

GIURISPRUDENZA ITALIANA

edicolaprofessionale.com/giurit

dal 1849

Giugno 2024

Direzione

Adolfo Angeletti - Luigi Balestra
Oreste Cagnasso - Claudio Consolo
Enrico Gabrielli - Francesco Palazzo
Mattia Persiani - Mariano Protto
Pietro Rescigno - Giorgio Spangher

Promessa di pagamento del debito altrui

Inammissibilità dell'impugnazione cumulativa
avverso una pluralità di provvedimenti

Invito datoriale alla ripresa immediata del servizio:
legittimità ed effetti

Delitto di false risposte all'Amministrazione Finanziaria

Percorsi di giurisprudenza

La retribuzione "giusta" nella giurisprudenza

Dottrina e attualità giuridiche

Un nuovo diritto per lo sport

Poste Italiane s.p.a. - spedizione in abb. post. - D.L. 353/2003 conv. in L. 27/2/2004, n. 469 art. 1, comma 1, DCB/MI - ISSN 1125-3029





Experta Compliance&ESG

Esperta
in conformità,
leader
in sostenibilità

Chiara, Avvocato

**“Con EXPERTA Compliance&ESG
ho gli strumenti per aiutare i miei clienti
a perseguire gli obiettivi di sostenibilità
ESG e conformità normativa”.**

Sostenibilità ESG e Compliance sono attività sempre più strategiche per Aziende, Enti pubblici e privati, Studi Professionali. Grazie a One LEGALE EXPERTA Compliance&ESG hai gli strumenti che ti aiutano a garantire la sostenibilità, con la nuova area operativa ESG a cura di BDO Italia, e la conformità normativa in materia di Anticorruzione, Antiriciclaggio, Responsabilità 231.

Guide pratiche, Action plan, Check list, Procedure operative, Codici commentati e molto altro, realizzati da professionisti esperti per fornirti un supporto d'autore.

**Tutto questo è One LEGALE:
molto più di una banca dati giuridica.**

GIURISPRUDENZA ITALIANA

Direzione

Adolfo Angeletti - Luigi Balestra - Oreste Cagnasso - Claudio Consolo - Enrico Gabrielli - Francesco Palazzo - Mattia Persiani - Mariano Protto - Pietro Rescigno - Giorgio Spangher

Comitato di Direzione

Gian Marco Baccari - Emilio Balletti - Fabio Basile - Chiara Besso - Salvatore Boccagna - Guido Bonfante - Mauro Bove - Marina Brollo - Mia Callegari - Roberto Caranta - Franco Carinci - Antonio Carratta - Raffaele Caterina - Stefano A. Cerrato - Maria Francesca Cortesi - Pasquale Costanzo - Donatella Curtotti - Elena D'Alessandro - Marco Dell'Utri - Eva Desana - Madia D'Onghia - Fiorella Lunardon - Valerio Maio - Antonella Marandola - Michel Martone - Enrico Minervini - Vincenzo Mongillo - Marcella Negri - Stefano Pagliantini - Stefano Petitti - Fabrizio Piraino - Pietro Pustorino - Marco Ricolfi - Lucia Risicato - Alberto A. Romano - Achille Saletti - Marcella Sarale - Marco Sica - Gianluca Sicchiero - Marcello Stella - Antonio Vallini - Roberto Weigmann

