiustiziaCivile.com, fasc. 29 maggio 2020, p. 3 (Nota a: Cassazione civile, 06 febbraio 2020, n. 2757, sez. VI).
39. SALVI C., *La responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, terza edizione, 2019.

40. SALVI C., *Proprietà e possesso* (Trattato del Diritto Privato. Vol. III), Torino, Giappichelli, 2022.
41. TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, quattordicesima edizione, Torino, 2021.
42. TRIMARCHI P., *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Milano, Giuffrè, terza edizione, 2021.
43. VERCILLO G., *Diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive del privato*, *Diritto processuale Amministrativo*, fasc. 4, 2010, p. 1372 (Nota a: Cassazione civile, sez. un., 5 marzo 2010, n. 5290).
44. VILLA A., *Chi paga se il Sindaco sbaglia a emettere un'ordinanza di chiusura rivolta ad un pub?*, *Diritto e Giustizia online*, fasc.0, 2012, pag. 173 (Nota a: Cassazione civile, 22 marzo 2012, n.4547, sez. III).
45. WECHSLER H., AUSTIN SB., *Binge drinking: the five/four measure.*, *J Stud Alcohol*, 1998.
46. World Health Organization, Regional Office for Europe, *Environmental Noise guidelines for the European Region*, 2018, disponibile in <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289053563>.

SITOGRAFIA

1. Agenzia Provinciale per la Protezione dell'Ambiente (APPA), Attività svolta in materia di inquinamento acustico, disponibile in http://www.appa.provincia.tn.it/rumore/informazioni_rumore/pagina2.html.
2. Agenzia Provinciale per la Protezione dell'Ambiente (APPA), *cosa fare per difendersi*, disponibile in http://www.appa.provincia.tn.it/rumore/informazioni_rumore/pagina5.html.
3. Burrico Irene, *Mi Tomorrow, Movidà a Milano, un 2021 da degrado e violenza*, disponibile in 2022 <https://www.mitomorrow.it/cambiamilano/mala-movida-a-milano/>.
4. Desimine Francesco, *Cos'è il Sindaco della notte, perché a Trento*, L'Universitario, 2019, disponibile in <https://www.luniversitario.it/2019/07/01/cose-il-Sindaco-della-notte-perche-a-trento/>.
5. Gazzetta di Parma, *Malamovida a Milano, rissa con coltelli tra giovani nella centralissima corso Como*, 2022, disponibile in <https://www.gazzettadiparma.it/italia-mondo/2022/07/30/news/malamovida-a-milano-rissa-con-coltelli-tra-giovani-nella-centralissima-corso-como-659920/>.
6. Il Dolomiti, *Movida a Trento, muri e cancella della scuola materna trasformati in orinatoio. Giulia Casonato: "Comportamenti indecorosi, arriveranno i bagni ma serve rispetto"*, 2021, disponibile in <https://www.ildolomiti.it/cronaca/2021/movida-a-trento-muri-e-cancello-della-scuola-materna-trasformati-in-orinatoio-giulia-casonato-comportamenti-indecorosi-arriveranno-i-bagni-ma-serve-rispetto>.
7. Il Trentino, *Trento, il ritorno della "malamovida" fra urla, rifiuti e scritte sui muri: la denuncia dei residenti*, 2022, disponibile in <https://www.giornaletrentino.it/cronaca/trento/trento-il-ritorno-della-malamovida-fra-urlo-rifiuti-e-scritte-sui-muri-la-denuncia-dei-residenti-1.3128493>.
8. Istituto superiore della sanità, *Consumo di alcol*, disponibile in <https://www.epicentro.iss.it/passi/dati/alcol>.

9. Nicolini Lorenzo, Roma Today, *Le notti romane diventano un'emergenza: la prefettura interviene sulla malamovida*, 2022, disponibile in <https://www.romatoday.it/cronaca/emergenza-malamovida-a-roma.html>.

10. Rapisarda Andrea, Il Corriere della Città, *Testaccio, studenti fanno sesso tra le macchine e urinano per strada dopo una festa universitaria*, 2022, disponibile in <https://www.ilcorrieredellacitta.com/news-roma/cronaca-roma/testaccio-studenti-fanno-sesso-tra-le-macchine-e-urinano-per-strada-dopo-una-festa-universitaria.html>.

11. Torino Oggi, *Malamovida e baby gang, il Questore dispone divieto di accesso a locali e aree urbane per 35 persone*, 2022, disponibile in <https://www.torinoggi.it/2022/05/16/leggi-notizia/argomenti/cronaca-11/articolo/malamovida-e-baby-gang-il-questore-dispone-divieto-di-accesso-a-locali-e-aree-urbane-per-35-persone.html>.

GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale

1. Corte costituzionale, 15/07/1994, n. 304, in Foro it., 1994, X, 2607.
2. Corte costituzionale, 06/07/2004, n. 204 in Foro it., 2004, X, 2594.
3. Corte costituzionale, 27/04/2007, n. 140, in Foro it., 2008, II, 0435.

Corte di Cassazione

1. Cass. civ., sez. un., 24/06/1897, n. 428, in Foro it., 1897, I, 1363.
2. Cass. civ., sez. un., 24/06/1891, n. 460, in Foro it., 1891, I, 961 e in Giur.it, 1891, I, III, 181.
3. Cass. civ., sez. un., 9/03/1979, n. 1463, in Foro it., 1979, I, 939.
4. Cass. civ., sez. un., 6/10/1979, n. 5172, in Giust. civ. Mass., 1979.
5. Cass. civ., sez. un., 01/02/1985, n. 651, in Giust. civ. 1985, I, 1667.
6. Cass. civ., sez. un., 20/02/1985, n. 1504, in Giust. civ., 1985, I, 1314.
7. Cass. civ., sez. un., 20/02/1992, n. 2092, in Foro it., 1992, VII/VIII, 2123.
8. Cass. civ., sez. lavoro, 9/06/1994, n. 5593, in banca dati ForoPlus.
9. Cass. civ., sez. II, 10/10/2001, n.12406, in banca dati ForoPlus.
10. Cass. civ., sez. un., 17/01/2002, n.490, in banca dati ForoPlus.
11. Cass. pen., sez. I, 28/03/2003, n. 16686, in C. pen., 2004, p. 869 ss.
12. Cass. pen., sez. I, 24/11/2004, n. 45484, in banca dati ForoPlus.
13. Cass. civ., sez. II, 16/02/2006, n.3406, in banca dati ForoPlus.

