

R.G. N.4216/01

Sciogliendo la riserva di cui a verbale del 5.10.05
il G.I.:

Premesso in fatto

In pendenza di giudizio ordinario gli attori, lamentando il livello intollerabile delle immissioni di rumore prodotte dalle attività dell'Autodromo di Monza, hanno chiesto che, ai sensi dell'art.700 c.p.c., sia imposta ai resistenti l'adozione degli "interventi necessari a fornire tutela al diritto alla salute" ovvero, in caso di impossibilità di tale adozione, che sia inibita parzialmente o totalmente l'attività rumorosa.

Il Comune di Milano ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in forza del generale divieto posto al Giudice ordinario di sostituirsi alla volontà dell'Autorità amministrativa e di condannare la Pubblica Amministrazione "ad un facere specifico", quale quello relativo all'adozione di "interventi diretti a tutelare il diritto alla salute" (non dei ricorrenti eventualmente ma dell'intera collettività)", nonché di inibire le attività motoristiche-sportive.

Sia il Comune di Milano, sia quello di Monza hanno eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, in quanto l'impianto è oggetto di concessione alla s.p.a. SIAS, cui competerebbe ogni responsabilità anche nei confronti dei terzi.

Tutti i convenuti-resistenti hanno, comunque, contestato la fondatezza del ricorso e delle domande

di merito proposte, concludendo per il rigetto delle avverse pretese.

Ritenuto in diritto

1. La qualificazione giuridica della fattispecie e l'ammissibilità del ricorso

E' indubbio che, quanto al merito, la fattispecie in esame, oltre che nell'ambito dell'art.2043 c.c. (in relazione alla dedotta lesione del diritto alla salute), rientri nell'ampia previsione dell'art.844 c.c..

Si tratta, infatti, del rapporto privatistico tra proprietari e/o utilizzatori di immobili: da una parte, quello su cui insiste l'autodromo (fonte delle immissioni), dall'altra, le unità abitative dei ricorrenti (che subiscono le lamentate immissioni).

Indubbia è, anche, la veste (privatistica) dei Comuni resistenti, che sono stati convenuti e si sono costituiti quali proprietari dell'immobile e dell'impianto sportivo; in ogni caso, si verte in materia di diritti soggettivi perfetti (diritto alla salute e diritto di proprietà), onde è incontestabile la giurisdizione del Giudice ordinario.

La S. C. si è da tempo pronunciata a sezioni unite sul punto, affermando che "la domanda di condanna all'eliminazione delle immissioni intollerabili di rumori, fumi e vibrazioni derivanti da una centrale per la produzione di energia elettrica, proposta dal proprietario di un fondo adiacente alla stessa, appartiene alla cognizione del giudice ordinario, in quanto, pur potendo comportare la chiusura di detta centrale, essa è diretta

alla tutela di diritti soggettivi (proprietà e salute), che si assumono lesi dalle modalità di attuazione della produzione di energia, non già alla soppressione del relativo servizio pubblico" (Cass. Sez. U., Sentenza n. 8300 del 29/07/1995).

2. In ordine alla legittimazione passiva

Consegue alla qualificazione giuridica di cui sopra il pieno riconoscimento della legittimazione passiva dei Comuni di Milano e di Monza: l'art. 844 c.c., prevedendo sostanzialmente che il proprietario di un fondo può impedire le immissioni non tollerabili "derivanti dal fondo del vicino", intenzionalmente non individua e non limita la proponibilità dell'azione nei confronti del solo soggetto cui è ascrivibile l'immissione; anzi, il riferimento al "fondo" da cui si propagano dette immissioni sta ad indicare che legittimato principale è proprio il titolare del diritto reale sul fondo medesimo.

La concorrente legittimazione passiva del proprietario e dell'autore materiale delle immissioni (nella specie la società concessionaria) è, del resto, chiaramente enunciata dalla giurisprudenza della S. C. (cfr., per tutte, Cass. sent. n. 15392 dell'1/12/2000).

Nel caso di specie, poi, rispetto ad eventuali modifiche del "fondo" da cui si propagano le immissioni (modifiche che si rivelassero necessarie al fine di ricondurre le immissioni stesse nel limite della tollerabilità), si prospetta addirittura la legittimazione passiva esclusiva del proprietario del fondo (cfr. Cass. sent. n. 13069 del 22/12/1995).

I Comuni convenuti-resistenti sono, dunque, contraddittori necessari, tanto per il merito, quanto per la cautela ex art.700 c.p.c., che costituisce la tutela d'urgenza del diritto fatto valere in via ordinaria; e la circostanza che l'esercizio delle attività motoristiche e l'utilizzazione dell'autodromo siano affidate in concessione alla società SIAS, come si è detto, non esclude la loro legittimazione passiva.