Comitato di Redazione

Nicolò Amore - Daniele Amoroso - Laura Baccaglioni - Stefania Baiona - Giovanni Barrocu - Francesca Bartolini - Pierfrancesco Bartolomucci - Ettore Battelli - Riccardo Bencini - Angelo Bertolotti - Emanuele Birritteri - Luca Boggio - Manfredi Bontempelli - Luigi Cameriero - Tilde Cavaliere - Maurizio Cavanna - Marco Cecchi - Marta Cenini - Maria Luisa Chiarella - Daniela Chinnici - Emiliana Cicatelli - Donatello Cimadomo - Alessandro Cogo - Riccardo Conte - Claudio Contessa - Eugenio Dalmotto - Massimo D'Auria - Maria Di Sarli - Amalia Diurni - Margherita Dominici - Edoardo Ferrante - Paola Ferrari - Emanuela Fiata - Arianna Finessi - Elena Fregonara - Giorgio Frus - Gaetano Galluccio Mezio - Fabrizio Galluzzo - Giulia Garesio - Filippo Giunchedi - Federica Godio - Irene Grossi - Rossella Guercio - Lucia Iandolo - Silvia Ingegnatti - Claudia Irti - Emanuele La Rosa - Sergio Luoni - Matteo Lupano - Barbara Mameli - Marco Martino - Francesco Mezzanotte - Alessia Mignozzi - Silvia Mirate - Alessandro Monteverde - Francesco Masetto - Daniela Noviello - Filippo Olivelli - Luciano Olivero - Antonello Olivieri - Massimo Francesco Orzan - Luca Paladini - Maria Lucia Passador - Francesco Paolo Patti - Paolo Patrito - Luca Penasa - Barbara Petrazzini - Pier Francesco Poli - Irene Pollastro - Francesco Porcu - Angela Procaccino - Federico Riganti - Rossella Rivaro - Nicola Rizzo - Carmela Robustella - Natalia Rombi - Alberto Ronco - Matteo Rubera - Marco Russo - Riccardo Russo - Fabrizia Santini - Roberto Senigaglia - Benedetta Sirgiovanni - Anna Scotti - Marina Spiotta - Leonardo Suraci - Marco Torre - Andrea Francesco Tripodi - Silvia Turatto - Davide Turrone - Diego Volpino - Angelo Zampaglione

Recentissime

Daniele Amoroso - Claudio Contessa - Francesco Antonio Genovese - Massimo Francesco Orzan - Giuseppe Santalucia

Comitato per la Valutazione

Niccolò Abriani - Fabio Addis - Annarosa Adiutori - Giuseppe Amarelli - Angelo Barba - Andrea Barengi - Elena Bargelli - Roberto Bartoli - Amedeo Bassi - Alessandro Bellavista - Alberto Benedetti - Massimo Bianca - Emanuele Bilotti - Carlo Bonzano - Emanuele Boscolo - David Brunelli - Alberto Cadoppi - Roberto Calvo - Lucia Calvosa - Piera Campanella - Guido Canale - Francesco Caprioli - Lisia Carota - Gian Franco Cartei - Angelo Castagnola - Giuseppe Cataldi - Maria Cristina Cataudella - Gino Cavalli - Massimo Ceresa Gastaldo - Alessandro Ciatti - Silvia Cipollina - Nicola Cipriani - Gian Domenico Comporti - Carlotta Conti - Giorgio Costantino - Renzo Costi - Cristiano Cupelli - Domenico Dalfino - Alessandra D'Accò - Giovanni D'Amico - Giovanni De Cristofaro - Marco De Cristofaro - Giovannangelo De Francesco - Maria Vita De Giorgi - Nicola De Luca - Stefano Delle Monache - Francesco Delfini - Maria Valeria Del Tufo - Pierpaolo Dell'anno - Giancarlo De Vero - Vincenzo Di Cataldo - Marcello Di Filippo - Giuseppe Fauceglia - Rocco Favale - Angelo Federico - Fiorenzo Festi - Franco Fichera - Valeria Fili - Leonardo Filippi - Francesco Fimmanò - Luigi Fiorillo - Giovanni Flora - Enrico Follieri - Gabriele Fornasari - Novella Galantini - Paolo Gallo - Alberto Gargani - Pietro Gargiulo - Domenico Garofalo - Giulio Garuti - Alessandro Giovannini - Andrea Giussani - Enrico Gagnoli - Giulio Illuminati - Massimo Iovane - Maurizio Irrera - Alberto Jorio - Leonardo Lenti - Mario Libertini - Stefano Liebman - Sergio Lorusso - Francesco Luiso - Vincenzo Maiello - Andrea Maltoni - Marino Marinelli - Renato Marini - Giuliana Martina - Enrico Marzaduri - Fabiana Massa Felsani - Maria Rosaria Mauro - Agostino Meale - Emanuele Menegatti - Elena Merlin - Fabio Merusi - Giuseppe Miccolis - Paolo Montalenti - Salvatore Monticelli - Paolo Morozzo della Rocca - Paolo Moscarini - Gaetano Edoardo Napoli - Luca Nivarra - Mario Notari - Maurizio Onza - Andrea Orestano - Ilaria Pagni - Mauro Paladini - Giuseppina Panebianco - Nino Paolantonio - Paolo Pascucci - Federica Pasquariello - Salvatore Patti - Marco Pelissero - Luca R. Perfetti - Michele Perrino - Federico Maria Putaturo Donati - Gabriele Racugno - Maurizio Ricci - Vincenzo Ricciuto - Antonio Rizzi - Rita Rolli - Alessandra Rossi - Francesco Rossi - Giuseppe Ruffini - Carlo Ruga Riva - Ugo Salanitro - Laura Salvaneschi - Fabio Santangeli - Davide Sarti - Bruno Sassani - Franco Gaetano Scoca - Michele Sesta - Alessandro Spena - Marco Spolidoro - Mario Stella Richter - Giovanni Strampelli - Giuliano Tabet - Andrea Tina - Umberto Tombari - Paolo Tosi - Giuseppe Tropea - Giovanni Maria Uda - Alberto Venturelli - Vincenzo Verdicchio - Francesco Vergine - Costantino Visconti - Piera Maria Vipiana - Tiziana Vitarelli - Elena Zucconi Galli Fonseca

