

Il "problema" movida. Inquadramento giuridico, tra diritto pubblico e privato, cenni.

Avv. Santo Durelli

Foro di Genova santo.durelli@gmail.com

Sommario: 1) Significato del termine Movida, sua evoluzione 2) La Malamovida 3) Gli strumenti (inadeguati) per combattere il fenomeno: 3.1) azione civilistica ex art. 844 c.c. 3.2) l'azione penale 3.3.) le ordinanze comunali 4) Considerazioni conclusive

1) Significato del termine Movida, sua evoluzione

L'originario significato del termine MOVIDA è quello di contraddistinguere quel fenomeno di massa di fruizione collettiva di luoghi ed esercizi pubblici nelle ore serali e notturne, in cui esprime e si attua il piacere di stare assieme, di vivere relazioni e tempo libero nelle nostre città, piccole o grandi che siano.

Un fenomeno positivo, capace di generare valore sociale e buona qualità di vita oltre che valore economico.

Ma con il tempo, e soprattutto nel nostro paese, il termine Movida ha mutato il suo significato, che è degradato a connotare un fenomeno negativo, ossia di pressione antropica che grava su porzioni del territorio, in particolare nei centri storici, attraverso la presenza di molti locali che hanno il loro business nella vendita di alcolici ed i cui avventori, non essendovi spazi sufficienti all'interno dei locali stessi, asportano le bevande che consumano all'esterno, sulla pubblica via.

Un fenomeno in cui sono concentrati e si intrecciano comportamenti giuridicamente illeciti e per più concorrenti profili, oltre che socialmente preoccupanti:

- il disturbo della quiete pubblica e l'inquinamento acustico;
- l'occupazione di suolo pubblico e anche privato;
- mancanza di rispetto del decoro pubblico e forme di vandalismo;
- aggressioni e risse;
- furti e forme varie di inciviltà.

2) La malamovida

Quando queste condotte si verificano in modo sistemico, allora si ha un fenomeno che è stato definito con il termine assai incisivo ed efficace di Malamovida

Questa è un fenomeno distinto dalla Movidà anche se in essa compreso, nel senso che si manifesta negli stessi luoghi e si dispiega solitamente nelle ore più tarde quando l'alcol e le sostanze stupefacenti hanno raggiunto in molti dei suoi partecipanti un livello alto.

La Malamovida ha assunto in molte città italiane aspetti sempre più preoccupanti, causati da scarsa e comunque inefficace governance da parte delle nostre amministrazioni.

Basti pensare all'aver permesso una eccessiva concentrazione di locali dove la vendita di alcolici è il principale fine e l'insediamento di attività che hanno forma del take away, ossia locali di piccole dimensioni, semplici erogatori di cibo e alcolici che vengono poi consumati all'esterno, sul suolo pubblico, con massimizzazione dei profitti e con scarico sulla collettività di costi sociali altissimi.

Si pensi ancora ai venditori ambulanti abusivi, che sfuggono ad ogni regola, anche di orario, e che la mancanza di controlli consente loro di proliferare.

Protagonisti della Malamovida (loro malgrado perché ne sono le principali vittime) sono i residenti dei luoghi ove essa si svolge. Recentemente il Censis ha eseguito una indagine, commissionata dalla Federazione Italiana Servizi Pubblici, i cui risultati sono stati esposti e discussi in un importante convegno tenutosi a Milano qualche mese fa.

Dal rapporto emerge un profilo di persone esasperate, stanche, rabbiose, che si percepiscono come l'anello debole della catena. Nel contempo però capaci di reagire, di far sentire la loro voce, con la creazione di numerosi comitati su tutto il territorio, che hanno fatto "rete", che organizzano convegni, che si scambiano informazioni ed esperienze.

3) Gli strumenti (inadeguati) per combattere il fenomeno

Quali gli strumenti giuridici per combattere la malamovida ?

Non vi sono strumenti di lotta specifici contro il fenomeno allorché si dispiega in tutte le sue patologie. Vi sono strumenti finalizzati a inibire o reprimere una o più specifiche condotte ma, proprio in quanto la Malamovida costituisce un concentrato di illiceità, difficilmente si rivelano idonei a fronteggiare il fenomeno in modo adeguato ed efficace.

Senza pretesa di completezza, ne esaminiamo alcuni, soffermandoci per restare più in tema del Convegno, sulle problematiche di inquinamento acustico.