14. Cass. civ., sez. un., 01/08/2006, n. 17461, in banca dati ForoPlus.
15. Cass. civ., sez. un., 28/12/2007, n. 27187, in Foro it., 2008, III, 0766.
16. Cass. civ., sez. II, 23/01/2008, n.1463, in banca dati ForoPlus.
17. Cass. pen., sez. I, 3/12/2008, n. 488122, in CED, 2008.
18. Cass. civ., sez. un., 5/03/2010, n. 5290, in banca dati ForoPlus.
19. Cass. civ., sez. II, 05/08/2011, n.17051, in banca dati ForoPlus.
20. Cass. civ., sez. II, 04/10/2011, n.20307, in banca dati ForoPlus.
21. Cass. pen., sez. I, 29/11/2011, n.47298, in banca dati De Jure.
22. Cass. civ., sez. III, 22/03/2012, n.4547, in banca dati ForoPlus.
23. Cass. civ., sez. un., 17/05/2013, n. 12110, in banca dati ForoPlus.
24. Cass. pen., sez. III, 31/01/2014, n.13015, in banca dati One Legale.
25. Cass. civ., sez. II, 12/02/2014, n. 3714, in banca dati ForoPlus.
26. Cass. civ., sez. III, 08/05/2014, n.9966, in banca dati ForoPlus.
27. Cass. pen., sez. III, 13/05/2014, n.23529, in banca dati ForoPlus.
28. Cass. pen., sez. III, 21/01/2015, n.5735, in banca dati De Jure.
29. Cass. pen., sez. III, 11/06/2015, n.34920, in banca dati ForoPlus.
30. Cass. pen., sez. fer., 28/07/2015, n. 24283 in CED, 2015.
31. Cass. civ., sez. III - 07/10/2016, n. 20198, in banca dati ForoPlus.
32. Cass. pen., sez. III, 12/01/2017, n.20846, in banca dati De Jure.
33. Cass. civ., sez. un., 1/02/2017, n. 2611, in Foro it., 2017, X, 3040.
34. Cass. pen., sez. III, 06/04/2017, n.39454, in G. diritto, 2017.

35. Cass. pen., sez. III, 17/05/2017, n.31279, in banca dati De Jure.
36. Cass. civ., sez. II, 30/07/2018, n. 20073, in banca dati ForoPlus.
37. Cass. civ., sez. II, 31/08/2018, n.21504, in banca dati ForoPlus.
38. Cass. civ., sez. II, 05/11/2018, n.28201, in banca dati ForoPlus.
39. Cass. civ., sez. III, 20/12/2018, n.32943, in banca dati ForoPlus.
40. Cass. pen., sez. III, 9/05/2019, n. 28570, in Giur.it., 2020, I.
41. Cass. civ., sez. VI, 18/07/2019, n. 19434, in banca dati ForoPlus.
42. Cass. civ., sez. II, 29/10/2019, n. 27693, in banca dati ForoPlus.
43. Cass. pen., sez. III, 22/01/2020, n. 14750, in banca dati De Jure.
44. Cass. civ., sez. un., 23/04/2020, n. 8092, in banca dati ForoPlus.
45. Cass. civ., sez. un., 12/10/2020, n. 21993, in banca dati ForoPlus.
46. Cass. civ., 12/02/2021, n. 2864, in Giustizia Civ. Mass., 2021.
47. Cass. civ., sez. VI, 28/07/2021, n. 21649, in banca dati De Jure.
48. Cass. pen., sez. III – 06/10/2021, n. 3952, in banca dati De Jure.
49. Cass. civ., sez. lav., 28/01/2022, n. 2716, in banca dati ForoPlus.
50. Cass. civ., sez. VI – 13/04/2022, n. 11930, in Foro it., 2022, VII, 2468.
51. Cass. civ., sez. un., 15/09/2022, n. 27175, in banca dati ForoPlus.

Giurisprudenza amministrativa

1. Consiglio di Stato, sez. ad. plen., 22/10/2007, n. 12 in Foro it., 2008, I, 0001.
2. Consiglio di Stato, ad. plen., 23/03/2011, n. 3, in Foro it., 2012, I, 0031.

3. Consiglio di Stato, sez. II, 6/10/2012 n. 172, in dir. e giur. agr. 2013, III, 3, 214.
4. Consiglio di Stato, sez. V, 30/06/2014, n. 3271, in banca dati in De Jure.
5. Consiglio di Stato, sez. IV, 12/12/2019, n. 8441, in banca dati De Jure.
6. Consiglio di Stato, sez. I, 19/07/2021, n.1245, in banca dati De Jure.
7. Consiglio di Stato, sez. III, 29/11/2021, n. 7946, in banca dati ForoPlus.
8. Consiglio di Stato, sez. IV, 06/10/2022, n. 8565, in banca dati De Jure.
9. T.A.R. Veneto, sez. III, 24/01/2007, nn., 187 e 188 in Foro amm.
10. T.A.R. Venezia, sez. III, 23/07/2011, n. 487, in Foro amm.
11. T.A.R. Emilia-Romagna, sez. I, 10/02/2015 n. 3, banca dati ForoPlus.
12. T.A.R. Lombardia, sez. II, 3/11/2015, n. 1425, in banca dati ForoPlus.
13. T.A.R. Sicilia, sez. III, 16/11/2015, n. 2923, in banca dati De Jure.
14. T.A.R. Napoli, sez. III, 13/05/2016, n.2457, in Foro amm.
15. T.A.R. Venezia, sez. III, 31/10/2016, n. 1222, in banca dati De Jure.
16. T.A.R. Potenza, Sez. I, 21/08/2017 n. 590, in banca dati De Jure.
17. T.A.R. Abruzzo, sez. I, 26/03/2018, n. 117, in banca dati ForoPlus.
18. T.A.R. Trieste, sez. I, 29/01/2019, n.47, in Foro amm.
19. T.A.R. Emilia – Romagna Parma, sez. I, 26/03/2019, n. 73 in banca dati OneLegale.
20. T.A.R. Liguria, sez. II, 14/02/2020, n. 110, in banca dati OneLegale.
21. T.A.R. Napoli, sez. III, 11/09/2020, n. 3771, in banca dati De Jure.
22. T.A.R. Bologna, sez. I, 29/01/2021, n. 77, in banca dati De Jure.
23. T.A.R. Brescia, sez. I, 01/03/2021, n. 192, in banca dati De Jure.