Procedura di Revisione

I contributi inviati per la pubblicazione alla Rivista *Giurisprudenza Italiana*, su iniziativa dell'autore o su richiesta della Direzione scientifica, sono sottoposti alla procedura di revisione c.d. "a doppio cieco".

La procedura garantisce il rispetto dell'anonimato dell'autore e del revisore.

La valutazione è affidata a un membro del Comitato per la valutazione scelto a rotazione in base alla competenza per materia.

I componenti del Comitato per la valutazione sono indicati in ordine alfabetico in ciascun fascicolo della Rivista.

Il revisore riceve una scheda di valutazione da compilare entro il termine indicato.

Nel caso di tardiva o mancata consegna della scheda, la Direzione scientifica si riserva la facoltà di scegliere un nuovo revisore.

Se la valutazione è positiva il contributo è pubblicabile.

In caso di valutazione positiva condizionata a revisione o modifica, la Direzione autorizza la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del contributo alle osservazioni del revisore.

In caso di valutazione negativa, il contributo non è pubblicabile.

La Direzione si riserva la facoltà di pubblicare, in casi eccezionali, contributi non previamente sottoposti alla procedura di revisione.

Policy Open access per ricerca finanziata con fondi pubblici

Per i contributi che documentano i risultati di ricerca finanziata con fondi pubblici (art. 4, L. n. 112/2013), l'Editore si riserva di valutare le richieste di pubblicazione in Open access (O.A.) entro il limite massimo del 5% degli articoli annualmente pubblicati sulla Rivista.

La richiesta di pubblicazione in O.A. deve essere contestuale all'invio dell'articolo alla redazione e corredata dall'apposita scheda di progetto fornita dall'Editore.

Una volta ottenuta l'autorizzazione, è consentito esclusivamente il caricamento in archivi elettronici istituzionali o disciplinari aperti (es. Iris-Cineca, repository di Ateneo, repository del MiUR) della sola versione post-print* dopo un periodo di embargo di 6 mesi.

* Post-print" (= Authors' Accepted Manuscript) è la versione definitiva del contributo inviata dall'Autore all'Editore, post-referaggio, e deliberata dall'Autore in bozza word prima dell'impaginazione definitiva in pdf per la stampa.

Segnalazioni di provvedimenti

La Redazione di "Giurisprudenza italiana" invita i propri Lettori ad inviare provvedimenti di merito e legittimità che per l'importanza degli argomenti trattati e la peculiarità delle interpretazioni contenute meritano di essere pubblicati su questa Rivista.

