

Corte di Cassazione, Sezioni Unite civile

Ordinanza 23 aprile 2020, n. 8092

Massima

Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - In genere danno ambientale - Impugnazione dei provvedimenti amministrativi relativi - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Danni alla salute o alla proprietà causati dal medesimo fatto generatore del danno ambientale - Azione risarcitoria e inibitoria - Giurisdizione del giudice ordinario - Sussistenza - Conformità dell'azione nociva a provvedimenti autorizzativi della p.a. - Incidenza sul sistema di riparto della giurisdizione - Esclusione - Fondamento - Incidenza sui poteri del giudice ordinario - Limiti.

In materia di danno ambientale, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 310 del d.lgs. n. 152 del 2006, le controversie derivanti dall'impugnazione, da parte dei soggetti titolari di un interesse alla tutela ambientale di cui al precedente art. 309, dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale, restando invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà, secondo quanto previsto dall'art. 313, comma 7, dello stesso decreto legislativo. L'eventualità che l'attività nociva sia svolta in conformità a provvedimenti autorizzativi della P.A. non incide sul riparto di giurisdizione (atteso che ai predetti provvedimenti non può riconoscersi l'effetto di affievolire diritti fondamentali dei terzi) ma esclusivamente sui poteri del giudice ordinario, il quale, nell'ipotesi in cui l'attività lesiva derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi che ne rendono possibile l'esercizio, provvederà a sanzionare, inibendola o riportandola a conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, mentre, nell'ipotesi in cui risulti tale conformità, dovrà disapplicare la predetta regolazione ed imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminarne le conseguenze dannose.

Integrale

Giurisdizione - Disastro ambientale - Emissione sostanze inquinanti da termovalorizzatore - Domanda di accertamento danni e risarcimento - Domanda di inibitoria attività di impresa autorizzata e controllata dalla P.A. - Regolamento preventivo di giurisdizione - Prevalenza del diritto alla salute - Giurisdizione del giudice ordinario

Integrale
Giurisdizione - Disastro ambientale - Emissione sostanze inquinanti da
termovalorizzatore - Domanda di accertamento danni e risarcimento - Domanda di
inibitoria attività di impresa autorizzata a controllata dalla P.A. - Regolamento
preventivo di giurisdizione - Prevalenza del diritto alla salute - Giurisdizione del giudice
ordinario

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. PETITTI Stefano - Primo presidente f.f.

Dott. GENOVESE Francesco Antonio - Presidente di Sez.

Dott. VIRGILIO Biagio - Presidente di Sez.

Dott. BISOGNI Giacinto - rel. Presidente di Sez.

Dott. GRECO Antonio - Consigliere

Dott. TRIA Lucia - Consigliere

Dott. LOMBARDO Luigi Giovanni - Consigliere

Dott. SCARANO Luigi Alessandro - Consigliere

Dott. SCRIMA Antonietta - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 28961-2018 proposto da:

(OMISSIS) S.P.A., (OMISSIS) S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliate in ROMA, presso la
CANCELLERIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentate e difese dall'avvocato (OMISSIS);

- ricorrenti -

contro

(OMISSIS), (E ALTRI OMISSIS)

- controricorrenti -

e contro

(OMISSIS), (OMISSIS), (OMISSIS), (OMISSIS), (OMISSIS), (OMISSIS);

- intimati -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 1994/2013 del TRIBUNALE di GROSSETO.

Udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 08/10/2019 dal Presidente Dott. GIACINTO BISOGNI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Dott. GIOVANNI GIACALONE, il quale chiede che la Corte, in Camera di consiglio, respinga il ricorso e dichiari la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda indicata in premessa, nonche' emetta le pronunzie conseguenti per legge.

RILEVATO

che:

1. In seguito alla verifica dell'emergenza di un disastro ambientale conseguente all'emissione di sostanze inquinanti provenienti dall'impianto termovalorizzatore gestito dalla (OMISSIS) s.p.a., gli attori hanno chiesto al Tribunale di Grosseto, con atto di citazione del 3 luglio 2013, di:

a) accertare la pericolosità, anche potenziale, per la salute e per le attività delle persone e per le cose esposte al contatto, del funzionamento dell'impianto termovalorizzatore e di trattamento dei rifiuti liquidi della società (OMISSIS) s.p.a. e della conseguente immissione ed emissione di sostanze inquinanti (in particolare diossina e furani) nelle acque del canale di scolo dell'impianto e nelle colonne d'aria sovrastanti i territori di residenza, soggiorno e attività lavorativa degli istanti, e di dichiarare l'inesistenza del diritto della società gestrice (OMISSIS) s.p.a. ad esercitare tale attività, in quanto dannosa e pericolosa;