24. T.A.R. Piemonte, sez. II, 2/08/2021, n. 802, in banca dati ForoPlus.
25. T.A.R. Firenze, sez. II, 21/02/2022, n. 214 in banca dati De Jure.
26. T.A.R. Liguria, sez. II, 27/06/2022, n. 526, in banca dati ForoPlus.
27. T.A.R. Liguria, sez. II, 30/06/2022, n. 599., in banca dati ForoPlus.

Sentenze di merito

1. Tribunale Torino, sez. VIII, 23/04/2007, n.2715, in Il civilista, 2009.
2. Corte d'appello Trento, 24/02/2016, n. 36, in banca dati De Jure.
3. Tribunale Parma, 07/09/2017, n.1226, in banca dati De Jure.
4. Tribunale Brescia, 26/09/2017, n. 2621, in banca dati De Jure.
5. Tribunale Savona, 06/04/2018 n. 385, in banca dati ForoPlus
6. Tribunale Chieti, 28/05/2018, n. 684, in banca dati De Jure.
7. Tribunale di Modena, 28/01/2019, n. 143, in banca dati De Jure.
8. Tribunale Torino, sez. VIII, 31/01/2019, n. 7915, in Archivio Giurisprudenziale Nazionale.
9. Tribunale Bari, sez. II, 21/06/2019, n.2661, in banca dati De Jure.
10. Corte appello Ancona, sez. I, 03/07/2019, n.1126, in banca dati De Jure.
11. Tribunale Livorno, 20/01/2020, n.60, in banca dati De Jure.
12. Corte appello, sez. II, Trento, 4/03/2020, n. 60, in banca dati De Jure.
13. Tribunale di Torino, sez. II, 15/03/2021, n. 1261, in banca dati De Jure.
14. Tribunale Reggio Emilia, sez. II, 23/03/2021, n. 1867, in Archivio Giurisprudenziale Nazionale.

15. Tribunale Ancona, sez. II, 13/05/2021, n.638, in banca dati De Jure.
16. Tribunale di Roma, sez. V, 10/09/2021, n. 14279, in banca dati De Jure.
17. Tribunale Pavia, sez. III, 06/12/2021, n. 1546, in banca dati De Jure.
18. Tribunale di Savona, 11/02/2022, n. 158, in banca dati De Jure.
19. Tribunale Vicenza, sez. II, 05/08/2022, n. 1417 in banca dati De Jure.

The Student Paper Series of the Trento LawTech Research Group is published since 2010

<http://lawtechnew.jus.unitn.it/main-menu/paper-series/student-paper-series-of-the-trento-lawtech-research-group/2/>

Freely downloadable papers already published:

STUDENT PAPER N. 88

Disvelamento dei fatti e responsabilità civile. La funzione sociale del giornalismo d'inchiesta e del whistleblowing

ALBERTO SCANDOLA. Disvelamento dei fatti e responsabilità civile. La funzione sociale del giornalismo d'inchiesta e del whistleblowing. Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 88. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 87

Responsabilità e accountability in materia di protezione dei dati personali: il contesto dell'Internet of Things

ANDREA BLATTI. Responsabilità e accountability in materia di protezione dei dati personali: il contesto dell'Internet of Things. Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 87. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 86

Il capitalismo dei monopoli intellettuali e l'editoria della sorveglianza. Un'analisi delle politiche europee sull'open science e sulla regolazione dei dati

CAMILLA FRANCH. Il capitalismo dei monopoli intellettuali e l'editoria della sorveglianza. Un'analisi delle politiche europee sull'open science e sulla regolazione dei dati. Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 86. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 85

Transformative agreements: i nuovi contratti tra editori scientifici e istituzioni accademiche per l'accesso alle risorse scientifiche digitali. Un'analisi critica

MIRIANA FIERRO. Transformative agreements: i nuovi contratti tra editori scientifici e istituzioni accademiche per l'accesso alle risorse scientifiche digitali. Un'analisi critica. Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 85. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 84

La blockchain, tra proprietà e proprietà intellettuale. Analisi comparata di tre applicazioni nel diritto civile

NICOLÒ CANAL. La blockchain, tra proprietà e proprietà intellettuale. Analisi comparata di tre applicazioni nel diritto civile. Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 84. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N.83

La ricerca di un criterio di quantificazione tipologico per il danno da perdita di chance nella responsabilità medica: una missione impossibile?

VALERIA LUCCARINI. La ricerca di un criterio di quantificazione tipologico per il danno da perdita di chance nella responsabilità medica: una missione impossibile. Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 83. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N.82

La responsabilità civile da deficit organizzativo del sistema sanitario e l'emergenza pandemica: una comparazione fra Germania e Italia

JESSICA RIVA. La responsabilità civile da deficit organizzativo del sistema sanitario e l'emergenza pandemica: una comparazione fra Germania e Italia. Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 82. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 81

La vaccinazione infausta fra tutela indennitaria e risarcitoria: infausta fra tutela indennitaria e risarcitoria: la gestione del danno da vaccino dopo la pandemia

VERONICA MAYRHOFER. La vaccinazione infausta fra tutela indennitaria e risarcitoria: la gestione del danno da vaccino dopo la pandemia, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 81. Trento: Università degli Studi di Trento

STUDENT PAPER N. 80

La responsabilità civile per i veicoli a guida autonoma nell'ordinamento tedesco: spunti per il legislatore italiano

ELENA TOGNON, La responsabilità civile per i veicoli a guida autonoma nell'ordinamento tedesco: spunti per il legislatore italiano, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 80. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 79

La tutela delle indicazioni geografiche per i prodotti non comparabili: il ruolo dei gruppi di produttori nella valorizzazione del segno

MARTINA DURIGON, La tutela delle indicazioni geografiche per i prodotti non comparabili: il ruolo dei gruppi di produttori nella valorizzazione del segno, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 79. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 78

