amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2022

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La responsabilità del Comune inerte per danno da *movida*

di Angelo Piazza

(Professore associato di Diritto privato presso l'Università degli Studi di Roma "Foro Italico")

Sommario

1. Il caso. – 2. Il quadro normativo. – 3. La legittimazione passiva del Comune. – 4. Il nesso causale tra la politica di gestione del territorio e i danni patiti dai residenti. – 5. Il danno non patrimoniale da immissioni intollerabili. – 6. La prova del danno. – 7. Conclusioni

Abstract

It is known that often from specific events that pertain to the daily life of every city big questions arise, which in reality pertain to the basic principles of a civil coexistence, as well as to the relationships between rights - different and sometimes apparently irreconcilable - of citizens, and finally again to the relationship between administration and the administered, between authority and citizenship.

Our cities are places of life and work, but also of leisure and entertainment for the young people who live there and for tourists. In the historic centres, often charming but with spaces adapted to the needs of many centuries ago, there are often the busiest and most fashionable clubs.

Often then there is a tendency to have fun in the evening hours, in which those who work actually begin to enjoy rest and sleep. It is the "nightlife" that - disappeared during the lockdown periods due to the health emergency - has forcefully returned to the fore with the return to normal life.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

Premessa.

E' noto che spesso da specifiche vicende che attengono alla quotidianità della vita di ogni città sorgono grandi questioni, che attengono in realtà ai principi di base di una civile convivenza, nonché ai rapporti tra diritti – diversi e talora apparentemente inconciliabili - dei cittadini, e infine ancora alla relazione tra amministrazione e amministrato, tra autorità e cittadinanza.

Le nostre città sono luogo di vita e di lavoro, ma anche di svago e divertimento per i giovani che vi abitano e per i turisti. Nei centri storici, spesso affascinanti ma con spazi modulati su esigenze di molti secoli fa, si trovano sovente i locali più frequentati e più alla moda.

Spesso poi si tende al divertimento nelle ore serali, in cui chi lavora in realtà inizia a godersi il riposo e il sonno. E' la "*movida*" che – scomparsa durante i periodi di *lockdown* dovuti alla emergenza sanitaria – è ritornata prepotentemente alla ribalta con il ritorno alla normalità della vita.

In un mondo ideale, tutti gli interessati troverebbero il modo di individuare il rispetto degli spazi di ognuno; in un mondo semi-ideale la autorità detta le regole e i titolari dei locali con i loro avventori le rispettano; nel mondo reale le regole – quando dettate – non vengono seguite e il cittadino che le invoca ne pretenderebbe il rispetto tramite la autorità che latita.

Su questo tema è sorto quindi un rilevante contenzioso, che prevalentemente è stato attivato da cittadini disturbati nelle loro attività e nel loro riposo, nei confronti dei titolari dei locali che non rispettano le regole su orari di apertura/chiusura, sulle modalità di somministrazione, sulle misure di mitigazione dei rumori e delle altre emissioni moleste.

Qui intendiamo peraltro occuparci di un tema parallelo ma con sue peculiarità: la tutela del cittadino, a fronte di intollerabili fenomeni di "*movida*" che ledono i loro diritti, anche quelli inviolabili come la salute, nei confronti però delle autorità che non pongono regole adeguate a regolare e contemperare il fenomeno, o non ne curano adeguatamente il rispetto. Muovendo da un esame di una sentenza di tribunale di merito, che affrontando la tematica costituisce la occasione per affrontare alcuni degli aspetti del tema.

1. Il caso.

Con la decisione n. 1261 del 15 marzo 2021, il Tribunale di Torino ha avuto l'occasione di affrontare un tema di stretta attualità, pronunciandosi su un controversia avente ad oggetto una situazione purtroppo piuttosto comune, che, peraltro, già si ripropone nello scenario post pandemico: la movida notturna e i disagi patiti dai residenti.

ISSN 2036-7821

La peculiarità del caso specifico sta nel fatto che i ricorrenti non hanno agito, come accaduto in altre fattispecie sottoposte al vaglio della giurisprudenza, nei confronti di uno o più locali, bensì nei confronti della Amministrazione comunale interessata[1].
Precisamente, i residenti di un quartiere di Torino - popolato da diversi locali molto frequentati - si rivolgevano all'autorità giudiziaria lamentando il continuo disturbo determinato dalle immissioni rumorose causate dalla *movida* che si svolgeva sotto le loro finestre e intorno alle loro case, con conseguente compromissione della loro serenità, del riposo e della vivibilità dell'abitazione. Chiedevano, dunque, al Tribunale di condannare il Comune a far cessare le turbative e a risarcire i danni non patrimoniali derivanti dalle immissioni rumorose illecite, anche indipendentemente dalla prova di un pregiudizio alla salute.
Dal canto suo, il Comune si difendeva deducendo di aver fatto la propria parte, e nello specifico di aver sanzionato tutti gli esercenti che non avevano rispettato i limiti acustici o adottato le prescrizioni imposte, di aver fatto monitorare la situazione dall'ARPA annualmente, e infine di aver adottato vari provvedimenti per garantire la quiete pubblica.
Il Tribunale, espletata l'istruttoria, ha riconosciuto ai ricorrenti il risarcimento del danno non patrimoniale, liquidandolo in via equitativa. In ordine, invece, ad eventuali misure di contenimento della rumorosità, come l'adozione di un piano di risanamento o la decurtazione degli orari di apertura dei locali, il giudice torinese ha rilevato di non poter intervenire in quanto trattasi scelte discrezionali proprie dell'Ente locale nel governo del suo territorio; spetta, pertanto, al Comune fare un'analisi approfondita della situazione complessiva, intervenendo con misure d'urgenza piu pregnanti di quelle in precedenza adottate.