Il testo completo dei provvedimenti potrà essere inviato via e-mail a domenica.distefano@wolterskluwer.com.

Sarà cura della Redazione riportare nell'intestazione dei provvedimenti pubblicati i nomi dei Giudici e degli Avvocati difensori.

Per informazioni in merito a contributi e articoli telefonare al seguente numero: 02.82476881.

GIURISPRUDENZA ITALIANA

DIRETTORE RESPONSABILE

Antonella Loporchio

Passaggio registro SICID n. 1297/18 n. 3 del 17 gennaio 2018. Registro stampa già n. 321/1948.

© 2013 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via Bisceglie, 66 - 20152 Milano

REDAZIONE

Ines Attorresi, Nadia D'Antoni, Domenica Distefano
Via Bisceglie, 66 - 20152 Milano

SELEZIONE SENTENZE

La selezione delle sentenze in materia di diritto civile, processuale civile, lavoro e penale è a cura dell'avv. Simone Ferrari.

REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia s.r.l.

COMPOSIZIONE

Sinergie Grafiche S.r.l. - Corsico (MI)

STAMPA

GECA s.r.l.
via Monferrato, 54
20098 San Giuliano Milanese (MI)



Per informazioni in merito a contributi, articoli e argomenti trattati, scrivere a:
domenica.distefano@wolterskluwer.com

UFFICIO ABBONAMENTI

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc., telefonare o scrivere a:
WOLTERS KLUWER ITALIA Servizio Clienti
telefono 02824761 – e-mail:
servizio.clienti@wolterskluwer.com

ABBONAMENTO 2024**ITALIA**

Abbonamento annuale cartaceo solare (gennaio - dicembre) oppure 12 mesi rolling dalla data di sottoscrizione € 330,00

Abbonamento digitale 12 mesi rolling dalla data di sottoscrizione:
€ 315,00 + IVA 4%

ESTERO

Abbonamento annuale cartaceo solare (gennaio - dicembre) oppure 12 mesi rolling dalla data di sottoscrizione € 660,00

Abbonamento digitale 12 mesi rolling dalla data di sottoscrizione:
€ 315,00 (esente IVA)

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO

Gli abbonamenti hanno durata annuale e si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da comunicarsi entro 90 gg. prima della data di scadenza, a mezzo raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia, Via Bisceglie, 66 - 20152 Milano, oppure a mezzo PEC all'indirizzo: contact@wkicert.it.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro e non oltre un mese dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine saranno spediti contro rimessa dell'importo.

Il prezzo dell'abbonamento carta comprende la consultazione digitale della rivista.

Le versioni digitali sono consultabili online su www.edicolaprofessionale.com/giurit.

Le richieste potranno essere inoltrate alle Agenzie operanti sul territorio nazionale oppure a Wolters Kluwer Italia S.r.l.

Il pagamento potrà essere effettuato con un versamento intestato a Wolters Kluwer Italia Srl - Via Bisceglie, 66 - 20152 Milano - utilizzando le seguenti modalità:

– Conto Corrente Postale 54738745

– Conto corrente Bancario 615222314167

INTESASANPAOLO - AG. ROMA

intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l.

IBAN IT32K0306905070615222314167

Importante: indicare la causale del versamento

UTET GIURIDICA® è un marchio registrato e concesso in licenza da De Agostini Editore S.p.A. a Wolters Kluwer Italia S.r.l.

Le opinioni presenti nei contenuti pubblicati sulla Rivista sono libera espressione del pensiero degli Autori e non impegnano in alcun modo l'Editore.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali errori o inesattezze.

Egregio Abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)", La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati e custoditi su database elettronici situati nel territorio nazionale e di Paesi appartenenti allo Spazio Economico Europeo (SEE), o paesi terzi che garantiscono un adeguato livello di protezione dei dati. Wolters Kluwer Italia S.r.l., in qualità di Titolare del trattamento, utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica potrebbero essere anche utilizzati ai fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli della presente vendita.