Il diritto alle prese con la vulnerabilità del turismo, fra guerra e persistente pandemia

FRANCESCA ROMANA BARBA; GIACOMO MARTINO BELLUZZO; SEBASTIANO BORILE; MATTEO BUDELLINI; CHIARA BUOSI; WIKTOR BURIGO; PAOLO CAPOTI; SERENA CARRUBBA; ALESSANDRA CASAGRANDE; FEDERICO DE VINCENZO; EMILIA FASCINELLI; CATERINA FAVA; ANTONIO FERRARO; CAROLINA FILICE; ALESSIA GIZZARELLI; ARIANNA LANEVE; MATTIA LEONE; MARTINA LUCE; MATTEO MAIOLI; 227 ALESSANDRO MARRAS; SARA MATTÈ; ILARIA MELCHIORETTO; ALESSIO MIRA; GIULIA MOCANU; DANIELA NESPOLO;

ALESSANDRO OLIVA; ELENA PAGLIAI; ALESSANDRO PALLAORO; SILVIA PEDROTTI; GIACOMO PILI; ALFIO RACITI; FRANCESCA RIZZI, SARA ROSSO; SARA SCARAMUZZA; MARTINO SERAFINI; ELISA SERVIDIO; DENIS SOMMARIVA; CAROLA STEFENELLI; MARTINA TADDEI; JENNY TURRIN (2022), Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 78. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 77

L'enforcement del diritto d'autore e la tutela dei dati personali: il nuovo art. 17 Dir. 2019/790

NICCOLÒ BULLATO, L'enforcement del diritto d'autore e la tutela dei dati personali: il nuovo art. 17 Dir. 2019/790, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 77. Trento: Università degli Studi di Trento.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.6630507>

STUDENT PAPER N. 76

Il binomio «sport e salute» nella riforma del diritto dello sport: istituzioni, strutture, professionalità e responsabilità

NICOLA INTRONA (2022), Il binomio «sport e salute» nella riforma del diritto dello sport: istituzioni, strutture, professionalità e responsabilità, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 76. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 75

La libertà di panorama: profili critici e spunti comparatistici

CAROLINA BATTISTELLA (2022), La libertà di panorama: profili critici e spunti comparatistici, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 75. Trento: Università degli Studi di Trento. DOI: 10.5281/zenodo.639300

STUDENT PAPER N. 74

The role of copyright in innovation: a comparative analysis of the legal framework of text and data mining

EUGENIO DE BIASI (2022), The role of copyright in innovation: a comparative analysis of the legal framework of text and data mining, Trento Law and

Technology Research Group, Student Paper Series; 74. Trento: Università degli Studi di Trento. DOI: 10.5281/ZENODO.5897183

STUDENT PAPER N. 73

Risarcimento del danno da violazione dei diritti di proprietà intellettuale e retroversione degli utili. Un'analisi comparata

FEDERICO BRUNO (2022), Risarcimento del danno da violazione dei diritti di proprietà intellettuale e retroversione degli utili. Un'analisi comparata, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 73. Trento: Università degli Studi di Trento. DOI: 10.5281/zenodo.5878282

STUDENT PAPER N. 72

Eccezioni e limitazioni al diritto d'autore nell'Unione europea: profili critici e spunti comparatistici applicati al settore GLAM alla luce dell'emergenza Covid-19

ELEONORA MARONI (2021), Eccezioni e limitazioni al diritto d'autore nell'Unione europea: profili critici e spunti comparatistici applicati al settore GLAM alla luce dell'emergenza Covid-19, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 72. Trento: Università degli Studi di Trento. DOI:10.5281/zenodo.587821

STUDENT PAPER N. 71

L'*animal welfare* nelle filiere alimentari: etichettatura e certificazioni

ZANON MIRIANA (2021), *L'animal welfare* nelle filiere alimentari: etichettatura e certificazioni, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 71. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-959-8

STUDENT PAPER N. 70

Aggiornamenti di diritto agroalimentare nella riflessione dottrinale angloamericana

ANADOTTI, ELENA; DI GIOVANNI, SILVIA; FREZZA, ANNA CAROLINA; HOSSU, LORENA PATRICIA; MARCONATO, ELENA; NOSCHESI, ANGELA; PENDENZA, ALICE; PEPE, FRANCESCO; PIEROBON, VALERIA; POLI, ELISA; PURITA, CLAUDIA; RAFFA, DJAMILA; ROTONDI, SERGIO ANDREA; SANTOLIN, GAIA – a cura di IZZO,

UMBERTO; FERRARI, MATTEO (2021), Aggiornamenti di diritto agroalimentare nella riflessione dottrinale angloamericana, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 70. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-958-1

STUDENT PAPER N. 69

Diritto del turismo e Covid-19: cosa è cambiato nella seconda estate pandemica

ANGIARI, YOUSSEF; ARZARELLO, ANDREA; AZILI, FEDERICO; BONOMELLI, CHIARA; BUBBOLA, IRENE; CADAMURO, CLAUDIA; CARRETTA, ANNA; CONDOTTA, ALESSANDRO; DA PRATO, MARIKA; DAL TOSO, VIRGINIA; DE AGOSTINI, FILIPPO; DE FRANCESCHI, SERENA; DELL'ÉVA, MARTINA; DELMARCO, MARTINA; DELLA MURA, MARCO; DI MASCIO, FRANCESCA; FIUTEM, LORENZO; GENNARA, GIULIA; INNOCENTI, ALBERTO; LORIERI, ANNA; MAFFEI, BEATRICE; MARCOLINI, ALESSIA; MANZO, ARIANNA; MINERVINI, MONICA MARIA; MURESAN, ANAMARIA ELENA; NARDIN, NICOLÒ; PAISSAN, FILIPPO; PAISSAN, INGMAR; PANERO, MARTINA; PAVALEANU, CRISTIAN; RIZ, FRANCESCA; SCARSELLA, ALESSIA; SCODANIBBIO, GIULIA; SORRENTINO, MARIAROSA; TUCCI, GIULIANA; VIGNOLI, MARTINA; ZACCARIN, STEPHANIE; ZUCAL, SARA; IZZO, UMBERTO (a cura di) (2021), Diritto del turismo e Covid-19: cosa è cambiato nella seconda estate pandemica, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 69. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-954-3