[1] Un precedente analogo si rinviene nella decisione del Tribunale di Brescia del 26 settembre 2017, n. 2621, con nota di P. GATTO, *Responsabilità del Comune in caso di immissioni sonore provenienti dalla strada pubblica*, in *Ridare.it*, 6 agosto 2018.
In quel caso, il Tribunale aveva condannato il Comune a far cessare le turbative e a risarcire agli attori il danno non patrimoniale; nonostante l'assenza di danno biologico, era stato valorizzato il diritto al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria abitazione. Il Comune, inoltre, era stato condannato al rimborso delle spese sostenute dagli attori per l'insonorizzazione dei propri immobili; venivano, invece, respinte sia la domanda di risarcimento per deprezzamento dell'immobile, sia la perdita della caparra per non aver potuto cedere l'appartamento.
Si segnala un'altra interessante pronuncia, successiva a quella in commento, adottata dal Tar Lombardia il 19 maggio 2021, n. 1214, che ha visto anche in questo caso riconosciute le ragioni del condomino ricorrente che aveva agito per l'ottemperanza di due precedenti pronunce già favorevoli emesse dal Tar lombardo, la 1979 del 16 novembre 2019 e la 2054 del 2 novembre 2020. Nella precedente sentenza 2054/2019, il Tar aveva accolto l'impugnazione avverso il silenzio dell'amministrazione comunale a fronte dell'istanza di adozione di ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare la situazione di intollerabile inquinamento acustico, con conseguente ordine all'amministrazione di provvedere.

ISSN 2036-7821

2. Il quadro normativo.

Nel caso affrontato dalla sentenza in commento, la tutela richiesta dai ricorrenti è doppia: la prima, garantita dall'art. 844 cod. civ., preordinata all'inibizione del protrarsi delle immissioni e al ripristino dello *status quo ante*; la seconda, *ex* art. 2043 cod. civ., volta ad ottenere il risarcimento del danno.

Invero, le immissioni illecite, come affermato in più occasioni dalla giurisprudenza di legittimità, costituiscono un fatto illecito perseguibile, in via cumulativa, sia con l'azione diretta a farle cessare (avente carattere reale e natura negatoria), che con quella intesa ad ottenere il risarcimento del pregiudizio che ne sia derivato (di natura personale)[2].

Sul concetto di "illiceità" delle propagazioni, occorre partire dal dettato dell'art. 844 cod. civ.[3], che dichiara lecite 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[4].

La valutazione della sopportabilità delle immissioni ruota quindi intorno al criterio della "normale tollerabilità" che si propone come spartiacque tra immissioni tollerabili ed intollerabili, e, dunque, tra immissioni lecite e illecite.[5]

Nel caso in esame, è indubbio che ci si trovi in presenza di immissioni intollerabili; il superamento della soglia di normale tollerabilità fissata in via generale dal legislatore è dimostrato dall'istruttoria svolta, e in particolare dalla perizia fonometrica del CTU, ove si osserva che i rilievi fonometrici *"...dimostrano e confermano che il limite*

---

[2] Cass. civ., Sez. II, 2 giugno 2000, n. 7420, in *Giur. It.*, 2001, 2, 242.

[3] Per una ricognizione in materia di immissioni, v., tra i vari, M.C. BIANCA, *Diritto civile*, IV, *La proprietà*, Milano, 2017, 159 ss.; A. GAMBARO, *La proprietà. Beni, proprietà, possesso*, Milano, 2017, 272 ss.; M.A. MAZZOLA, *Le immissioni*, in *Proprieta` e diritti reali*, a cura di R. Clarizia, Torino, 2016, 373 ss.; C. SALVI, *Immissioni*, in *Enc. Giur. Treccani*, XV, Roma, 1989, 8; G. VISINTINI *Immissioni (Dir. Civ)*, in *Noviss. Dig. It.*, Appendice, III, Torino, 1982, 1220.

[4] E' importante sottolineare quanto precisato dalla giurisprudenza di legittimità, la quale afferma che "*Il limite di tollerabilita' delle immissioni rumorose non e', invero, mai assoluto, ma relativo proprio alla situazione ambientale, variabile da luogo a luogo, secondo le caratteristiche della zona e le abitudini degli abitanti, e non puo' prescindere dalla rumorosita' di fondo, ossia dalla fascia rumorosa costante, sulla quale vengono ad innestarsi i rumori denunciati come immissioni abnormi (c.d. criterio comparativo), sicche' la valutazione ex articolo 844 c.c., diretta a stabilire se i rumori restino compresi o meno nei limiti della norma, deve essere riferita, da un lato, alla sensibilita' dell'uomo medio e, dall'altro, alla situazione locale. Spetta, pertanto, al giudice di merito accertare in concreto il superamento della normale tollerabilita' e individuare gli accorgimenti idonei a ricondurre le immissioni nell'ambito della stessa, supponendo tale accertamento un'indagine di fatto (…)*". Così, Cass. civ., Sez. II, sentenza 20 gennaio 2017, n. 1606, *in Repertorio Foro Italiano* 2017, *Proprietà*, n. 30 , *in Mass.* 2017, 69.