b) accertare che nel periodo dicembre 2010- maggio 2011 e nel periodo dicembre 2012 - maggio 2013 sono stati provocati gravi danni agli istanti per dolo e colpa grave della (OMISSIS) s.p.a. per effetto delle immissioni/emissioni inquinanti;

c) in via subordinata condannare (OMISSIS) s.p.a. a rimuovere le cause che hanno determinato tali immissioni/emissioni inquinanti;

d) condannare (OMISSIS) s.p.a. al risarcimento dei danni. Gli istanti con atto di integrazione alla citazione depositato in data 31.3.2014 hanno rinunciato a tale domanda per non appesantire l'istruttoria e arrivare ad una tempestiva decisione sulla domanda di inibitoria.

2. Propongono ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione ai sensi dell'articolo 41 c.p.c., le società (OMISSIS) s.p.a. e (OMISSIS) s.r.l. rilevando di aver tempestivamente proposto, all'atto di costituzione in giudizio, eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario in relazione alla domanda di inibitoria relativa a una attività di impresa autorizzata e controllata dalla p.a.. Il giudice di merito ha proceduto tuttavia ad istruttoria mediante una ctu che, a parere delle ricorrenti, si è incentrata sulle condizioni per il legittimo esercizio dell'impianto e quindi, in definitiva, sulla legittimità degli atti amministrativi che ne costituiscono titolo abilitativo.

3. Le ricorrenti sostengono che l'azione proposta attiene all'accertamento del danno ambientale (danno-evento), una volta che gli attori hanno rinunciato alla domanda di risarcimento dei danni da loro singolarmente subiti (danni-conseguenza). Pertanto, le domande ancora sub iudice sindacano nel merito la legittimità dei procedimenti amministrativi che hanno portato alla autorizzazione dell'impianto e alla sua riapertura dopo un periodo di sospensione, tanto è vero che richiedono espressamente la declaratoria di illegittimità degli atti amministrativi in forza dei quali l'attività è esercitata e, per altro verso comportano una invasione del potere riservato al Ministro dell'Ambiente di adottare misure di prevenzione (Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, articolo 304). L'azione davanti al giudice ordinario in materia di danno ambientale è proponibile solo se diretta all'accertamento dei danni conseguenza del danno ambientale, mentre va rivolta al giudice amministrativo la domanda intesa a far accertare la illegittimità degli atti amministrativi in violazione della legge (Decreto Legislativo n. 152 del 2006, come modificato dalla L. n. 97 del 2013) e del silenzio inadempimento del Ministro rispetto alla richiesta di adozione di provvedimenti di precauzione, prevenzione o di contenimento del danno ambientale (articolo 310). Inoltre anche secondo l'articolo 133, lettera s) del c.p.a. (Decreto Legislativo n. 104 del 2010) "sono devolute alla A.G.A. le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti in violazione delle disposizioni in materia di danno ambientale nonche' avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell'Ambiente e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, prevenzione o contenimento del danno ambientale e di risarcimento del danno ambientale". Al fine di stabilire il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo occorre fare riferimento al petitum e, insistono le ricorrenti, l'oggetto sostanziale della domanda è la condanna ad inibire l'attività di termovalorizzazione (e la conseguente declaratoria di illegittimità delle relative autorizzazioni amministrative) e non la denuncia delle modalità di esercizio e l'adozione di misure idonee a ricondurre l'attività entro i limiti del lecito o del tollerabile (ai sensi degli articoli 612 e 614 bis c.p.c). Con la sentenza 11142/2017 le Sezioni Unite hanno distinto l'ipotesi in cui si contesti la legittimità dell'esercizio dell'attività in se' considerata, ovvero le modalità materiali di esercizio della stessa: la giurisdizione del giudice ordinario, secondo la citata sentenza, sussiste solo nel secondo caso.

4. Contrastano il ricorso per regolamento di giurisdizione la sig.ra (OMISSIS) e gli altri controricorrenti e intervenuti in causa che evidenziano i seguenti punti:

a) Le tutele e cautele richieste nel giudizio davanti al Tribunale di

Grosseto non riguardano il danno ambientale pubblico di cui all'articolo 300 TUA, ma la loro posizione di danneggiati effettivi e potenziali per il rapporto diretto di vicinanza e attivita' nei pressi dell'area in cui opera l'impianto della societa' (OMISSIS). Pertanto non hanno ad oggetto atti o provvedimenti espressione dei poteri autoritativi della p.a. ma si rivolgono contro gli atti illeciti compiuti o che stanno per essere compiuti dalla gestrice dell'impianto in violazione del generale principio del *neminem laedere*. Degli atti amministrativi che consentono l'attivita' non si e' richiesto l'annullamento ma l'accertamento incidentale della illegittimita' e la conseguente disapplicazione.