STUDENT PAPER N. 68

La protezione dei dati relativi alla salute nell'era dei Big Data. Un'analisi sulla sanità digitale in dialogo tra diritto e tecnologia

LIEVORE ANNA (2021), La protezione dei dati relativi alla salute nell'era dei Big Data. Un'analisi sulla sanità digitale in dialogo tra diritto e tecnologia, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 68. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-903-1

STUDENT PAPER N. 67

«Cuius commoda, eius et incommoda»: l'art. 2049 del codice civile nella gig economy

PILZER LARA (2021), «Cuius commoda, eius et incommoda»: l'art. 2049 del codice civile nella gig economy, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 67. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-946-8

STUDENT PAPER N. 66

La responsabilità sanitaria nel post Covid-19: scenari e proposte per affrontare il contenzioso

PRIMICERI GIORGIA (2021), La responsabilità sanitaria nel post Covid-19: scenari e proposte per affrontare il contenzioso, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 66. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-945-1

STUDENT PAPER N. 65

Legal design e sanità digitale: un innovativo approccio per favorire la tutela dei dati personali

FRANCESCO TRAVERSO (2021), Legal design e sanità digitale: un innovativo approccio per favorire la tutela dei dati personali, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 65. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-943-7

STUDENT PAPER N. 64

Sistemi decisionali automatizzati e tutela dei diritti: tra carenza di trasparenza ed esigenze di bilanciamento

IRENE TERENGI (2021), Sistemi decisionali automatizzati e tutela dei diritti: tra carenza di trasparenza ed esigenze di bilanciamento, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 64. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-942-0

STUDENT PAPER N. 63

Il disegno industriale e la moda tra disciplina dei disegni e modelli e normativa sul diritto d'autore

RUDIAN, MARGHERITA (2021), Il disegno industriale e la moda tra disciplina dei disegni e modelli e normativa sul diritto d'autore, Trento Law and Technology

Research Group. Student Paper Series; 63. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-941-3

STUDENT PAPER N. 62

L'appropriazionismo artistico nell'arte visual: una comparazione tra Italia e Stati Uniti

DI NICOLA, LAURA (2021), L'appropriazionismo artistico nell'arte visual: una comparazione tra Italia e Stati Uniti, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 62. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-940-6

STUDENT PAPER N. 61

Unfair trading practices in the business-to-business food supply chain between public and private regulation

BORGHETTO, MARIA VITTORIA (2020), Unfair trading practices in the business-to-business food supply chain between public and private regulation, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 61. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-933-8

STUDENT PAPER N. 60

PFAS e inquinamento delle falde acquifere venete: la tutela civilistica fra danno ambientale e azioni risarcitorie collettive

RAISA, VERONICA (2020), PFAS e inquinamento delle falde acquifere venete: la tutela civilistica fra danno ambientale e azioni risarcitorie collettive, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 60. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-927-7

STUDENT PAPER N. 59

Il turismo alla prova del covid-19: una ricerca interdisciplinare: da quali dati partire e quali risposte dare alla più grande crisi che il comparto turistico abbia mai affrontato

UMBERTO IZZO (a cura di), Autori: ANDREATTA, GIULIA; ANDREOLI, ELISA; ARDU, SIMONE; BORTOLOTTI, FABIO; BRUZZO, PIERLUIGI; CALZOLARI, GIULIA; CAMPOS SANTOS, DIEGO; CARLINO, PIETRO; CAVALLERA, LORENZO;

CEPPAROTTI, GIACOMO; CIABRELLI, ANTONIA; DALLE PALLE, GIORGIA; DAPRÀ, VALENTINA; DE SANTIS, DIEGO; FAVARO, SILVIA; FAVERO, ELEONORA; FERRARI, LAURA; GATTI, VERONICA; GAZZI, CHRISTIAN; GISMONDO, MARIANNA; GIUDICEANDREA, ANNA; GUIDA, GIOVANNI; INCARNATO, ANDREA; MARANER, ROBERTA; MICHELI, MARTA; ELENA MORARASU, LAURA; CHIARA NARDELLI, MARIA; PALLOTTA, EMANUELE; PANICHI, NICCOLÒ; PELLIZZARI, LAURA; PLAKSII, ANDRII; RANIERO, SAMANTHA; REGNO SIMONCINI, EMANUELE; RUSSO, SARA; SCHIAVONE, SARA; SERAFINO, ANTONIO; SILENZI, LUCA; TIRONZELLI, ELENA; PEGGY TSAFACK, CYNTHIA; VIGLIOTTI, AYLA; ZINETTI, GIULIA, Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare: da quali dati partire e quali risposte dare alla più grande crisi che il comparto turistico abbia mai affrontato, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 59. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-903-1

STUDENT PAPER N. 58

La responsabilità dell'internet service provider alla luce della nuova direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale

CAMARELLA, LAURA (2020), La responsabilità dell'Internet Service Provider alla luce della nuova direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale, Student Paper Series; 58. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-893-5

STUDENT PAPER N. 57

Rischio idrogeologico e responsabilità civile

ROBERTI, CATERINA (2020), Rischio idrogeologico e responsabilità civile, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 57. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-891-1

STUDENT PAPER N. 56

Assistente vocale e dati sanitari. Le sfide dell'intelligenza artificiale alla luce del Regolamento (UE) n. 2016/679

PETRUCCI, LIVIA (2020), Assistente vocale e dati sanitari. Le sfide dell'intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) N. 2016/679, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 56. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978 88 8443 888 1

STUDENT PAPER N. 55

The Legal Dimension of Energy Security in EU Law

SCHMIEDHOFER, ANDREAS (2020), The legal dimensions of energy security in EU law, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 55. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978 88 8443 888 1

STUDENT PAPER N. 54

Macchine intelligenti che creano ed inventano. Profili e rilievi critici del nuovo rapporto tra intelligenza artificiale e diritti di proprietà intellettuale

TREVISANELLO, LAURA (2020), Macchine intelligenti che creano ed inventano. Profili e rilievi critici del nuovo rapporto tra intelligenza artificiale e diritti di proprietà intellettuale, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 54. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-887-4

STUDENT PAPER N. 53

La protezione delle indicazioni geografiche: il sistema europeo e il sistema cinese a confronto

