

## QUALITÀ DELL'ARIA: AL GIUDICE NAZIONALE L'ARDUA SENTENZA (II PUNTATA)

DI CHIARA MARIA LORENZIN

**CORTE DI CASSAZIONE, Sezioni Unite Civili, Ord., 24 gennaio 2023, n. 5668 - A. Spirito primo presidente f.f. - A. Manna, presidente - F. M. Cirillo rel. Consigliere - B.T. (Avv. G. Amorelli) contro Regione L. (Avv.ti A. Santagostino e P. Pujatti) e Comune di M. (Avv.ti M. Autieri, A. Bartolomeo, I. Marinelli, A. Mandarano, A. Pelucchi e S.M. Licciardo)**

*Spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda di risarcimento del danno alla salute avanzata nei confronti della P.A. qualora sia dedotta l'omessa adozione degli opportuni provvedimenti necessari per la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento, in quanto l'azione si basa sulla tutela del fondamentale diritto alla salute che, non tollerando compressioni neppure da parte dei pubblici poteri, ha sempre natura di diritto soggettivo, non degradabile ad interesse legittimo. (Nella specie, regolando un conflitto negativo sollevato dal giudice amministrativo, la S.C. ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario e cassato il provvedimento del tribunale, il quale - ritenendo che la domanda riguardasse il mancato esercizio, da parte del Comune e della Regione, dei poteri amministrativi finalizzati alla tutela dei cittadini dall'inquinamento atmosferico - l'aveva declinata) - (Fonte: Giustizia Civile Massimario 2023)*

Con l'ordinanza in commento, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione affrontano e risolvono il tema della giurisdizione per le controversie in tema di risarcimento del danno alla salute domandato ad una pubblica amministrazione e rappresentato quale conseguenza dell'esposizione ad elevati o comunque non tollerabili livelli di inquinamento atmosferico.

Un cittadino ha convenuto in giudizio, davanti al Tribunale ordinario, il Comune e la Regione, domandando la relativa condanna al risarcimento dei danni dallo stesso subiti in conseguenza del mancato rispetto, da parte dei convenuti, dei limiti fissati dalla legge a tutela della salute umana in materia di qualità dell'aria.

Il Tribunale ordinario, a fronte dell'eccezione in tal senso sollevata dalla regione convenuta, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo sul presupposto che l'attore aveva lamentato il mancato esercizio, da parte del comune e della regione, dei poteri amministrativi finalizzati alla tutela dei cittadini dall'inquinamento atmosferico. La causa è stata poi riassunta davanti al T.A.R. che ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione.

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite<sup>i</sup> ha aderito alla posizione sostenuta dal T.A.R., riconoscendo la giurisdizione del giudice ordinario e richiamando, a tali fini, l'orientamento affermatosi per le cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà (cfr. Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 23 aprile 2020, n. 8092), nonché l'indirizzo affermatosi per le controversie in cui il privato, deducendo l'omessa adozione, da parte della pubblica amministrazione, degli opportuni provvedimenti a tutela del diritto alla salute, domandi nei confronti della stessa il risarcimento del danno non patrimoniale conseguente a immissioni intollerabili di odori e polveri (cfr. Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 27 luglio 2022, n. 23436 e Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 12 novembre 2020, n. 25578). Si ricorda inoltre nella pronuncia in commento il consolidato indirizzo in tema di immissioni acustiche intollerabili secondo cui *"l'inosservanza da parte della P.A. delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni può essere denunciata dal privato davanti al giudice ordinario non solo per conseguire la condanna della P.A. al risarcimento dei danni, ma anche per ottenerne la condanna ad un fare, tale domanda non investendo scelte ed atti autoritativi della P.A., ma un'attività soggetta al principio del neminem laedere"* (Cass. S.U., 12 ottobre 2020 n. 21993).

Appartiene dunque alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia nella quale il privato, deducendo l'omessa adozione, da parte dell'amministrazione, degli opportuni provvedimenti a tutela del diritto -inviolabile- alla salute, chieda il risarcimento del danno non patrimoniale quale conseguenza dell'aria insalubre e inquinata che l'interessato respira, non potendo assumere rilevanza ai fini dell'individuazione del giudice competente la circostanza che sia stato altresì richiesto di ordinare all'amministrazione l'adozione di misure atte a migliorare la qualità dell'aria. L'oggetto principale della domanda è, infatti, rappresentato dalla prospettata lesione del diritto alla salute (che si legge nell'ordinanza *"mantiene sempre la sua natura di diritto soggettivo non degradabile ad interesse legittimo"*) rispetto al quale le modalità di protezione richieste al giudicante riguardano il merito del giudizio.