[5] Sembra opportuno rammentare che, a tale criterio principale, se ne aggiungono altri due previsti dal secondo comma dell'art. 844 cod. civ., di cui uno obbligatorio e uno facoltativo e sussidiario.

Il primo consiste nel contemperamento, da parte del giudice, delle esigenze della produzione con le ragioni della proprieta`; il criterio facoltativo, invece, è quello della priorità di un determinato uso, di cui il giudice "può" e non "deve" tener conto.

L'intento perseguito dalla norma appare chiaro, la proprietà deve essere tutelata ma non a discapito dello sviluppo economico ed industriale del Paese, anche se pyre tali ultime esigenze vanno contemperate con quelle del proprietario: un equilibrio affidato anche al saggio esercizio della discrezionalità del giudicante.

ISSN 2036-7821

differenziale notturno, all'interno delle abitazioni degli attori a finestre aperte, risulta sempre superato".

Merita attenzione, quindi, il successivo passaggio logico compiuto dal giudice torinese, il quale, una volta accertata l'intollerabilità delle immissioni, osserva tuttavia – in accordo con le considerazioni svolte dal resistente – che cio` che accade nelle strade e nelle piazze del quartiere non dipende da eventi organizzati o autorizzati dal Comune, ma dalla libera aggregazione di un numero eccessivo e incontrollato di persone, attirate dalla presenza dei numerosissimi esercizi commerciali. Pertanto, le "propagazioni" che raggiungono le case dei ricorrenti si situano al di fuori di una condotta positiva del Comune, essendo riconducibili – inequivocabilmente – alla *movida*.

L'indagine – si legge nella decisione – attiene dunque a un profilo diverso: occorre stabilire se davvero il Comune abbia posto in essere tutto quanto era in suo potere/dovere per ricondurre le immissioni rumorose entro i limiti previsti per ciascuna zona, secondo la sua classificazione acustica, e, in generale, per evitare o contenere gli altri effetti nocivi della *movida*. Il nesso causale tra i danni patiti dai ricorrenti e le azioni o le omissioni del Comune è da ricercarsi, dunque, secondo la norma generale dell'art. 2043 cod. civ.

E ovviamente a tal fine occorre valutare la natura di responsabilità diretta derivante dalla condotta anche omissiva della Ammnistrazione, alla luce della lesività della stessa condotta.

3. La legittimazione passiva del Comune.

Un aspetto centrale della questione giuridica sottoposta al vaglio del Tribunale riguarda la legittimazione passiva del Comune per i danni subiti dai residenti a causa della *movida*.

Per sostenere il difetto di legittimazione passiva, la amministrazione municipale resistente rileva che "*il principale elemento di disturbo proviene dagli esercizi commerciali e dal comportamento abnorme degli avventori e di coloro che, in genere, popolano le strade della movida*". Pertanto, il Comune non potrebbe essere chiamato a rispondere per l'illecita condotta di terzi.

Ebbene, a parere del Tribunale, non può escludersi la legittimazione passiva del Comune per aver intrapreso e mantenuto una politica errata di gestione del territorio, per aver adottato provvedimenti privi della dovuta efficacia contenitiva dei rumori e per aver omesso di vigilare sull'area comunale interessata dalla *movida*.

Benchè la genesi dei rumori sia evidentemente addebitabile a terzi, si deve quindi stabilire se davvero il Comune abbia posto in essere tutto quanto era in suo potere – meglio e più precisamente ancora in suo dovere - per ricondurre le immissioni

ISSN 2036-7821

rumorose entro i limiti previsti per ciascuna zona, secondo la sua classificazione acustica, e, in generale, per evitare o contenere gli altri effetti nocivi del fenomeno.
Se tale analisi giunge a conclusioni negative, può ricostruirsi una diretta responsabilità dell'Ente locale, quantomeno sul piano di condotta omissiva.