COGO, MARTA (2019), La protezione delle indicazioni geografiche: il sistema europeo e il sistema cinese a confronto, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 53. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-856-0

STUDENT PAPER N. 52

Responsabilità civile e prevenzione dell'abuso interpersonale, fra molestie sessuali e bullismo

PERETTI, FRANCESCA (2019), Responsabilità civile e prevenzione dell'abuso interpersonale, fra molestie sessuali e bullismo, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 52. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-856-0

STUDENT PAPER N. 51

Blockchain, Smart Contract e diritto d'autore nel campo della musica

FAGLIA, FRANCESCO (2019), Blockchain, Smart Contract e diritto d'autore nel campo della musica, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 51. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-855-3

STUDENT PAPER N. 50

Regole per l'innovazione: responsabilità civile e assicurazione di fronte all'auto a guida (progressivamente) autonoma

ZEMIGNANI, FILIPPO (2019), Regole per l'innovazione: responsabilità civile e assicurazione di fronte all'auto a guida (progressivamente) autonoma, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 50. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-850-8

STUDENT PAPER N. 49

Unravelling the nexus between food systems and climate change: a legal analysis. A Plea for smart agriculture, a "new" organic agriculture and a wiser use of biotechnologies in the name of human rights protection

TELCH, ALESSANDRA (2019), Unravelling the nexus between food systems and climate change: a legal analysis. A Plea for smart agriculture, a "new" organic agriculture and a wiser use of biotechnologies in the name of human rights protection, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 49. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-842-3

STUDENT PAPER N. 48

Wireless community networks e responsabilità extracontrattuale

VIDORNI, CHIARA (2019), Wireless community networks e responsabilità extracontrattuale, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 48. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-841-6

STUDENT PAPER N. 47

Proprietà intellettuale e scienza aperta: il caso studio del Montreal Neurological Institute

CASSIN, GIOVANNA (2019), Proprietà intellettuale e scienza aperta: il caso studio del Montreal Neurological Institute, Trento Law and Technology Research Group.

Student Paper Series; 47. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-835-5

STUDENT PAPER N. 46

Il “ciclista previdente” che si scontrò due volte: con un’auto e col principio indennitario applicato all’assicurazione infortuni

CHRISTOPH SIMON THUN HOHENSTEIN WELSPERG (2019), Il “ciclista previdente” che si scontrò due volte: con un’auto e col principio indennitario applicato all’assicurazione infortuni, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 46. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-834 8

STUDENT PAPER N. 45

«Errare humanum est». L’errore nel diritto tra intenzionalità, razionalità ed emozioni

BENSALAH, LEILA (2018), «Errare humanum est». L’errore nel diritto tra intenzionalità, razionalità ed emozioni, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 45. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-829-4

STUDENT PAPER N. 44

La gestione del rischio fitosanitario nel diritto agroalimentare europeo ed italiano: il caso Xylella

DE NOBILI, MARINA (2018), La gestione del rischio fitosanitario nel diritto agroalimentare europeo ed italiano: il caso Xylella, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 44. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-828-7

STUDENT PAPER N. 43

Mercato agroalimentare e disintermediazione: la dimensione giuridica della filiera corta

ORLANDI, RICCARDO (2018), Mercato agroalimentare e disintermediazione: la dimensione giuridica della filiera corta, Trento Law and Technology Research

Group. Student Paper Series; 43. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-827-0

STUDENT PAPER N. 42

Causa, meritevolezza degli interessi ed equilibrio contrattuale

PULEJO, CARLO ALBERTO (2018), Causa, meritevolezza degli interessi ed equilibrio contrattuale, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 42. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-810-2

STUDENT PAPER N. 41

Graffiti, street art e diritto d'autore: un'analisi comparata

GIORDANI, LORENZA (2018), Graffiti, street art e diritto d'autore: un'analisi comparata, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 41. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-809-6

STUDENT PAPER N. 40

Volo da diporto o sportivo e responsabilità civile per l'esercizio di attività pericolose

MAESTRINI, MATTIA (2018), Volo da diporto o sportivo e responsabilità civile per l'esercizio di attività pericolose, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 40. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-784-6

STUDENT PAPER N. 39

"Attorno al cibo". Profili giuridici e sfide tecnologiche dello Smart Packaging in campo alimentare

BORDETTO, MATTEO (2018), "Attorno al cibo". Profili giuridici e sfide tecnologiche dello Smart Packaging in campo alimentare, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 39. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-795-2

STUDENT PAPER N. 38

Kitesurf e responsabilità civile

RUGGIERO, MARIA (2018), Kitesurf e responsabilità civile, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 38. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-793-8

STUDENT PAPER N. 37

Giudicare e rispondere. La responsabilità civile per l'esercizio della giurisdizione in Italia, Israele e Spagna

MENEGHETTI HISKENS, SARA (2017), Giudicare e rispondere. La responsabilità civile per l'esercizio della giurisdizione in Italia, Israele e Spagna, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 37. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-778-5

STUDENT PAPER N. 36

Il diritto in immersione: regole di sicurezza e responsabilità civile nella subacquea

CAPUZZO, MARTINA (2017), Il diritto in immersione: regole di sicurezza e responsabilità civile nella subacquea, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 36. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-775-4

STUDENT PAPER N. 35

La privacy by design: un'analisi comparata nell'era digitale

BINCOLETTO, GIORGIA (2017), La privacy by design: un'analisi comparata nell'era digitale, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 35. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-733-4

STUDENT PAPER N. 34

La dimensione giuridica del Terroir

BERTINATO, MATTEO (2017), La dimensione giuridica del Terroir, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 34. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-728-0

STUDENT PAPER N. 33

La gravità del fatto nella commisurazione del danno non patrimoniale: un'indagine (anche) nella giurisprudenza di merito

MARISELLI, DAVIDE (2017), La gravità del fatto nella commisurazione del danno non patrimoniale: un'indagine (anche) nella giurisprudenza di merito, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 33. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-727-3

STUDENT PAPER N. 32

«Edible insects». L'Entomofagia nel quadro delle nuove regole europee sui novel foods

TASINI, FEDERICO (2016), «Edible insects». L'Entomofagia nel quadro delle nuove regole europee sui novel foods = «Edible Insects»: Entomophagy in light of the new European Legislation on novel Foods, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 32. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-709-9