Lei ha il diritto di chiedere a Wolters Kluwer Italia S.r.l. l'accesso ai dati personali che La riguardano, nonché la rettifica, la cancellazione per violazione di legge, la limitazione o l'opposizione al loro trattamento ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali. Lei ha, inoltre, il diritto di revocare il consenso in qualsiasi momento, senza pregiudicare la liceità del trattamento basata sul consenso prestato prima della revoca, nonché di proporre reclamo all'Autorità Garante per il trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 77 del Regolamento UE 679/2016.

L'elenco aggiornato dei responsabili e delle persone autorizzate al trattamento è consultabile presso la sede di Wolters Kluwer Italia S.r.l. - Via Bisceglie, 66 - 20152 Milano.

Indice sommario

Recentissime

Cassazione civile	Matrimonio canonico nullo e relazione occulta (con altra donna)	
	Cassazione civile, Sez. I, 12 aprile 2024, n. 9934	1253
	Conto corrente bancario: saldo e prescrizione delle rimesse	
	Cassazione civile, Sez. I, 9 aprile 2024, n. 9756	1254
	Concordato preventivo e DURC	
	Cassazione civile, Sez. I, 9 aprile 2024, n. 9522	1255
	Liste elettorali: è costituzionale la distinzione binaria di genere?	
	Cassazione civile, Sez. I, 9 aprile 2024, n. 9428	1256
	Preliminare di compravendita: ipoteche non cancellate	
	Cassazione civile, Sez. II, 28 marzo 2024, n. 8442	1258
	Obbligazioni: saggio degli interessi	
	Cassazione civile, Sez. III, 28 marzo 2024, n. 8402	1260
	Prelazione agraria del proprietario di fondo confinante	
	Cassazione civile, Sez. III, 27 marzo 2024, n. 8338	1261
	Rendita vitalizia e Alea: l'equivalenza del rischio	
	Cassazione civile, Sez. III, 26 marzo 2024, n. 8116	1263
	Leasing e L. n. 124/2007: contratti pendenti	
Cassazione civile, Sez. III, 21 marzo 2024, n. 7527	1264	
Distanza tra fabbricati: è computabile il volume tecnico?		
Cassazione civile, Sez. II, 15 marzo 2024, n. 7673	1265	
Condominio e decreto ingiuntivo: opposizione di un singolo condòmino?		
Cassazione civile, Sez. II, 15 marzo 2024, n. 7053	1267	
Cassazione penale	Applicazione delle pene sostitutive e precedente cumulo di pene in espiazione	
	Cassazione penale, Sez. I, 29 marzo 2024 (ud. 7 dicembre 2023), n. 13133	1268
	Entrata in vigore del nuovo termine di comparizione nel giudizio di appello	
	Cassazione penale, Sez. VI, 22 marzo 2024 (ud. 20 febbraio 2024), n. 12157	1270
Cassazione penale	Annullamento con rinvio sulla sospensione condizionale e pene sostitutive	
	Cassazione penale, Sez. II, 21 marzo 2024 (ud. 21 febbraio 2024), n. 11838	1271
Consiglio di Stato	Accesso al fascicolo informatico della causa nel processo amministrativo	
	Consiglio di Stato, Ad. plen., 12 aprile 2024, n. 5 (ordinanza)	1272
	Ne bis in idem sanzionatorio e sanzioni antitrust per pratiche commerciali scorrette	
	Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 marzo 2024, n. 2791	1274
	Sospensione c.d. 'impropria' nel processo amministrativo	
Consiglio di Stato, Ad. plen., 22 marzo 2024, n. 4	1275	
Consiglio di Stato	Proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime e diritto UE	
	Consiglio di Stato, Sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679	1277
Corti Europee	Copyright: la normativa italiana di recepimento della direttiva Barnier al vaglio della Corte	
	Corte di giustizia dell'Unione europea (Quinta Sezione), 21 marzo 2024, causa C-10/22	1279
	Sussidi in materia di energia elettrica e legittime aspettative: esplorando i confini del diritto di proprietà	
	Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. V, 18 aprile 2024, ricorso n. 75088/17	1281
	Diritti umani delle popolazioni residenti in zone di confine in situazioni post-conflittuali	
	Corte europea dei diritti dell'uomo, Seconda Camera, 9 aprile 2024, ricorso n. 39611/18	1283
Sicurezza nazionale e libertà di espressione nel caso del cantante russo Kirkorov		
Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, 19 marzo 2024, ricorso 12174/22	1287	