3.1) Azione civilistica ex art. 844 c.c.

Solo nel caso in cui l'immissione disturbante è prodotta da uno o più ben individuati locali allora l'azione in argomento è uno degli strumenti più efficaci ma, di fronte ad un fenomeno così esteso quale è la Movidà, con il parlato di centinaia di persone, con la musica di più locali, si rivela del tutto inadeguata.

Non è quasi mai possibile distinguere le fonti disturbanti, tutto si confonde. Neppure è individuabile il "fondo del vicino" che predica l'art. 844 c.c., non è quasi mai possibile attribuire la responsabilità del disturbo ad uno o più soggetti specifici.

Segnalo peraltro una recente azione civilistica promossa dal Comitato di cittadini nei confronti del Comune di Firenze in relazione ad un fenomeno non propriamente di movida ma i cui effetti erano

abbastanza simili. Ossia le ripetute manifestazioni musicali che si tenevano in Piazza Santa Croce e che comportavano grandi assembramenti di persone oltre che intollerabili immissioni acustiche prodotte da strumenti musicali

Il Tribunale, riconosciuto il pericolo di danno alla salute dei residenti, in via di urgenza ha ordinato al Comune di ridurre il numero degli spettacoli comportanti immissioni rumorose, ha imposto limiti di orario e di livelli sonori.

3.2) L'azione penale.

Nella Malamovida si rivengono plurime condotte delittuose, legate allo spaccio di stupefacenti, agli atti di vandalismo, alle risse, e inevitabilmente agli schiamazzi. Il reato di cui all'art. 659 c.p. si commette allorchè con schiamazzi si impedisce il sonno e il riposo delle persone.

Ma l'azione penale, si rivela anch'essa inadeguata ed insufficiente ad arginare un fenomeno così esteso quale è la Malamovida, sia perché sono limitate se non assenti le forze dell'ordine che presidiano le zone della Movida, sia soprattutto per il fatto che spesso i devastanti fenomeni immissivi nelle abitazioni dei residenti sono la sommatoria del parlato di una moltitudine di persone, le quali singolarmente prese non commettono nulla di illecito.

Segnalo che qualche tempo fa i media avevano riportato notizia con titoli eclatanti quali "la Cassazione riconosce i danni morali da Movida" in relazione al riconoscimento di danno a favore di una famiglia che abitava in zona Movida nella città di Lecce.

In realtà andando ad esaminare la sentenza si rileva che il disturbo non era quello tipico della Movida bensì quello prodotto da un ben individuato locale. Quindi nulla di innovativo.

3.3) Ordinanze comunali

Costituiscono il solo strumento giuridico di per sé astrattamente idoneo a contrastare la Malamovida.

Sulle ordinanze abbiamo dati statistici significativi relativamente agli anni 2009-2011 comunicati dal Censis a seguito di indagine commissionata dalla Federazione Esercizi Pubblici ed i cui risultati sono stati oggetto di esame e studio in occasione di un Convegno tenutosi a Milano nei mesi scorsi.

Complessivamente circa 500 sono state le ordinanze in materia di Movida, di cui 221 a tutela della sicurezza urbana (e di questi 2/3 al Nord), e concernenti il consumo di alcolici, l'accattonaggio e la prostituzione; vi sono state anche numerose ordinanze per contrastare il vandalismo, l'abbandono dei rifiuti, i bivacchi, l'abusivismo commerciale.

Appena il 4% le ordinanze finalizzate a combattere l'inquinamento acustico (1)

Vi è da chiedersi se questa poca attenzione a questo aspetto sia dovuto a scarsa consapevolezza della drammatica situazione in cui si trovano i residenti delle zone di mala movida e delle conseguenze prodotte sul loro stato di salute ovvero se gli interessi economici che vi sono dietro alle attività rumorose prevalgono ovvero ancora se dipende dalla poca incisività delle azioni e proteste dei disturbati.

Come gli stessi dati statistici rilevano, queste ordinanze sono per lo più settoriali, affrontano di volta in volta una specifica problematica della mala movida, magari quelle che in quel momento presentano più criticità o relative a fatti di cronaca; ma non vi sono provvedimenti *ad hoc* che affrontino in modo strutturale il fenomeno mala movida in tutte le sue derive patologiche.