STUDENT PAPER N. 31

L'insegnamento dello sci: responsabilità civile e assicurazione per danni ad allievi o a terzi

TAUFER FRANCESCO (2016), L'insegnamento dello sci: responsabilità civile e assicurazione per danni ad allievi o a terzi, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 31. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-697-9

STUDENT PAPER N. 30

Incrocio tra Contratti e Proprietà Intellettuale nella Innovazione Scientifica e tecnologica: il Modello del Consortium Agreement europeo

MAGGILO ANNA (2016), Incrocio tra Contratti e Proprietà Intellettuale nella Innovazione Scientifica e tecnologica: il Modello del Consortium Agreement

europeo, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 30. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-696-2

STUDENT PAPER N. 29

La neutralità della rete

BIASIN, ELISABETTA (2016) La neutralità della rete, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 29. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-693-1

STUDENT PAPER N. 28

Negotiation Bases and Application Perspectives of TTIP with Reference to Food Law

ACERBI, GIOVANNI (2016) Negotiation Bases and Application Perspectives of TTIP with Reference to Food Law. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 28. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-563-7

STUDENT PAPER N. 27

Privacy and Health Data: A Comparative analysis

FOGLIA, CAROLINA (2016) Privacy and Health Data: A Comparative analysis. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 27. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-546-0

STUDENT PAPER N. 26

Big Data: Privacy and Intellectual Property in a Comparative Perspective

SARTORE, FEDERICO (2016) Big Data: Privacy and Intellectual Property in a Comparative Perspective. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 26. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-534-7

STUDENT PAPER N. 25

Leggere (nel)la giurisprudenza: 53 sentenze inedite in tema di responsabilità civile nelle analisi di 53 annotatori in formazione = Reading (in) the caselaw:

53 unpublished judgments dealing with civil liability law analyzed with annotations and comments by 53 students during their civil law course

REMO ANDREOLLI, DALILA MACCIONI, ALBERTO MANTOVANI, CHIARA MARCHETTO, MARIASOLE MASCHIO, GIULIA MASSIMO, ALICE MATTEOTTI, MICHELE MAZZETTI, PIERA MIGNEMI, CHIARA MILANESE, GIACOMO MINGARDO, ANNA LAURA MOGETTA, AMEDEO MONTI, SARA MORANDI, BENEDETTA MUNARI, EDOARDO NADALINI, SERENA NANNI, VANIA ODORIZZI, ANTONIA PALOMBELLA, EMANUELE PASTORINO, JULIA PAU, TOMMASO PEDRAZZANI, PATRIZIA PEDRETTI, VERA PERRICONE, BEATRICE PEVARELLO, LARA PIASERE, MARTA PILOTTO, MARCO POLI, ANNA POLITO, CARLO ALBERTO PULEJO, SILVIA RICCAMBONI, ROBERTA RICCHIUTI, LORENZO RICCO, ELEONORA RIGHI, FRANCESCA RIGO, CHIARA ROMANO, ANTONIO ROSSI, ELEONORA ROTOLA, ALESSANDRO RUFFINI, DENISE SACCO, GIULIA SAKEZI, CHIARA SALATI, MATTEO SANTOMAURO, SILVIA SARTORI, ANGELA SETTE, BIANCA STELZER, GIORGIA TRENTINI, SILVIA TROVATO, GIULIA URBANIS, MARIA CRISTINA URBANO, NICOL VECCARO, VERONICA VILLOTTI, GIULIA VISENTINI, LETIZIA ZAVATTI, ELENA ZUCCHI (2016) *Leggere (nel)la giurisprudenza: 53 sentenze inedite in tema di responsabilità civile nelle analisi di 53 annotatori in formazione = Reading (in) the caselaw: 53 unpublished judgments dealing with civil liability law analyzed with annotations and comments by 53 students during their civil law course.* The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 25. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-626-9

STUDENT PAPER N. 24

La digitalizzazione del prodotto difettoso: stampa 3D e responsabilità civile = The Digital Defective Product: 3D Product and Civil Liability

CAERAN, MIRCO (2016) *La digitalizzazione del prodotto difettoso: stampa 3D e responsabilità civile = The Digital Defective Product: 3D Product and Civil Liability.* The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 24. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-663-4

STUDENT PAPER N. 23

La gestione della proprietà intellettuale nelle università australiane = Intellectual Property Management in Australian Universities

CHIARUTTINI, MARIA OTTAVIA (2015) *La gestione della proprietà intellettuale nelle università australiane = Intellectual Property Management in Australian*

Universities. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 23. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-626-9

STUDENT PAPER N. 22

Trasferimento tecnologico e realtà locale: vecchie problematiche e nuove prospettive per una collaborazione tra università, industria e territorio = Technology Transfer and Regional Context: Old Problems and New Perspectives for a Sustainable Co-operation among University, Entrepreneurship and Local Economy

CALGARO, GIOVANNI (2013) *Trasferimento tecnologico e realtà locale: vecchie problematiche e nuove prospettive per una collaborazione tra università, industria e territorio.* The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 22. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-525-5

STUDENT PAPER N. 21

La responsabilità dell'Internet Service Provider per violazione del diritto d'autore: un'analisi comparata = Internet Service Provider liability and copyright infringement: a comparative analysis.

IMPERADORI, ROSSELLA (2014) *La responsabilità dell'Internet Service Provider per violazione del diritto d'autore: un'analisi comparata.* Trento Law and Technology Research Group. Student Paper; 21. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-572-9

STUDENT PAPER N. 20

Open innovation e patent: un'analisi comparata = Open innovation and patent: a comparative analysis

PONTI, STEFANIA (2014) *Open innovation e patent: un'analisi comparata.* The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 20. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-573-6

STUDENT PAPER N. 19

La responsabilità civile nell'attività sciistica

CAPPA, MARISA (2014) La responsabilità civile nell'attività sciistica = Ski accidents and civil liability. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series, 19. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 18

Biodiversità agricola e tutela degli agricoltori dall'Hold-Up brevettuale: il caso degli OGM

TEBANO, GIANLUIGI (2014) Biodiversità agricola e tutela degli agricoltori dall'Hold-Up brevettuale: il caso degli OGM = Agricultural Biodiversity and the Protection of Farmers from patent Hold-Up: the case of GMOs. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 18. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 17

Produrre e nutrirsi "bio": analisi comparata del diritto degli alimenti biologici

MAFFEI, STEPHANIE (2013) Produrre e nutrirsi "bio" : analisi comparata del diritto degli alimenti biologici = Producing and Eating "Bio": A Comparative Analysis of the Law of Organic Food. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 17. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 16

La tutela delle indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo: un'analisi comparata = The Protection of Geographical Indications in the Wine Sector: A Comparative Analysis

SIMONI, CHIARA (2013) La tutela delle indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo: un'analisi comparata. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series; 16. Trento: Università degli Studi di Trento. Facoltà di Giurisprudenza.

