

Le immissioni acustiche intollerabili ledono il diritto fondamentale alla salute
(Cass. Civ., sez. un., sent. 22 settembre - 12 ottobre 2020, n. 21993)

Il diritto fondamentale alla salute è leso da immissioni acustiche intollerabili, di talché gli enti pubblici competenti a gestire le aree cittadine da cui le immissioni stesse promanano devono adottare le idonee cautele volte alla loro cessazione.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. TIRELLI Francesco - Primo Presidente f.f. -
Dott. VIRGILIO Biagio - Presidente di sez. -
Dott. DE STEFANO Franco - Consigliere -
Dott. DORONZO Adriana - Consigliere -
Dott. VALITUTTI Antonio - Consigliere -
Dott. ACIERNO Maria - Consigliere -
Dott. STALLA Giacomo Maria - Consigliere -
Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -
Dott. VINCENTI Enzo - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 28888-2019 proposto da:

C.A., T.M. in proprio e nella qualità di genitore esercente la potestà sul figlio minore
T.S.S., R.D., B.A., C.R., S.E., P.A., CA.AL., BO.GA.,
T.U., CE.AL., TR.MA., TR.PA., SC.LU., MI.FR., BE.AN., P.M.,
F.C., TO.GI., D.A., I.P., D.I.R., M.A., elettivamente domiciliati in
ROMA, presso la CANCELLERIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentati e difesi
dall'avvocato GENNARO ESPOSITO;
- ricorrenti -
contro
COMUNE DI NAPOLI, AUTORITA' PORTUALE DI SISTEMA PORTUALE del MAR TIRRENO
CENTRALE;
- intimati -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 24761/2018 del TRIBUNALE di NAPOLI;

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 22/09/2020 dal Consigliere Dott. ENZO VINCENTI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Dott. FRESA MARIO, il quale chiede che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione dichiarino la giurisdizione del giudice ordinario.

RITENUTO CHE:

1. - Ce.Al. ed altri 22 residenti nella zona di (OMISSIS) (in epigrafe indicati) hanno convenuto in giudizio, dinanzi al Tribunale di Napoli, il Comune della medesima Città e l'Autorità Portuale di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale rassegnando le seguenti conclusioni di merito: "I. - Accertare degli artt. 832 c.c. e ss., art. 32 Cost. e degli artt. 2043 e 2051 c.c. ed art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, il diritto degli istanti a non subire alcuna immissione proveniente da (OMISSIS) e da (OMISSIS) e zone limitrofe; II. - per l'effetto condannare il Comune di Napoli l'autorità portuali di sistema portuale del Mar Tirreno centrale, in solido tra loro, ovvero, ciascuno in base alle rispettive responsabilità e competenze: A) a predisporre ogni provvedimento volto alla cessazione di qualsivoglia attività molesta e/o di immissione molesta, nella proprietà degli istanti addebitabile schiamazzi, rumori o riproduzione musicale meccanica, digitale o anche dal vivo, proveniente dalle attività commerciali e dalle aree pubbliche di (OMISSIS), (OMISSIS) e zone limitrofe, tra cui anche l'interdizione assoluta ovvero a svolgere eventi di pubblico spettacolo con le deroghe di cui alla L. n. 447 del 1995, ovvero ad adottare le cautele idonee a riportare dette immissioni entro la soglia della normale tollerabilità, anche mediante la interdizione, o la limitazione oraria entro le 22,00, delle attività inquinanti presenti in zona ed in ogni caso dell'uso di strumenti musicali amplificati, tamburi, bonghi ed ogni altra attrezzatura idonea alle emissioni acustiche nonchè mediante la predisposizione di un servizio di vigilanza con l'impiego di agenti comunali che si adoperino a far defluire il traffico e gli affollamenti, per i motivi di cui in premessa; B) a vigilare rigorosamente sul rispetto delle prescrizioni assunte dagli enti medesimi nei provvedimenti concessori rilasciati agli esercenti presenti a (OMISSIS) ed in (OMISSIS); C) direttamente tramite i propri uffici tecnici interni o eventualmente - ove ritenuto - tramite ARPA o ASL o altro ufficio pubblico, a predisporre in loco presso la (OMISSIS)/(OMISSIS) e strade limitrofe, un sistema di monitoraggio acustico prolungato, finalizzato a valutare l'andamento dei fenomeni rumorosi e il contenimento degli stessi entro il limite assoluto e contemporaneamente a tenere sotto controllo il rispetto delle prescrizioni per i pubblici esercizi; III. - per l'effetto condannare il Comune di Napoli dell'autorità portuale di sistema portuale del Mar Tirreno centrale, in solido tra loro, ovvero, ciascuno in base alle rispettive responsabilità al risarcimento di tutti i danni ed espressamente del danno esistenziale, biologico, morale, patrimoniale, da invalidità permanente, da invalidità temporanea, oltre spese mediche per l'evento lesivo di cui sopra, oltre interessi e rivalutazione monetaria dal momento dell'insorgenza del danno al soddisfo (...)"