4. Il nesso causale tra la politica di gestione del territorio e i danni i danni patiti dai residenti.
Nell'indagine circa la sussistenza di una responsabilità in capo al Comune per le immissioni acustiche, il Tribunale di Torino parte dall'analisi delle fonti normative che attribuiscono specifiche competenze in capo all'Ente locale.
In particolare, si fa riferimento alla legge n. 447 del 26 ottobre 1995 (legge quadro sull'inquinamento acustico), la quale individua, all'art. 6, le specifiche competenze dei Comuni; vengono in rilievo l'adozione di regolamenti per l'attuazione della disciplina statale e regionale e i piani di risanamento acustico, disciplinati dal successivo art. 7. L'art. 14, richiamato dall'art. 6, regola la materia dei controlli, e l'art. 9 prevede l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti per il ricorso temporaneo a forme di contenimento e di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibizione totale o parziale di determinate attivita`. I piani di risanamento devono individuare la tipologia e l'entita` dei rumori e l'individuazione delle priorita`, delle modalita` e dei tempi necessari per raggiungere l'obiettivo, anche attraverso l'adozione di misure cautelari a carattere d'urgenza.
Viene richiamata, inoltre, la legge n. 52 del 20 ottobre 2000 della Regione Piemonte che ha ripreso gli stessi temi, attribuendo ai Comuni la competenza rispetto ai piani di risanamento acustico, agli interventi in caso di superamento dei valori di attenzione e, in generale, a ogni attivita` di controllo, contenimento e abbattimento dell'inquinamento da rumore.
Nel caso che ci occupa, il Comune ha utilizzato i poteri di cui dispone *ex lege* con una serie di interventi.
Osserva, tuttavia, il giudice torinese che si tratta di interventi che si sono rilevati insufficienti. Il Comune, pur non ignorando il problema della *movida*, non ha adottato alcun piano di risanamento acustico, non ha controllato il flusso delle persone e non ha regolato in modo adeguato gli orari delle attività.
Il Comune avrebbe dovuto procedere a "*un'analisi approfondita della situazione complessiva, verosimilmente quella richiesta dal piano di risanamento acustico, intervenendo, nel frattempo, con misure d'urgenza assai più pregnanti di quelle fin qui adottate*".
In particolare, nella decisione si evidenzia che "*Se c'è gente ovunque significa che nessuno degli esercenti ha rispettato l'obbligo di controllarne l'afflusso nelle proprie adiacenze: dunque, assai piu` locali avrebbero dovuto essere sanzionati o chiusi. Se un numero imprecisato di* dehors *ha invaso il suolo pubblico e vi si svolgono attivita`, non consentite, di somministrazione di alimenti e bevande, il Comune avrebbe dovuto revocare i relativi atti*

ISSN 2036-7821

autorizzativi, sino a liberare le strade e a concentrare le consumazioni all'interno dei locali (…)".

Centrale è, poi, la questione dei limiti orari piuttosto ampi; il che, rileva il giudicante, "*equivale a permettere tutto: nella sostanza, l'assembramento degli avventori puo` continuare fino a notte fonda e, verosimilmente, protrarsi, prima che la folla si diradi, ben oltre gli orari pur permissivi*".

Sulla base di tali elementi, conclude il Tribunale che non si puo` negare che sussista il nesso di causalita` tra cio` che accade nel quartiere e le scelte (o anche le non scelte o inerzia) del Comune. L'eccessivo e persistente affollamento del quartiere, con i conseguenti pregiudizi a danno di residenti, è fatto dipendere dalle misure carenti o insufficienti poste in essere dal Comune.

La fattispecie in esame diverge dai consueti dibattiti sulle immissioni che tradizionalmente trattavano, in prevalenza, questioni relative alla misura delle immissioni ma, in ogni caso, sempre in ragione di responsabilità commissiva, affrontando, al contrario, una ipotesi di responsabilità omissiva della Pubblica Amministrazione.

Ebbene è noto che, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale[6], la responsabilità della Pubblica Amministrazione 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 inadempiuto, ma anche quando detta condotta si ponga come violazione del principio generale di prudenza e diligenza, di cui è espressione l'art. 2043 cod. civ.

Nella fattispecie in esame si può ritenere che il Comune abbia violato non solo il generale principio del *neminem laedere*, ma anche lo specifico obbligo di prevenire, reprimere e sanzionare le condotte che integrano la fattispecie del disturbo alla quiete pubblica prevista dall'art. 659 c.p.

Si evidenzia di certo in tema un delicato problema, attinente al limite della discrezionalità della amministrazione e alla sindacabilità in sede giurisdizionale delle sue scelte (o non scelte).

Appare chiaro inoltre che la generalizzazione del suddetto principio rischierebbe di rendere responsabile l'Amministrazione nel caso di condotte illegittime, poste in essere da un *quisque de populo*. Quindi si tratta di fattispecie da valutare con particolare rigore ricostruttivo ed interpretativo.

In proposito va rilevato che le norme indicate dal Tribunale pongono in capo alla amministrazione comunale una serie di obblighi specifici, inerenti alla adozione di misure anche provvedimentali, la cui emanazione può al più essere ritenuta discrezionale (e solo in limitata parte, dovendosi muovere da verifiche e accertamenti tecnici) in ordine al contenuto precettivo, ma non per quanto riguarda l'*an* della

[6] *Inter alia* Cass. civ., Sez. III, 19 dicembre 2013, n. 28460, in *Danno e responsabilità*, 2014, 8-9, 809.