La decisione, estendendo al tema dell'inquinamento atmosferico principi consolidati, risulta di notevole interesse nella prospettiva della tutela del diritto alla salute in relazione ad una matrice ambientale tanto essenziale per la vita umana quanto complessa e caratterizzata da emissioni provenienti da differenti fonti antropiche (pubbliche e private) il cui contributo percentuale ma anche qualitativo varia notevolmente anche all'interno della medesima regione.

Al giudice ordinario non spetterà dunque la modifica o la riedizione di procedure amministrative, bensì la valutazione della possibile lesione del diritto alla salute, *ex art. 32 Cost.*, che implicherà la verifica non scontata del nesso di causalità tra l'omissione di misure di miglioramento della qualità dell'aria (che sarà prospettata) e il danno (che si assumerà subito). E, a tali fini, non pare superfluo ricordare che, in tema di qualità dell'aria, i valori limite previsti nel citato D.Lgs. n. 155/2010 -che ha recepito la direttiva 2008/50/CE- rappresentavano già all'epoca un compromesso tra le esigenze economiche e di vita e quelle di tutela della salute e da allora l'Organizzazione Mondiale della Sanità, alla luce delle evidenze scientifiche più recenti, ha riconsiderato le soglie di pericolosità di alcuni inquinanti, abbassandole (cfr. a titolo esemplificativo il livello raccomandato per il biossido di azoto è oggi indicato in 10 µg/m<sup>3</sup>, mentre nel 2005, come nel D.Lgs. n. 155/2010, era previsto 40 µg/m<sup>3</sup>; per il PM 2.5 il menzionato D.Lgs. n. 155/2010 prevede un limite di 25 µg/m<sup>3</sup>, laddove le Linee Guida OMS prescrivevano 10 µg/m<sup>3</sup> nel 2005 e 5 µg/m<sup>3</sup> nel 2021).

Per un nuovo aggiornamento in merito ai diritti dei singoli in rapporto all'inquinamento atmosferico dovremo dunque attendere le sentenze di merito del giudice ordinario che non mancheranno date le numerose aree caratterizzate da livelli elevati di inquinamento e, dunque, il gran numero di persone potenzialmente coinvolte (sul punto cfr. anche le conclusioni dell'Avvocatura generale nella causa

C-61/21 che ha portata alla Sentenza della Corte UE, grande sezione, 22 dicembre 2022, commentata nel precedente numero di questa rivista).

---

<sup>i</sup> Come anche precisato in Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 15 febbraio 2022, n. 4873 “*la giurisdizione si determina sulla base della domanda e che, ai fini del suo riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il cosiddetto petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto sulla base della causa petendi, ossia sui soli fatti dedotti a fondamento della pretesa fatta valere con l'atto introduttivo della lite, di cui essi sono manifestazione, e dal quale la domanda viene identificata - Cass., S.U., 11 aprile 2006 n. 8374; Cass., S.U., 27 giugno 2003 n. 10243; Cass., S.U., 7 marzo 2003 n. 3508, Cass., S.U. 19 dicembre 2018 n. 32774*”. Sempre nella medesima decisione si ricorda inoltre che “*con riferimento alle posizioni giuridiche soggettive inquadrabili nell'ambito dei diritti fondamentali della persona e, in particolare, del diritto alla salute queste Sezioni Unite hanno da tempo risalente escluso, ai fini del riparto delle giurisdizioni, la possibilità di affievolimento e di degradazione, con l'effetto di radicare la giurisdizione del giudice ordinario in ragione della pienezza della tutela da accordare in presenza di situazioni soggettive cc.dd. a nucleo rigido, corrispondenti ad interessi superiori assolutamente incompressibili da parte del potere amministrativo - Cass. S.U. 9 marzo 1979 n. 1463 e Cass. S.U. 6 ottobre 1979 n. 5172*”.