1.1. - Gli attori, a sostegno delle domande, hanno dedotto di patire "un gravissimo perturbamento delle vivibilità nelle abitazioni... a causa delle molestie acustiche provocate dalla contemporanea presenza di ben sette discoteche in (OMISSIS), su suolo demaniale in virtù di concessione da parte della Autorità Portuale di Napoli", che "provocano un disturbo intollerabile dovuto alle emissioni" sonore e alle "enorme affluenza di decine di migliaia di persone che, in auto, si recano ai citati locali". La pretesa svolta - si argomenta ancora nell'atto di citazione verte, dunque, sul "diritto a vivere in un ambiente salubre e non nocivo alla salute", lesa, invece, dal "rilevante inquinamento acustico", peraltro già fatto oggetto di accertamento, da parte della ASL NA (OMISSIS) Centro, come superante la soglia di normale tollerabilità.

Ne consegue - insistono gli attori medesimi - che il Comune di Napoli (in quanto inadempiente nell'attuazione della normativa sull'attuazione della Piano di Zonizzazione acustica) e l'Autorità

Portuale di Napoli (che ha dato in concessione il suolo pubblico su cui insistono i locali da cui provengono le immissioni intollerabili) avrebbero dovuto adottare, alla luce dell'art. 844 c.c. e art. 32 Cost., adeguate misure "volte ad evitare o rimuovere le cause delle immissioni acustiche nelle proprietà degli istanti", là dove, invece, il mancato loro intervento ha determinato, a carico degli stessi attori, un danno da "lesione del diritto alla salute ed al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria abitazione ed al diritto alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiane", oltre ad un danno derivante "dalla svalutazione delle proprie abitazioni nell'ordine del 20% del loro valore".

2. - L'Autorità Portuale di Napoli, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario "quanto alla richiesta di revoca delle concessioni balneari ed elioterapiche ai concessionari di aree demaniali su (OMISSIS), appartenendo la materia al giudice amministrativo", giacchè gli attori censurano l'atto amministrativo concessorio sotto il profilo della "persistente rispondenza a esigenze di ordine e sicurezza pubblica".

3. - Il Tribunale adito, nel respingere ogni istanza istruttoria, ha rinviato la causa per conclusioni all'udienza del 1 ottobre 2019.

4. - Con ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione notificato il 23 settembre 2019 al Comune di Napoli e all'Autorità Portuale di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, gli attori summenzionati hanno chiesto che, nella controversia de qua, sia dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

Non hanno svolto attività difensiva in questa sede gli anzidetti intimati.

Il Pubblico ministero ha concluso per una declaratoria di giurisdizione del giudice ordinario, assumendo che gli attori non hanno censurato l'esercizio illegittimo, da parte della P.A., di un potere "nei confronti di cittadini che si assumono lesi nei loro diritti, quanto piuttosto la colpa consistita nel non aver adottate le cautele idonee a riportare le menzionate immissioni (...) nei limiti della normale tollerabilità".

CONSIDERATO CHE:

1. - Preliminarmente, non occorre rinnovare la notificazione del ricorso nei confronti della Autorità Portuale effettuata dai ricorrenti presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli - dalla quale è rappresentata e difesa nel giudizio di merito - in quanto il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione può essere notificato sia presso l'Avvocatura generale dello Stato, sia presso la sede dell'Avvocatura distrettuale dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria davanti alla quale pende la causa.

Infatti, dalla natura e dalle funzioni del regolamento di giurisdizione, quale procedimento incidentale ed eventuale che sorge all'interno del giudizio di primo grado in corso, consegue che la notifica del ricorso va effettuata a norma del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 11, comma 2; ciò non esclude che la notifica possa validamente effettuarsi ai sensi del comma 1 cit. articolo, in applicazione del principio della ragionevole durata del processo, in base al quale vanno ridotte all'essenziale le ipotesi di nullità per vizi formali e va ampliata la doverosa collaborazione tra giudicante e procuratore costituito, in funzione di una sollecita definizione della controversia (più di recente, cfr. Cass., S.U., n. 5454/2019).