ISSN 2036-7821

doverosa adozione. E correttamente la sentenza accerta appunto una omissione precisa in capo all'Ente locale convenuto dai cittadini.
Ne inferisce, quindi, la sentenza che nel caso in esame risulta evidente che i provvedimenti e le attività poste in essere dal Comune sono stati del tutto carenti, così come la complessiva azione amministrativa intesa alla gestione e repressione del fenomeno della *movida* molesta.
Evidenzia il Tribunale che la condotta del Comune manifesta la scelta, nel contemperamento tra il bisogno di sonno dei residenti da un lato, e dall'altro quello dei commercianti di ottenere i loro guadagni e quello dei giovani di divertirsi, di privilegiare senz'altro le ultime due esigenze a scapito della prima.
Ora, può osservarsi che, ove la norma lasciasse alla piena valutazione dell'Ente tale contemperamento, si potrebbe porre un tema delicato di rispetto dell'area di insindacabilità del merito amministrativo; ma quando – come nella fattispecie ha valutato il Tribunale – risulta uno specifico inadempimento della Amministrazione rispetto ad obblighi normativi che hanno a monte compiuto la scelta di fondo di tale contemperamento, la violazione può *ex se* determinare il presupposto per il sorgere della responsabilità civile del Comune per i danni subiti dai cittadini.

5. Il danno non patrimoniale da immissioni intollerabili.
Nel riconoscere il risarcimento del danno non patrimoniale da immissioni, il giudice torinese si è conformato all'orientamento delle Sezioni Unite della Cassazione secondo cui "*... va data continuità all'indirizzo interpretativo di recente espresso in sede di legittimità, in forza del quale il danno non patrimoniale conseguente a immissioni illecite è risarcibile indipendentemente dalla sussistenza di un danno biologico documentato, quando sia riferibile alla lesione del diritto al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria abitazione e al diritto alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini quotidiane, trattandosi di diritti costituzionalmente garantiti, la cui tutela è ulteriormente rafforzata dall'art. 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, norma alla quale il giudice interno è tenuto a uniformarsi*"[7].
Dalla decisione in esame emerge dunque – in linea con la più recente giurisprudenza di legittimità – l'affermazione di nuovi diritti "inviolabili", come quello al riposo notturno, al sonno, al tranquillo svolgimento delle normali attività e al godimento dell'habitat domestico e di quartiere.
Sembra opportuno evidenziare che, sebbene le immissioni rumorose non siano di regola fonte di danni materiali, bensì di un calo di qualità della vita di chi vive nel fondo vicino, la risarcibilità del danno non patrimoniale da immissioni indipendentemente dal danno alla salute non è stata sempre ammessa.

[7] Cass. civ., Sez. Un., 1 febbraio 2017, n. 2611, in *Resp. Civ. e prev.*, 2017, 3, 821, con nota di A. DINISI, *Immissioni intollerabili e danno non patrimoniale da lesione del diritto al godimento dell'abitazione*.

ISSN 2036-7821

Il tema, come si può facilmente intuire, si pone all'interno del percorso evolutivo – interpretativo che ha caratterizzato la categoria del danno non patrimoniale, di cui è impossibile qui ripercorrere tutte le tappe[8]. E' sufficiente, tuttavia, richiamare brevemente le sentenze gemelle del 2008, una delle quali proprio in materia di immissioni di rumori, ove si è affermato che «*non vale, per dirli risarcibili, invocare diritti del tutto immaginari, come il diritto alla qualità della vita, allo stato di benessere, alla serenità: in definitiva il diritto ad essere felici. Al di fuori dei casi determinati dalla legge ordinaria, solo la lesione di un diritto inviolabile della persona concretamente individuato è fonte di responsabilità risarcitoria non patrimoniale*"[9]. Si rammenta che, in tale occasione, la Suprema Corte ha precisato altresì che il danno non patrimoniale è categoria

[8] L'approdo giurisprudenziale sulla risarcibilità del danno non patrimoniale è di certo lontano dai rigorosi limiti imposti dall'art. 2059 c.c. che concepivano il solo danno morale, il c.d. *pretium doloris*, inteso come sofferenza psichica transitoria conseguente al pregiudizio subito, con esclusione delle lesioni all'integrità ed alla salute della persona considerati danni materiali, risarcibile ex art. 185 c.p. in presenza di una fattispecie di reato, anche se accertato in astratto e sulla base di semplici presunzioni legali. Tuttavia, questa concezione economica del diritto privato è stata gradualmente abbandonata in favore della preminenza dei valori della persona e della tesi che riteneva inadeguata l'impostazione tradizionale secondo la quale non erano risarcibili le lesioni dei diritti fondamentali. Con le note sentenze della Cassazione, terza sezione civile, nn. 8827 e 8828 del 31 maggio 2003 (in *Rassegna di diritto civile*, 2005, 1112 ss., con nota di G. CAIAFFA, *L'art. 2059 c.c.: profili riparatori (e risarcitori?) del danno alla persona*) viene superato il principio che faceva coincidere il danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c. con il solo danno morale soggettivo, giungendo ad un sistema risarcitorio del danno alla persona bipolare, contraddistinto solo dal danno patrimoniale e dal danno non patrimoniale.