3. Normativa sull'inquinamento acustico e criterio differenziale

Ai fini dell'accertamento del *fumus* dei diritti azionati dagli attori è indispensabile l'accertamento dell'intollerabilità delle immissioni rumorose in oggetto.

In materia il criterio differenziale (differenza di 3 decibel dal rumore di fondo, causata dalle immissioni considerate) è stato da lungo tempo adottato dalla giurisprudenza. L'evoluzione interpretativa è, anzi, giunta ad escludere la rilevanza, nei rapporti fra privati, del "criterio assoluto" (che prevede il limite massimo del livello sonoro) e le stesse diversificazioni (tra giorno e notte) per criteri differenziali normativamente previsti.

In sostanza, è oggi principio indiscusso che la normativa dettata in tema di emissioni sonore (legge-quadro 26 novembre 1995, n. 447 e norme regolamentari successive) regola i rapporti tra i privati e la Pubblica Amministrazione, determinando la legittimità o meno di una determinata attività produttiva di emissioni; mentre l'ambito dei

rapporti di diritto soggettivo fra privati rimane assoggettato alla disciplina di diritto civile comune, alla luce dei principi costituzionali applicabili.

In tal senso si è ripetutamente espressa la S. C. ed è sufficiente riportare una delle massime sul punto (Cass. sent. n. 10735 del 3/08/2001): "il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 1 marzo 1991, il quale, nel determinare le modalità di rilevamento dei rumori ed i limiti di tollerabilità in materia di immissioni rumorose, al pari dei regolamenti comunali limitativi dell'attività rumorosa, fissa, quale misura da non superare per le zone non industriali, una differenza rispetto al rumore ambientale pari a 3 db in periodo notturno e in 5 db in periodo diurno, persegue finalità di carattere pubblico ed opera nei rapporti fra i privati e la P.A. Le disposizioni in esso contenute, perciò, non escludono l'applicabilità dell'art. 844 cod. civ. nei rapporti tra i privati proprietari di fondi vicini."

Va osservato che nella pronuncia che precede la S.C. ha ritenuto correttamente motivata la decisione della Corte di merito che, in riforma della sentenza di primo grado, aveva fissato in 3 db il limite accettabile di incremento del rumore anche nelle ore diurne, superato dal suono proveniente dai pianoforti utilizzati per ragioni di studio e di insegnamento, avuto anche riguardo alla circostanza che l'ambiente interessato alle immissioni rumorose, dapprima utilizzato come magazzino, era stato poi adibito a camera da letto.

4. La normativa sugli autodromi

Quanto sopra detto in ordine all'inapplicabilità al caso di specie della normativa prevista per regolare i rapporti tra

pubblica Amministrazione e privati vale, naturalmente, anche per le disposizioni specificamente dettate per gli autodromi. Va, infatti, osservato che il D.P.R. 3 aprile 2001, n.304, ("Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della legge 26 novembre 1995, n. 447") costituisce norma secondaria rispetto alla legge-quadro richiamata, di cui integra le disposizioni relativamente alla materia specifica in oggetto. Non è, quindi, revocabile in dubbio che anche il D.P.R. citato, quanto alla sfera di applicazione, vada circoscritto ai rapporti intercorrenti tra la P.A. e i privati; e ciò vale, in particolare, anche per le previsioni di cui all'art.3, relative ai limiti massimi delle emissioni, all'esclusione del criterio differenziale e alle autorizzazioni in deroga.

5. Rilevanza costituzionale dei diritti dei ricorrenti

E' indubbio che immissioni rumorose eccedenti il limite della tollerabilità, oltre che potenzialmente dannose per la salute, sono produttive di un immediato pregiudizio alle condizioni di vita essenziali per la piena realizzazione della persona (art.2 della Costituzione), soprattutto se riferibili alla vita in ambito domestico, come nel caso di specie.

La rilevanza costituzionale di tali interessi è stata riaffermata dalla S.C.: "Poiche' l'articolo 2043 cod.civ., correlato agli articoli 2 ss. Costituzione, va necessariamente esteso fino a ricomprendere il risarcimento

non solo dei danni in senso stretto patrimoniali ma di tutti i danni che almeno potenzialmente ostacolano le attività realizzatrici della persona umana, la lesione di diritti di rilevanza costituzionale va incontro alla sanzione risarcitoria per il fatto in se' della lesione (danno evento) indipendentemente dalle eventuali ricadute patrimoniali che la stessa possa comportare (danno conseguenza)" (Cass. sent. n.7713 del 7/6/2000).

6. Intollerabilità delle immissioni

La c.t.u. espletata ha accertato il superamento rilevante dei limiti, con riferimento sia al criterio assoluto (peraltro, come si è detto, non applicabile al caso di specie), sia al criterio differenziale (v. relazione 9.4.04, pag.8 e Allegato 8 alla relazione stessa).