Diritto Civile

Usi civici	Corte costituzionale, 15 giugno 2023, n. 119	1289
	Lo statuto costituzionale dei beni collettivi tra usi civici e circolazione della proprietà , di Rocco Alessio Albanese	
Promessa di pagamento	Cassazione civile, Sez. II, 10 novembre 2023, n. 31296	1295
	La promessa di pagamento del debito altrui , di Giovanni Battista Ferri jr.	
Locazione	Cassazione civile, Sez. III, 9 novembre 2023, n. 31276	1303
	Risoluzione della locazione e risarcimento del danno: in vista delle Sezioni unite di Andrea Montanari	
Immissioni intollerabili	Cassazione civile, Sez. III, 23 maggio 2023, n. 14209	1316
	Immissioni da movida selvaggia: l'argine della Cassazione, niente favor per la P.A. , di Andrea Pisani Tedesco	

dovuto fino alla riconsegna, oltre al danno ulteriore eventualmente subito. Quest'ultimo è legato all'indisponibilità del bene da parte del locatore e può riguardare sia l'impossibilità di destinarlo ad un'altra

operazione economica sia il pregiudizio provocato al suo profilo non patrimoniale: si pensi, per limitarci a un esempio, alla frustrazione correlata alla reticenza del conduttore.

Immissioni intollerabili

Cassazione civile, Sez. III, 23 maggio 2023, n. 14209 – Pres. Spirito – Rel. Vincenti – P.M. De Matteis (conf.) – P.G. e N.P. (avv.ti Piccoli, Tedoldi) – Comune di Brescia (avv.ti Moniga, Orlandi). *Cassa la sentenza impugnata con rinvio alla Corte d'Appello di Brescia in diversa composizione.*

Proprietà e confini – Immissioni sonore intollerabili – Condotta omissiva della P.A. – Lesione di diritti soggettivi – Responsabilità civile – Possibilità di condannare la P.A. a un *facere*

*La Pubblica Amministrazione, in quanto tenuta ad osservare le regole tecniche o i canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni – e, quindi, il principio del neminem laedere – è responsabile dei danni conseguenti alla lesione dei diritti soggettivi dei privati, cagionata da immissioni provenienti da aree pubbliche, potendo conseguentemente essere condannata al risarcimento del danno, così come al *facere* necessario a ricondurre le dette immissioni al di sotto della soglia della normale tollerabilità, dal momento che tali domande non investono – di per sé – atti autoritativi e discrezionali, bensì un'attività materiale soggetta al richiamato principio del neminem laedere. (Massima non ufficiale)*

Proprietà e confini – Responsabilità civile della P.A. – Limiti interni della giurisdizione ordinaria – Negligenza nella gestione dei propri beni – Rilievo della colpa generica

La domanda di risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, non postula alcun intervento del giudice ordinario di conformazione del potere pubblico e, dunque, non spiega alcuna incidenza rispetto al perimetro dei limiti interni della relativa giurisdizione, ma richiede soltanto la verifica della violazione da parte della P.A. del principio del neminem laedere e, quindi, della sussistenza o meno della responsabilità ai sensi dell'art. 2043 c.c. per la mancata osservanza delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni, trattandosi di condotta connotata da cosiddetta "colpa generica" determinativa di danno ingiusto per il privato. (Massima non ufficiale)

Omissis. – Fatti di causa

1. – I coniugi P.G. e N.P. convennero in giudizio il Co-

mune di Brescia deducendone la responsabilità per le immissioni di rumore nella propria abitazione, sita nella via (*omissis*), prodotte dagli avventori degli esercizi commerciali ivi ubicati, i quali, nelle sere di fine settimana del periodo estivo, si trattenevano in strada recando disturbo alla quiete pubblica anche ben oltre l'orario di chiusura degli stessi.