2. - I ricorrenti sostengono che, con l'atto di citazione, non è stata affatto chiesta la "revoca delle concessioni balneari, nè si è censurato il potere concessorio", avendo essi unicamente invocato - a fronte delle immissioni acustiche oltre la soglia di normale tollerabilità che patiscono quotidianamente - "la tutela del diritto alla salute ed alla tranquillità del proprio domicilio utilizzando il particolare "strumento" dell'art. 844 c.c.", da conseguirsi, anzitutto, con "la cessazione delle molestie provenienti dai beni pubblici in proprietà degli enti convenuti". Donde, la evocata giurisdizione del giudice ordinario sulle domande proposte dinanzi al Tribunale di Napoli.

3. - La controversia promossa da Ce.Al. e altri 22 attori spetta, per le ragioni che seguono, alla cognizione del giudice ordinario.

4. - A tal riguardo, occorre muovere dall'esame della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (ossia la causa petendi) con l'azione promossa dinanzi al giudice civile, essendo il c.d. petitum sostanziale - da individuarsi in base ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione - il criterio orientativo della delibazione che questa Corte regolatrice è tenuta a compiere in punto di riparto di giurisdizione (tra le tante, Cass., S.U., 31 luglio 2018, n. 20350).

4.1. - Gli attori - come già sopra evidenziato (p.p. 1 e 1.1. del "Ritenuto che", cui si rinvia) - hanno dedotto, con l'atto di citazione, di aver patito, in quanto residenti in Napoli nella zona (OMISSIS)/(OMISSIS) - afflitta da grave inquinamento acustico per la concentrazione di numerose discoteche - una lesione del loro diritto alla salute e alla serenità della vita familiare all'interno delle proprie abitazione a causa dell'inerzia del Comune di Napoli e della Autorità portuale, convenuti in giudizio, nell'adottare adeguate misure, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 844 c.c. e art. 32 Cost., "volte ad evitare o rimuovere le cause delle immissioni acustiche nelle proprietà degli istanti".

Di qui, pertanto, le richieste, tra loro coordinate, di accertamento della intollerabilità delle immissioni acustiche provenienti dalla zona commerciale e dalle aree pubbliche di (OMISSIS)/(OMISSIS) e di condanna delle convenute amministrazioni a provvedere con tutte le misure adeguate ad eliminare o a ridurre nei limiti della soglia di tollerabilità le immissioni nocive, oltre alla condanna delle medesime pubbliche amministrazioni al risarcimento dei tutti i danni, patrimoniali e non patrimoniali, patiti da essi attori.

L'intimazione" fatta ai convenuti di "revocare" le autorizzazioni ad attività di pubblico spettacolo e le concessioni balneari ed elioterapiche, nonché "a non autorizzare eventi in deroga al piano di zonizzazione acustica" (p. 16 dell'atto di citazione), non solo è deduzione che rimane formalmente estranea al perimetro delle pretese effettivamente azionate con le "conclusioni di merito" (cfr. p. 1 del "Ritenuto che", cui si rinvia), ma - diversamente da quanto opinato dalla Autorità portuale con l'atto di costituzione in giudizio essa è da intendersi quale ulteriore coloritura del petitum sostanziale innanzi delineato, essendo l'azione giudiziale orientata a far conseguire agli attori la tutela, piena, del diritto fondamentale alla salute che si assume lesa da immissioni acustiche intollerabili, di cui si chiede la cessazione tramite idonee cautele da adottarsi dagli enti pubblici competenti a gestire le aree cittadine da cui le immissioni stesse promanano.

Pertanto, la giurisdizione nella presente controversia spetta al giudice ordinario, in ragione del principio - enunciato da questa Corte in più occasioni proprio in controversie in materia di immissioni acustiche intollerabili (Cass., 12 luglio 2016, n. 14180; Cass., 31 gennaio 2018, n. 2338) - 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 facere, tale domanda non investendo scelte ed atti autoritativi della P.A., ma un'attività soggetta al principio del *neminem laedere*.

5. - E' dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

Le parti vanno rimesse dinanzi al Tribunale di Napoli, che provvederà anche sulle spese del regolamento.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice ordinario italiano e rimette le parti, anche per le spese del regolamento, innanzi al Tribunale di Napoli.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezioni Unite Civili della Corte suprema di Cassazione, il 22 settembre 2020.

Depositato in Cancelleria il 12 ottobre 2020