Deve essere evidenziato che il c.t.u. ha tenuto conto della peculiare situazione dei luoghi e della presenza di altre sorgenti rumorose, quale il traffico veicolare, ed è giunto alla conclusione di cui sopra. In particolare, il consulente ha osservato che "questo criterio [differenziale - n.d.e.] è notevolmente penalizzante per un caso come quello in esame in quanto il confronto viene fatto rispetto alla media dei minimi di rumore in assenza della sorgente, escludendo quindi il rumore del traffico che, almeno in casa Milani ha una sensibile incidenza". Lo stesso c.t.u. si è, quindi, preoccupato di correggere i risultati, "assumendo come parametro di riferimento, in assenza della manifestazione, il livello equivalente (in altre parole, il rumore residuo), che tiene conto pure del contributo di tutte le altre sorgenti, compreso il traffico veicolare". Ebbene, "anche operando in questo modo ... la Normale

Tollerabilità è ampiamente superata" (relazione citata, pag.8).

Va notato che i rilevamenti nel corso della c.t.u. hanno avuto ad oggetto un numero elevato di manifestazioni motoristiche di vario tipo (v. allegati alla relazione 9.4.04) e, per questo, offrono una significativa e affidabile fonte di prova del superamento dei limiti di tollerabilità.

7. La comparazione degli interessi coinvolti

I diritti azionati dagli attori-ricorrenti, di rilevanza costituzionale, potrebbero subire una limitazione o una compressione solo per effetto di confliggenti interessi di pari rango.

I resistenti richiamano in proposito "la libertà di associazione e quindi i valori perseguiti dalle associazioni sportive e l'iniziativa economica privata, quale è indubbiamente quella collegata alle corse automobilistiche".

Il richiamo al diritto di associarsi è un fuor d'opera, atteso che nella specie non viene minimamente in considerazione il diritto enunciato nell'art.18 della Costituzione ("I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale"). Il conflitto con gli interessi dei ricorrenti nasce, infatti e incontestabilmente, da un'attività imprenditoriale (avente ad oggetto l'organizzazione e lo svolgimento di gare motoristiche), esercitata nella specie da una società commerciale (la SIAS).

Quanto al principio dell'iniziativa economica privata, fondamento e limiti emergono in modo inequivoco dall'art.41 della Costituzione stessa: l'iniziativa economica privata è considerata una "libertà" e non un "diritto soggettivo". Già solo per questa inequivoca qualificazione, la libertà in oggetto non può che cedere di fronte a inconciliabili diritti soggettivi perfetti. Ma il Costituente ha voluto eliminare qualunque equivoco in proposito, sancendo espressamente che l'iniziativa economica in questione "non può svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"; ove il termine "sicurezza" ha, non solo e non tanto, una valenza astratta (di incolumità pubblica), ma riguarda anche soggetti esattamente determinati o determinabili e tende ad assicurare la prevenzione di specifiche situazioni dannose. Tale interpretazione, oltre che desumibile dal dato letterale, traspare in modo inequivoco dalle pronunce della S. C. (cfr., per tutte, Cass. 17314 del 30/08/2004).

8. Priorità dell'uso - irrilevanza

Alla luce delle considerazioni che precedono risulta evidente che, nel conflitto fra gli interessi dedotti in giudizio, non possa che essere riconosciuta la prevalenza a quelli fatti valere dai ricorrenti.

Con riferimento ai diritti costituzionali al libero e pieno realizzarsi delle attività della persona, nonché al diritto alla salute (artt.2 e 32 Cost.), dunque, non è neppure prospettabile un criterio di mitigazione o compressione in funzione di

un'attività economica esercitata in forme incompatibili con gli stessi diritti. Ancor meno rilevante risulta il criterio di priorità temporale, che ' tenga conto, cioè, che l'attività imprenditoriale è iniziata prima dell'insorgere del conflitto fra interessi contrapposti.

Nella fattispecie, la preesistenza dell'Autodromo all'acquisto o all'occupazione delle unità abitative da parte dei ricorrenti potrebbe assumere rilevanza nel solo ambito di applicazione ristretta dell'art.844 c.c. ("nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria ... può tener conto della priorità di un determinato uso"), cioè, sul piano della tutela del diritto di proprietà. La questione, peraltro, resta superata in considerazione dei preminenti diritti di rilevanza costituzionale sopra esaminati.

Analogamente è a dirsi relativamente al criterio (posto sempre dal 2° comma dell'art.844 c.c.), di contemperamento delle "esigenze della produzione con le ragioni della proprietà".