STUDENT PAPER N. 15

Regole di sicurezza e responsabilità civile nelle attività di mountain biking e downhill montano

SALVADORI, IVAN (2013) Regole di sicurezza e responsabilità civile nelle attività di mountain biking e downhill montano. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper; 15. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 14

Plagio, proprietà intellettuale e musica: un'analisi interdisciplinare

VIZZIELLO, VIVIANA (2013) Plagio, proprietà intellettuale e musica: un'analisi interdisciplinare. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper; 14. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N.13

The Intellectual Property and Open Source Approaches to Biological Material

CARVALHO, ALEXANDRA (2013) The Intellectual Property and Open Source Approaches to Biological Material. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 13. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N.12

Per un'archeologia del diritto alimentare: 54 anni di repertori giurisprudenziali sulla sicurezza e qualità del cibo (1876-1930)

TRESTINI, SILVIA (2012) Per un'archeologia del diritto alimentare: 54 anni di repertori giurisprudenziali sulla sicurezza e qualità del cibo (1876-1930) = For an Archeology of Food Law: 54 Years of Case Law Collections Concerning the Safety and Quality of Food (1876-1930). The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series, 12.

STUDENT PAPER N.11

Dalle Alpi ai Pirenei: analisi comparata della responsabilità civile per attività turistico-ricreative legate alla montagna nel diritto italiano e spagnolo

PICCIN, CHIARA (2012) Dalle Alpi ai Pirenei: analisi comparata della responsabilità civile per attività turistico-ricreative legate alla montagna nel diritto italiano e spagnolo = From the Alps to the Pyrenees: Comparative Analysis of Civil Liability for Mountain Sport Activities in Italian and Spanish Law. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series, 11.

STUDENT PAPER N.10

Copynorms: Norme Sociali e Diritto d'Autore

PERRI, THOMAS (2012) Copynorms: Norme Sociali e Diritto d'Autore = Copynorms: Social Norms and Copyright. Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series, 10.

STUDENT PAPER N. 9

L'export vitivinicolo negli Stati Uniti: regole di settore e prassi contrattuali con particolare riferimento al caso del Prosecco

ALESSANDRA ZUCCATO (2012), L'export vitivinicolo negli Stati Uniti: regole di settore e prassi contrattuali con particolare riferimento al caso del Prosecco = Exporting Wines to the United States: Rules and Contractual Practices with Specific Reference to the Case of Prosecco. Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 9)

STUDENT PAPER N.8

Equo compenso e diritto d'autore: un'analisi comparata = Fair Compensation and Author's Rights: a Comparative Analysis.

RUGGERO, BROGI (2011) Equo compenso e diritto d'autore: un'analisi comparata = Fair Compensation and Author's Rights: a Comparative Analysis. Trento: Università degli Studi di Trento (TrentoLawand Technology Research Group. Student Papers Series, 8)

STUDENT PAPER N.7

Evoluzione tecnologica e mutamento del concetto di plagio nella musica

TREVISAN, ANDREA (2012) Evoluzione tecnologica e mutamento del concetto di plagio nella musica = Technological evolution and change of the notion of plagiarism in music Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 7)

STUDENT PAPER N.6

Il trasferimento tecnologico università-imprese: profili giuridici ed economici

SIRAGNA, SARA (2011) Il trasferimento tecnologico università-imprese: profili giuridici ed economici = University-Enterprises Technological Transfer: Legal and Economic issues Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 6)

STUDENT PAPER N.5

Conciliare la responsabilità medica: il modello "generalista" italiano a confronto col modello "specializzato" francese

GUERRINI, SUSANNA (2011) Conciliare la responsabilità medica: il modello "generalista" italiano a confronto col modello "specializzato" francese = Mediation & Medical Liability: The Italian "General Approach" Compared to the Specialized Model Applied in France. Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 5)

STUDENT PAPER N.4

"Gun Control" e Responsabilità Civile: una comparazione fra Stati Uniti e Italia

PODETTI, MASSIMILIANO (2011) "Gun Control" e Responsabilità Civile: una comparazione fra Stati Uniti e Italia = Gun Control and Tort Liability: A Comparison between the U.S. and Italy Trento: Università degli Studi di Trento. (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 4)

STUDENT PAPER N.3

Smart Foods e Integratori Alimentari: Profili di Regolamentazione e Responsabilità in una comparazione tra Europa e Stati Uniti

TOGNI, ENRICO (2011) Smart Foods e Integratori Alimentari: Profili di Regolamentazione e Responsabilità in una comparazione tra Europa e Stati Uniti = Smart Foods and Dietary Supplements: Regulatory and Civil Liability Issues in a Comparison between Europe and United States Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 3)

STUDENT PAPER N.2

Il ruolo della responsabilità civile nella famiglia: una comparazione tra Italia e Francia

SARTOR, MARTA (2010) Il ruolo della responsabilità civile nella famiglia: una comparazione tra Italia e Francia = The Role of Tort Law within the Family: A Comparison between Italy and France Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 2)

STUDENT PAPER N.1

Tecnologie belliche e danno al proprio combattente: il ruolo della responsabilità civile in una comparazione fra il caso statunitense dell'Agent Orange e il caso italiano dell'uranio impoverito

RIZZETTO, FEDERICO (2010) Tecnologie belliche e danno al proprio combattente: il ruolo della responsabilità civile in una comparazione fra il caso statunitense dell'Agent Orange e il caso italiano dell'uranio impoverito = War Technologies and Home Soldiers Injuries: The Role of Tort Law in a Comparison between the American "Agent Orange" and the Italian "Depleted Uranium" Litigations Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 1)