b) L'attivita' della (OMISSIS) non puo' essere ricondotta alla previsione dell'articolo 133 c.p.a. trattandosi di attivita' svolta da un soggetto privato in regime di libero mercato. Peraltro la giurisprudenza delle S.U. con la sentenza n. 11142/2017 ha affermato la giurisdizione dell'A.G.O. in relazione a domande inibitorie proposte nei confronti del concessionario pubblico del ciclo di smaltimento dei rifiuti a causa delle immissioni provenienti dall'attivita'.

c) Ognuno degli attori ha agito individualmente insieme agli altri litisconsorti facoltativi azionando la tutela civilistica contro le immissioni nocive e non tollerabili e lesive di diritti soggettivi individuali, indipendentemente dalla lesione del bene pubblico ambiente di cui non hanno infatti chiesto l'accertamento. Peraltro la distinzione fra danno ambientale come danno evento e danno individuale come danno conseguenza, non e' piu' seguita dalla giurisprudenza e non preclude la proposizione di una azione risarcitoria (o inibitoria) individuale in assenza di un preventivo accertamento del danno ambientale.

d) La richiesta di accertamento incidentale di illegittimita' e di disapplicazione degli atti amministrativi che autorizzano l'attivita' dell'inceneritore e' solo eventuale, ovvero subordinata all'eventualita' che tali atti, in forza della loro imperativita' e presunzione di legittimita', possano ritenersi ostativi alle spiegate domande negatorie e inibitorie.

e) La normativa speciale pubblicistica del danno ambientale di cui al Decreto Legislativo n. 152 del 2006, non e' applicabile alle azioni spiegate dagli attori e, in ogni caso, non contiene alcuna riserva di legge o condizione di procedibilita' che impedisca di agire immediatamente davanti al giudice civile con le ordinarie azioni negatorie e inibitorie avverso le immissioni nocive. Le due discipline si affiancano e hanno ragioni e contenuto distinti. (cfr. Cass. civ. 3259 del 9.2.2016).

f) Il proposto regolamento chiede la declaratoria di improponibilita' della domanda attrice per omessa attivazione del procedimento amministrativo ai sensi dell'articolo 309 e segg. TUA, senza tuttavia considerare che l'articolo 298 bis TUA e' entrato in vigore dopo l'instaurazione della controversia relativa al regolamento di giurisdizione.

5. Il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione ha depositato in data 29 maggio 2019 conclusioni scritte illustrative della richiesta di rigetto del ricorso e dichiarazione della giurisdizione del Giudice ordinario.

5. Le parti hanno depositato memorie difensive.

RITENUTO IN DIRITTO

6. Va preliminarmente ritenuta la integrita' del contraddittorio in seguito all'intervento in questo procedimento degli attori del giudizio davanti al Tribunale di Grosseto che non sono stati evocati dal ricorso per regolamento di giurisdizione.

7. Ai fini del riparto di giurisdizione rileva il carattere reale e assoluto della tutela invocata dagli odierni controricorrenti. Gli attori, nella controversia instaurata davanti al Tribunale di Grosseto, sono portatori di una posizione di diritto soggettivo individuale che hanno azionato per far valere la tutela della loro salute e il rispetto della tollerabilita' delle immissioni nella loro proprieta'. A fronte di questa posizione di diritto soggettivo vi e' l'attivita' imprenditoriale svolta dalle societa' ricorrenti per l'espletamento di un servizio di rilevanza pubblica quale e' il trattamento dei rifiuti mediante l'utilizzazione di un impianto termovalorizzatore di incenerimento. Nel conflitto fra il diritto delle societa' ricorrenti all'esercizio dell'impresa autorizzata dalla pubblica amministrazione e quello dei controricorrenti alla salute e al rispetto del limite di tollerabilita' delle immissioni nella loro proprieta' non puo' che prevalere quest'ultimo come la giurisprudenza di questa Corte ha piu' volte affermato.

8. Gia' con la sentenza n. 23735 dell'8 giugno 2006 la Cassazione a Sezioni Unite, ha ritenuto che il diritto fondamentale alla salute, proclamato dall'articolo 32 Cost., opera nelle relazioni private e limita l'esercizio dei pubblici poteri nel senso che esso e' sovrastante all'amministrazione la quale non ha alcun potere, neppure per motivi di interesse pubblico, non solo di affievolirlo, ma neanche di pregiudicarlo di fatto e indirettamente. Pertanto, nelle controversie che hanno per oggetto la tutela del diritto alla salute non vale il richiamo alla posizione di preminenza della funzione della pubblica amministrazione, la quale e' priva di qualunque potere di affievolimento di un diritto soggettivo valutato come fondamentale e assoluto dall'ordinamento. Ne deriva, secondo la citata sentenza, che la domanda di risarcimento del danno proposta dai privati nei confronti della pubblica amministrazione o dei suoi concessionari, per conseguire il risarcimento dei danni alla salute, e' devoluta al giudice ordinario.