In ogni caso, va considerato che nella specie le esigenze della "produzione" si traducono nell'esercizio di un'attività assolutamente voluttuaria (gare motoristiche), pericolosa, priva di utilità sociale e con un pesante impatto ambientale; caratteristiche che rendono l'attività stessa legittima e lecita solo ove non vengano pregiudicati interessi giuridici di maggiore dignità, quali quelli di cui sono portatori, gli odierni ricorrenti.

9. Sull'imminenza e irreparabilità del danno

Accertato, come si desume dai rilevamenti del c.t.u., il superamento dei limiti di tollerabilità delle immissioni rumorose, risultano provati, agli effetti del procedimento cautelare ex art.700 c.p.c. e della relativa cognizione sommaria, anche l'imminenza e l'irreparabilità del danno paventato. Alcuni dei ricorrenti hanno prodotto certificazioni mediche a supporto di lamentate patologie, eziologicamente ricollegabili alle immissioni in oggetto. Tali certificazioni, in sede cautelare, costituiscono più di un semplice indizio a supporto del danno alla salute; danno che si prospetta non più soltanto temuto, ma già in parte realizzato. Comunque, è appena il caso di osservare che, in base ai dati di comune esperienza e alle acquisizioni indiscusse sul piano medico-legale, l'esposizione prolungata a fonti di rumore eccedenti la normale tollerabilità, oltre a menomare il diritto al benessere e alla piena estrinsecazione delle facoltà personali (protetti dall'art.2 della Costituzione), è concretamente suscettibile di causare danni, anche irreversibili, alla salute.

E', pertanto, evidente che le attuali immissioni rumorose non possono protrarsi nel tempo, pena la lesione di interessi, e anzi, di diritti individuali costituzionalmente tutelati.

Non è superfluo ricordare che i diritti individuali in esame, una volta lesi, non possono essere risarciti né in forma specifica, né per equivalente, in quanto la liquidazione di una somma di danaro non offre al danneggiato la possibilità di procurarsi, neppure in via mediata, la soddisfazione dell'interesse pregiudicato, ma fornisce solo

Del

un'utilità del tutto diversa (patrimoniale) di carattere meramente indennitario e che non può avere mai contenuto restitutorio del diritto pregiudicato. In tal senso, quindi, la situazione di pericolo dedotta dai ricorrenti delinea un pregiudizio tipicamente irreparabile ai sensi e per gli effetti dell'art.700 c.p.c..

10. Le misure adottabili

Nel caso in esame l'esigenza immediata di protezione dei diritti dei ricorrenti, in attesa della definizione del giudizio di merito, impone l'accoglimento del ricorso.

In ordine alle cautele in concreto praticabili risulta esclusa, allo stato, l'adozione di misure idonee a limitare le immissioni e che consentano di mantenere inalterata l'attività motoristica. Non è, infatti, emersa fino ad oggi la concreta possibilità di interventi efficaci per ricondurre le immissioni nel limite della tollerabilità.

Per altro verso, la rilevanza costituzionale degli interessi dei ricorrenti esclude l'adozione di provvedimenti di limitazione meramente temporale dell'attività dell'autodromo: il rispetto di diritti di tale natura non può essere previsto in forma discontinua o a giorni alterni.

Allo stato, l'unica misura in concreto adottabile è la sospensione dell'attività motoristica che preveda l'impiego di veicoli non muniti di idoneo sistema silenziatore.

Le immissioni e la loro intollerabilità dipendono, infatti, dall'utilizzazione di motori sportivi privi di idoneo apparato silenziatore. Il dato è

assolutamente evidente se si considera quanto è stato rilevato dal c.t.u. in relazione alla situazione dei luoghi, connotata dalla presenza di traffico veicolare urbano di notevole intensità (ma riconducibile a veicoli muniti di silenziatore), nei pressi delle abitazioni interessate (v. sopra, al paragrafo 6). In sostanza, il superamento del limite differenziale è certamente ascrivibile all'assenza di efficaci dispositivi di riduzione delle emissioni alla sorgente. Il provvedimento di inibizione temporanea, fino all'adozione di efficaci misure di contenimento delle immissioni, deve quindi essere circoscritto allo svolgimento di attività motoristiche che prevedano l'impiego di mezzi non muniti di idoneo sistema silenziatore.

PQM

Visto l'art.700 c.p.c., in accoglimento del ricorso, nell'ambito dell'Autodromo Nazionale di Monza e fino a quando non saranno adottate idonee misure di limitazione delle immissioni rumorose lamentate dai ricorrenti, inibisce alla SIAS s.p.a. ed ai Comuni di Milano e di Monza, per quanto di rispettiva competenza, lo svolgimento di attività motoristiche che prevedano l'impiego di mezzi non muniti di idoneo sistema silenziatore.

Milano 11.11.05.

Il G. I.

Dr. M. Manunta