In tale sistema è dunque compreso il danno morale soggettivo, il danno biologico e il danno da lesione di altri interessi di rango costituzionale inerenti alla persona, o anche detto esistenziale, sempre nei limiti dell'art. 2059 c.c. In questo quadro sono intervenute le sezioni unite della Cassazione con le quattro sentenze gemelle nn. 26972, 26973, 26974 e 26975 dell'11 novembre 2008 (tutte in *Rivista di diritto civile*, 2009, II, 97), rivisitando alcuni dei più importanti tasselli della responsabilità civile e le questioni più dibattute in materia di danno non patrimoniale. In particolare queste pronunce, hanno chiarito che la formula "danno morale" non individua una autonoma sottocategoria di danno, ma descrive, tra i vari possibili pregiudizi non patrimoniali, un tipo di pregiudizio, costituito dalla sofferenza soggettiva, che consegue alla ingiusta lesione di un interesse inerente alla persona, costituzionalmente garantito e che, per essere risarcito, non è soggetto al limite derivante dalla riserva di legge correlata all'art. 185 c.p. Dopo le sentenze delle sezioni unite del novembre 2008 si è aperto un ampio dibattito in seno ai Tribunali italiani in ordine ai criteri di determinazione del punto delle tabelle normalmente utilizzate per la liquidazione del danno biologico. Sulla evoluzione del danno non patrimoniale si rinvia, senza pretesa di esaustività, a: M. FRANZONI, *Il danno alla persona*, Milano, 1995; E. NAVARRETTA, *I danni non patrimoniali - Lineamenti sistematici e guida alla liquidazione*, Milano, 2004; U. GRASSI, *I danni non patrimoniali ed il "doppio" art. 2043 c.c.*, in *Rassegna di diritto civile*, 2008, 943 ss.; G. PONZANELLI, *Il "nuovo" danno non patrimoniale*, Padova, 2004; ID, *Il risarcimento integrale senza il danno esistenziale*, Padova, 2007; C. CASTRONOVO, *Del non risarcibile aquiliano: danno meramente patrimoniale, c.d. perdita di chance, danni punitivi, danno c.d. esistenziale*, in *Eur. e dir. priv.*, 2008, 342.

[9] Cass. civ., Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26972, in *Giur.it.*, 2009, 10, 2196.

Sulla stessa linea vedi anche Cass. civ., Sez. II, 19 agosto 2011, n. 17427, *La responsabilità civile*, 2012, 8-9, 610, con nota di G. BELLI, *Immissioni intollerabili e serenità personale: quale interesse è meritevole di tutela*. Nella decisione, si afferma che per la riparazione del danno non patrimoniale da immissioni intollerabili è necessaria la dimostrazione della sussistenza di un fatto illecito che costituisce reato o, quantomeno, la lesione di un valore della persona tutelato dalla Costituzione. Ne consegue che sono immeritevoli di tutela, qualora non arrechino nocumento all'integrità psicofisica, quei pregiudizi consistiti in disagi, fastidi, disappunti, ansie ed insoddisfazioni concernenti gli aspetti più disparati della vita quotidiana, nè possono essere qualificati come diritti risarcibili del tutto immaginari, come il diritto alla qualità della vita o allo stato di benessere e serenità.

ISSN 2036-7821

generale non suscettibile di suddivisione in sottocategorie variamente etichettate, abbandonando quindi le sottocategorie del danno esistenziale, danno estetico, danno alla vita di relazione etc., le quali non possono essere considerate fattispecie autonome di risarcimento.

Soltanto più tardi si è assistito a un ampliamento dell'area giustiziabile del danno da immissione intollerabili che abbiano arrecato nocumento a nuovi interessi rilevanti come il diritto al rispetto della vita privata e familiare[10].

Tale orientamento, seguito dalla decisione in commento, appare discostarsi dalle direttive delle Sezioni Unite nelle sentenze di S. Martino, riammettendo la possibilita` che si configuri un pregiudizio di tipo esistenziale indipendente dalla lesione del diritto alla salute da cui generalmente si fa discendere. Nel caso che ci occupa, il fondamento di tale danno e` stato rinvenuto nella 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, quali diritti costituzionalmente garantiti.

Significativo è, poi, il riferimento del giudice torinese, in continuità con la più recente giurisprudenza di legittimità, all'art. 8 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, che sancisce l'inviolabilita` del diritto umano al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza.

E' opportuno rilevare che la norma e` stata piu` volte richiamata dalla Corte di Strasburgo in pronunce relative al tema delle immissioni, ove è stato evidenziato che il diritto al rispetto del domicilio deve essere inteso non solo come diritto ad un mero spazio fisico, ma come facolta` di godimento, in tutta tranquillita`, di detto spazio; di conseguenza le relative lesioni non si limitano a violazioni materiali o fisiche, ma comprendono anche violazioni immateriali, come il rumore, le emissioni, gli odori, o altre forme di interferenze allorchè queste impediscono alla persona di godere del proprio domicilio[11].

---

[10] V. Cass. civ., Sez. II, 31 ottobre 2014, n. 23823, *Foro it.*, 2015, I, 2109, con nota di P. PARDOLESI, *La matrice degli strumenti rimediali da immissioni intollerabili*, dove si evidenzia come attraverso lo strumento di cui all'art. 844 c.c. si possa ottenere la cessazione del comportamento lesivo, oltre, ovviamente, al risarcimento del danno patrimoniale conseguente alla lesione del diritto dominicale, nonche` il risarcimento del danno non patrimoniale ove siano stati lesi i valori della persona, in particolare della salute di chi ha il diritto di godere il bene compromesso dall'immissione.