9. Come ha chiarito in altre decisioni la giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. Civ. S.U. n. 2338 del 31.1.2018; n. 20571 del 6 settembre 2013 e n. 10186 del 15 ottobre 1998) va ricondotta allo stesso criterio la tutela inibitoria e quella risarcitoria del danno in forma specifica che anzi assume, come dimostra del resto il caso in esame, un carattere prioritario e proprio rispetto all'azione generale risarcitoria ex articolo 2043 c.c. e ciò sia con riferimento al diritto alla salute di rango costituzionale che a quello di proprietà per ciò che concerne la tutela accordata al titolare del diritto reale dall'articolo 844 c.c.. Appartiene pertanto alla giurisdizione ordinaria la domanda del privato che si dolga delle concrete modalità di esercizio del ciclo produttivo, assumendone la pericolosità per la salute o altri diritti fondamentali della persona e chiedendo l'adozione delle misure necessarie per eliminare i danni attuali e potenziali e le immissioni intollerabili (Cass. civ. S.U. n. 11142 dell'8.5.2017).

10. Questo quadro giurisprudenziale è valido e operante anche in materia di danno ambientale ed è conforme alla legislazione in materia. In particolare il Decreto Legislativo n. 152 del 2006, articolo 310, nel prevedere la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in materia di danno ambientale, si riferisce alla sola ipotesi in cui i provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'Ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale siano impugnati dai soggetti portatori di un interesse alla tutela ambientale indicati dal precedente articolo 309. Rimane invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario nel caso in cui l'azione sia promossa da soggetti a cui il fatto produttivo del danno ambientale abbia recato un danno personale alla salute o alla proprietà secondo quanto previsto del Decreto Legislativo n. 152 del 2006, articolo 313, comma 7.

11. Né questo sistema di attribuzione della giurisdizione viene ad alterarsi se l'attività di impresa che si presenti nociva o intollerabile per i terzi sia comunque conforme ai provvedimenti autorizzativi della pubblica amministrazione perché, come si è detto, la pubblica amministrazione non ha un rapporto di supremazia nei confronti dei soggetti terzi rispetto all'attività soggetta alla sua autorizzazione e controllo e non può pertanto ledere né affievolire con i suoi provvedimenti diritti soggettivi fondamentali come il diritto alla salute o diritti reali come quello di proprietà, la cui tutela dalle immissioni è già bilanciata rispetto al diritto di utilizzazione delle proprietà confinanti sulla base del parametro della tollerabilità. È erroneo pertanto distinguere, ai fini del riparto di giurisdizione, l'ipotesi in cui la nocività o intollerabilità derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi, che rendono possibile l'esercizio della attività, dalla ipotesi in cui, al contrario, l'esercizio dell'attività sia in concreto conforme ai provvedimenti amministrativi che la legittimano e regolano. Nel primo caso il Giudice ordinario sarà tenuto a sanzionare, inibendola o riportandola alla conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, nel secondo caso dovrà disapplicare quest'ultima e imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminare le conseguenze nocive o intollerabili in danno dei terzi.

12. Infine il ricorso non può trovare accoglimento neanche avendo riguardo alla prospettazione delle domande degli attori alla luce del criterio del petitum sostanziale seguito univocamente dalla giurisprudenza di queste Sezioni Unite (da ultima Cass. Civ. S.U. n. 23536 del 20.9.2019). Non appare contestabile che gli attori abbiano agito per la tutela del loro diritto alla salute e di proprietà, chiedendo l'inibizione totale dell'attività di trattamento dei rifiuti o eventualmente la sua riconduzione entro limiti di tollerabilità e non nocività per la salute e non per l'annullamento dei provvedimenti amministrativi che hanno legittimato l'attività delle ricorrenti. Sarà pertanto il Tribunale civile di Grosseto, adito dai controricorrenti, che, oltre a provvedere sulle spese del presente giudizio, accerterà se l'attività di impresa delle società ricorrenti rechi un pregiudizio alla salute o provochi immissioni intollerabili nelle proprietà degli attori e, eventualmente, se essa sia di per sé incompatibile con la tutela dei diritti degli attori ovvero se debba essere rimodulata quanto ai modi del suo esercizio per renderla tollerabile e non nociva nei confronti degli attori.

Per questi motivi, rigettato il ricorso, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario che regolerà anche le spese del presente procedimento.