Si aggiunga che queste ordinanze spesso vengono impugnate ed annullate dai TAR, il che aumenta la confusione tra gli operatori commerciali (quelli regolari si intende) ed il senso di frustrazione dei residenti.

Per capire meglio le ragioni di questi annullamenti bisogna considerare che la maggior parte di esse sono ordinanze cosiddette di necessità.

Sono provvedimenti che costituiscono una deroga ai principi di tipicità degli atti amministrativi (quali sono, ad esempio, l'autorizzazione, le licenze, i nulla osta, la concessione, l'esproprio, i bandi di gara, ecc.) tanto che vengono definiti *extra ordinem* e sono atti a contenuto indeterminato. La norma di riferimento è il Decreto Legislativo 267/2000 (Testo Unico Enti Locali) il cui art. 50 prevede che in caso di emergenza sanitaria e di igiene pubblica a carattere locale il Sindaco adotta ordinanze contingibili ed urgenti.

La finalità è dunque quella di salvaguardare le esigenze primarie della collettività, la salute, l'ordine pubblico, l'igiene, ecc.

Sono strumenti efficaci per contrastare la Malamovida? Per tamponare emergenze può darsi, ma non sono affatto strumento di *governance* permanente della Movida.

Infatti proprio per essere *extra ordinem* la loro legittimità presuppone il rispetto di una pluralità di parametri molto vincolanti.

Intanto sono ammissibili unicamente per prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini, dovuti a situazioni imprevedibili di emergenza e non fronteggiabili con i tipici provvedimenti amministrativi.

Inoltre possono produrre solo effetti temporanei, non modificano la disciplina vigente ma ne sospendono soltanto l'applicazione. Devono essere sempre motivate ed emesse all'esito di adeguata istruttoria che deve trasparire proprio dalla motivazione. Il Comune è tenuto a revocarle nel momento in cui cessa l'emergenza/pericolo.

Basta che qualcuno di questi parametri non sia rispettato che l'ordinanza è suscettibile di essere annullata.

La sentenza del TAR Liguria di fine 2011 che ha annullato l'ordinanza del Comune che aveva disposto la riduzione degli orari degli esercizi comunali è emblematica. Mancanza di adeguata istruttoria, motivazione insufficiente, in particolare perché non emergeva la circostanza che anche con la chiusura anticipata dei locali che avevano fatto ricorso al TAR il rumore sarebbe diminuito.

Sull'ordinanza contingibile ed urgente per l'inquinamento acustico ex art. 9 L. 447-95

Recita l'articolo: *Qualora sia richiesta da eccezionali ed urgenti necessita' di tutela della salute pubblica o dell'ambiente il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della giunta regionale,*

il prefetto, il Ministro dell'ambiente,..... e il Presidente del Consiglio dei ministri, con provvedimento motivato, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività. Secondo alcune pronunce, propense ad una interpretazione più estensiva, l'utilizzo del particolare potere di ordinanza contingibile ed urgente delineato dall'art. 9 deve ritenersi ("normalmente") consentito allorché gli appositi accertamenti tecnici rivelino la presenza di un fenomeno di inquinamento acustico, tenuto conto che:

- quest'ultimo rappresenta una minaccia per la salute pubblica;
- la 447-95 non configura alcun potere di intervento amministrativo "ordinario" che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti.

Recente sentenza del Consiglio di Stato (Sez. V, sentenza del 10/02/2010 n. 670) ha però riaffermata una lettura più restrittiva della sua portata, nel senso che la potestà del sindaco di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti è strettamente finalizzata a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini: il potere di urgenza può essere esercitato infatti solo per affrontare situazioni di carattere eccezionale ed imprevedute, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità, per le quali sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico (come già aveva affermato da Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2006, n. 1537) e unicamente in presenza di un preventivo e puntuale accertamento della situazione, che deve fondarsi su prove concrete e non su mere presunzioni (Cons. Stato, sez. VI, 05 settembre 2005, n. 4525).

Quindi anche per quanto attiene lo specifico aspetto dell'inquinamento acustico l'ordinanza contingibile ed urgente non è affatto sicuro strumento di lotta per il disturbo da malavida. Segnalo un caso che ritengo emblematico e da cui i residenti delle zone Movidia potrebbero trarre spunto per le azioni a loro tutela.