Vedi anche Cass. civ., Sez. III, 5 febbraio 2018, n. 2668; Cass. civ., Sez. II, 28 agosto 2017, n. 20445; Cass. civ., Sez. II, 4 luglio 2017, ord. n. 16408; Cass. civ., Sez. Un., 1° febbraio 2017, ord. n. 2611, tutte in *Danno e responsabilità*, 2018, 4, 478, con nota di A. L. BITETTO MURGOLO, Nuisance *e danni non patrimoniali.*

[11] C. Europea Dir. Uomo, 2 novembre 2006, Giacomelli c. Italia, in *Cass., pen.*, 2007, 1341 ss.

Si osserva che, tuttavia, Cass. civ., Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26972, ha affermato che «*ai diritti predicati dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [...] non spetta il rango di diritti costituzionalmente protetti, poichè la Convenzione, pur essendo dotata di una natura che la distingue dagli obblighi nascenti da altri Trattati internazionali, non assume, in forza dell'art. 11 Cost., il rango di fonte costituzionale, ne´ può essere parificata, a tali fini, all'efficacia del diritto comunitario nell'ordinamento interno*». La sentenza della Corte Suprema richiama C. Cost., 24 ottobre 2007, n. 348, in *Foro it.*, 2008, I, c. 40, per la quale la CEDU «*non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e*

ISSN 2036-7821

6. La prova del danno.

Il giudice torinese ammette la risarcibilità del danno non patrimoniale conseguente a immissioni illecite "indipendentemente dalla sussistenza di un danno biologico documentato", configurando in sostanza un pregiudizio di tipo esistenziale indipendente dalla lesione del diritto alla salute.

I ricorrenti non hanno allegato alcuna compromissione della salute che sia sfociata in malattia, parametrando la loro richiesta di risarcimento ai criteri tabellari del Tribunale di Milano: riferimento, quest'ultimo, che non è stato condiviso dal Tribunale di Torino, il quale ha fatto ricorso a una liquidazione equitativa del danno, non potendo lo stesso essere provato nel suo preciso ammontare.

E' opportuno soffermarsi, a questo punto, sulla dimostrazione della lesione patita dai ricorrenti.

Secondo il giudice torinese "*Che i ricorrenti siano stati lesi nel loro diritto al riposo, al sonno, al tranquillo svolgimento delle normali attività e al godimento dell'habitat domestico e di quartiere non richiede particolari dimostrazioni*".

Si rammenta che, secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di legittimità, 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 a identificare il danno risarcibile con la lesione del diritto, e quindi a creare una sovrapposizione tra danno-evento e danno-conseguenza, configurando un vero e proprio danno punitivo, per il quale non vi è copertura normativa. Ne consegue che il danneggiato che ne chieda il risarcimento è tenuto a provare di avere 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 sulla base però di elementi indiziari diversi dal fatto in sé dell'esistenza di immissioni di rumore superiori alla normale tollerabilità[12].

Sempre la giurisprudenza di legittimità precisa che l'allegazione del radicale cambiamento di vita, dell'alterazione della personalità e dello sconvolgimento dell'esistenza del soggetto deve essere circostanziata e riferirsi a fatti specifici e

non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale[...]da cui derivano ''obblighi'' per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, omisso medio, *per tutte le autorità interne degli Stati membri".*

[12] Cass. civ., Sez. VI, 18 luglio 2019, ord. n. 19434, in *Danno e responsabilità*, 2019, 6, 768 ss., con nota di A. VOLPATO, *Il danno non patrimoniale subito in conseguenza di immissioni di rumore intollerabili non può ritenersi sussistente* in re ipsa.

ISSN 2036-7821

precisi, non potendo risolversi in mere enunciazioni di carattere generico, astratto, eventuale ed ipotetico[13].

La risarcibilita` del danno non patrimoniale è quindi disconnessa dalla prova del pregiudizio biologico; una volta riscontrata l'esposizione ad immissioni sonore intollerabili, la prova della lesione al diritto al riposo notturno e alla vivibilita` della propria abilitazione può essere fornita anche mediante presunzioni. Pertanto, alla luce di un giudizio di probabilita` basato sull'*id quod plerumque accidit*, il giudice può desumere da un "fatto noto" - allegato dall'interessato e dato dall'insieme di tutte le circostanze fattuali da cui deriva il danno (si pensi, al contesto sociale, alle condizioni abitative, lavorative ed economiche del soggetto leso) - il "fatto ignoto", consistente nel pregiudizio subito[14].

Appare opportuno evidenziare che la Suprema Corte, nell'escludere ogni automatismo risarcitorio, non manca di evidenziare la differenza fra danno presunto e prova presuntiva di danno. Invero, nel primo caso vi è un'inversione dell'onere della prova, in virtù del quale spetta al danneggiante provare il contrario; nel secondo caso, la "presunzione" del danno e` invece solo il risultato finale della valutazione da compiere, è un "convincimento basato su ragionamento probatorio di tipo presuntivo, ex art. 2729 c.c.", il quale pero` non puo` mancare e deve poter essere verificabile[15].