A metà 2011 il Comitato di una delle strade della Movidia di Parma inviò diffida al Comune perché provvedesse a portare i valori di inquinamento acustico nei limiti di legge, anche disponendo la chiusura anticipata dei locali. Il Comune non diede risposta e non prese provvedimenti concreti, per cui rimaneva in vigore una precedente ordinanza che consentiva ai locali di fare musica fino alle 0,30 dal giovedì alla domenica con livelli sonori consentiti ritenuti intollerabilmente alti. I residenti hanno proposto allora ricorso al TAR contro il silenzio- rifiuto del Comune. Nel Novembre 2011 il Tribunale ha dichiarato la illegittimità del silenzio del Comune ed ordinato a questo di assumere entro 45 giorni provvedimenti idonei a far rispettare i limiti di zona. Il tribunale non ha accolto la richiesta di anticipare la chiusura perché avrebbe violato la discrezionalità dell'amministrazione che, ha motivato il TAR, potrebbe voler adottare misure diverse per abbattere il rumore.

Figlia di questo provvedimento è stata l'adozione dopo pochi mesi di un Regolamento ad hoc per

la Movida che ha sì suscitato polemiche ma costituisce un provvedimento organico per affrontare il problema.

4) CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La Movida costituisce ormai un diffuso e radicato fenomeno di massa che si dispiega nelle nostre città, in particolare nei centri storici.

La Movida "buona" costituisce una risorsa per rendere le nostre città più vive, per averle piene di persone, che favorisce la convivialità, in grado di generare valore sociale ed economico.

La Movida però incapsula quasi sempre la Malamovida che per le sue plurime negatività, costituisce un male da estirpare. Rovina la vita dei cittadini residenti ove questa si svolge, impedisce loro il sonno ed il riposo e quindi ne pregiudica la salute, non consente loro di vivere in serenità l'ambiente domestico, svalorizza gli immobili.

C'è la necessità di una *governance* che sia organica e stabile, non più abbozzata con provvedimenti tampone, settoriali e di breve periodo, di contenuto soltanto repressivo e presi per lo più sotto la pressione mediatica conseguente a fatti eclatanti di cronaca.

Occorre espellere la Malamovida dalla Movida, per beneficiare appieno delle ricadute positive in termini di valore sociale ed economico che questa è in grado di produrre.

Per arrivare a questi risultati credo che si debba muovere dal constatare e prendere consapevolezza che:

- non vi sono soluzioni miracolistiche o singoli provvedimenti idonei a risolvere il problema, troppo vasto, complesso ed articolato essendo il fenomeno;
- il clima di scontro, la radicale contrapposizione tra residenti, da un lato, operatori commerciali e popolo della movida dall'altro, è nocivo, controproducente e sterile, non potendo gli uni pensare di far cessare un fenomeno oramai divenuto di massa, gli altri pensare di poter continuare a calpestare i sacrosanti diritti dei residenti, in primis alla salute ed alla sicurezza;
- deve essere la Pubblica Amministrazione, ed in particolare il Comune, a farsi carico di avviare un dialogo e confronto tra tutti i protagonisti, senza escludere nessuno;
- che siano avviate idonee campagne di informazione verso i giovani, possibilmente nell'ambito della scuola, sensibilizzandoli, da un lato, sui pericoli che la cultura dell'eccesso comporta e, dall'altro, renderli consapevoli dei gravi pregiudizi che vengono arrecati ai residenti nei luoghi della mala movida;
- infine potrebbe rivelarsi anche utile effettuare una campagna di responsabilizzazione degli operatori commerciali.

Credo che queste iniziative possano essere messe in campo anche senza la necessità di molte risorse.

Una prima iniziativa potrebbe essere la organizzazione di un Convegno, quali sono stati organizzati recentissimamente a Milano e Torino, dove coinvolgere la cittadinanza ed, in particolare, le rappresentanze di tutti i protagonisti della Movida, nell'ambito del quale discutere dei

dati statistici sulla Movida genovese, confrontarsi sui problemi e sulle possibili soluzioni. Espungere la malamovida dalla movida buona non sarà cosa facile nè cosa breve, ma abbiamo tutti il dovere di provarci, prima di tutto come cittadini.

Ottobre 2013

Avv. Santo Durelli

1) Dati tratti da Rapporto Finale del Convegno Movida problema o opportunità organizzata da FIPE Milano
23 Giugno 2013