7. Conclusioni.

L'analisi della pronuncia in commento evidenzia l'intento che muove la decisione del Tribunale, volta a far ricadere la responsabilità risarcitoria per i danni derivanti dalla *movida* sul Comune che non abbia adeguatamente amministrato il bene pubblico. Il giudice torinese, dimostrando grande sensibilità all'argomento sotteso al caso *de quo* e alle posizioni espresse dai cittadini danneggiati, ha offerto una interpretazione ampia sia delle ipotesi di responsabilità omissiva della Pubblica Amministrazione, sia del concetto di prova presuntiva del danno.

Per un verso, infatti, il Tribunale ha riconosciuto una responsabilità del Comune sia per la mancata adozione di atti e provvedimenti dovuti, sia più in generale per

[13] Cass. civ., Sez. II, 9 novembre 2018, n. 28742, in *Giustizia Civile Massimario 2018*. Nel caso di specie, la Suprema Corte ha confermato la sentenza di merito che aveva rigettato la domanda di risarcimento del danno esistenziale, conseguente a immissioni intollerabili di rumori e polveri, in assenza di allegazioni specifiche e circostanziate sul punto.

[14] Così, A. VOLPATO, *Il danno non patrimoniale subito in conseguenza di immissioni di rumore intollerabili non puo` ritenersi sussistente* in re ipsa, nota a Cass. civ., Sez. VI, 18 luglio 2019, ord. n. 19434, in *Danno e responsabilità*, 2019, 6, 774, il quale osserva che tale congegno presuntivo, opportunamente integrato, assurge in definitiva a strumento di contemperamento di due interessi parimenti meritevoli di considerazione: la necessita` di ovviare alle oggettive difficolta` di prova, restituendo al danneggiato maggiori *chance* di ristoro, senza sacrificare al contempo la struttura normativa dell'illecito aquiliano.

[15] In questi termini, la già citata Cass. civ., Sez. VI, 18 luglio 2019, ord. n. 19434.

ISSN 2036-7821

l'inefficacia della attività amministrativa funzionale al contenimento delle immissioni sonore. Il Comune avrebbe, dunque, anche violato i canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni non impedendo il protrarsi della rumorosa *movida*.
Per altro verso, la decisione del Tribunale appare riconoscere il risarcimento del danno agli attori pur in assenza di una prova rigorosa del danno non patrimoniale subito.
Invero, come anticipato, la giurisprudenza di legittimità ha ormai chiarito quali siano i requisiti per la risarcibilità del danno non patrimoniale derivante dalla lesione dei diritti inviolabili della persona, e precisamente è necessario che: l'interesse leso abbia rilevanza costituzionale; che la lesione dell'interesse sia grave, nel senso che l'offesa superi la soglia minima di tollerabilità imposta dai doveri di solidarietà sociale; che il danno non sia futile, ovvero non consista in meri disagi o fastidi e che, infine, vi sia specifica allegazione del pregiudizio, non potendo assumersi la sussistenza del danno *in re ipsa*[16]. Diversamente, la riconoscibilità del danno da immissioni *in re ipsa* finirebbe con l'identificare il danno risarcibile con la lesione del diritto, nella specie quello al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria abitazione ed alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiane, e a configurare un vero e proprio danno punitivo, per il quale non vi è copertura normativa.
Tuttavia, le difficoltà connesse alla prova del danno non patrimoniale derivante da immissioni che superino la normale tollerabilità hanno indotto i tribunali a riconoscere uno spazio crescente al ricorso a presunzioni gravi, precise e concordanti per la prova del danno sulla base, però, di elementi indiziari che non vanno oltre il fatto in sé dell'esistenza di immissioni di rumore superiori alla normale tollerabilità.
A tale proposito, è stato correttamente osservato che la linea di confine tra danno presunto e prova del danno per presunzioni, ben tracciata a livello teorico, tende ad essere più sfumata nella prassi applicativa[17].
Ebbene, la decisione in commento ne è un esempio. Invero, non si può fare a meno di osservare come il giudice torinese, al fine evidentemente di tutelare il danneggiato e ovviare alle oggettive difficoltà di prova, ha concesso il risarcimento del danno pur in assenza di allegazioni specifiche e di elementi indiziari diversi rispetto al mero fatto lesivo.

[16] Cass. civ., Sez. VI, 12 novembre 2019, ord. n. 29206; Cass. civ., Sez. Lavoro, 24 febbraio 2020, n. 4886, in Responsabilità civile e previdenza, 2021, 1, 2, 218 , con nota di C. MAZZANTI, Il danno da ritardato pensionamento e gli ostacoli nell'onere probatorio.
[17] Sempre A. VOLPATO, *cit.*, 774, il quale rimanda alle riflessioni di C. Salvi, *Il risarcimento integrale del danno non patrimoniale, una missione impossibile. Osservazione sui criteri per la liquidazione del danno non patrimoniale*, in *Europa dir. priv.*, 2014, 517 ss.

ISSN 2036-7821