A tal fine, gli attori chiesero che fosse accertata l'intollerabilità delle immissioni provenienti da detta strada comunale e, quindi, venisse condannato il Comune di Brescia, ex art. 844 c.c., "alla cessazione immediata delle predette immissioni ovvero alla messa in opera delle necessarie misure per ricondurre alla normale tollerabilità le immissioni medesime", nonché al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali patiti.

1.1. – Instaurato il contraddittorio con il Comune di Brescia, l'adito Tribunale di Brescia, all'esito del giudizio e con sentenza del settembre 2017, condannò il Comune medesimo: 1) "a far cessare le immissioni di rumore nella proprietà degli attori provenienti da via (*omissis*) ovvero ad adottare le cautele idonee a riportare dette immissioni entro la soglia della normale tollerabilità, mediante la predisposizione di un servizio di vigilanza, organizzato per tutte le sere dal giovedì alla domenica nei mesi da maggio ad ottobre, con impiego di agenti comunali che si adoperino, entro la mezz'ora successiva alla scadenza dell'orario di chiusura degli esercizi commerciali autorizzati, a far disperdere ed allontanare dalla strada comunale via (*omissis*) le persone che stazionano lungo la stessa"; 2) al pagamento della somma di Euro 20.000,00, in favore di ciascun attore a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale; 3) al pagamento della somma di Euro 9.049,70, oltre interessi, in favore della N. a titolo di danno patrimoniale.

2. – Avverso tale decisione proponeva appello il Comune di (*omissis*), che, nel contraddittorio con il P. e la N., la Corte di appello di Brescia accoglieva con sentenza resa pubblica in data 27 ottobre 2020, con la quale, in riforma della pronuncia di primo grado, rigettava le domande proposte dagli attori.

2.1 – La Corte territoriale, a fondamento della decisione (e per quanto ancora rileva in questa sede), osservava che: a) l'art. 844 c.c. trovava applicazione anche nei confronti della pubblica amministrazione, i cui provvedimenti non potevano affievolire il diritto alla salute, così da radicare davanti al giudice ordinario la giurisdizione sulle cause in materia; b) tuttavia, nella specie, "l'utilizzo della strada quale bene di cui l'ente locale è proprietario" non avveniva, "da parte degli avventori dei locali pubblici, nell'ambito di un provvedimento ampliativo concessorio", ma la presenza dei locali costituiva "l'occasione per gli assembramenti molesti", là dove, poi, "il potere-dovere di intervenire in capo all'ente locale non (poteva) essere riferito a un generico dovere di tutelare

diribile, in Resp. Civ. e Prev., 2004, 991-992; Menichino, *Clausole di irresponsabilità contrattuale*, Milano, 2008, 71-72; M. Pacifico, *Il danno*, cit., 145; Cianci, Art. 1225, in *Delle obbligazioni* a cura di Cuffaro, in *Comm. Gabrielli*, Torino, 2013, 227; F. Rossi, *Prevedibilità del danno*, in *Il danno contrattuale*, dir. da Costanza, Bo-

logna, 2014, 89-90; Sardini, *Danno*, cit., 205). Una tale qualificazione risulta conforme, infatti, al contesto obbligatorio in cui si disloca l'inadempimento, distinguendolo dal dolo rilevante nell'ambito della responsabilità aquiliana.

la quiete pubblica ma va ancorato a precise disposizioni di legge per non sfociare in attività arbitrarie”; c) pertanto, “per configurarsi una responsabilità omissiva” non era sufficiente il richiamo all’art. 844 c.c., ma necessitava “ancorare l’obbligo di intervenire a una disposizione di legge che imponga il controllo sull’utilizzo della strada al fine di evitare schiamazzi notturni”; d) “nessuna delle fonti indicate dagli appellati era idonea allo scopo”: non il richiamo ad una sentenza del TAR Lombardia, sez. di Brescia (n. 1255 DEL 2017), priva di un intelligibile riferimento a determinata normativa; non le norme del codice della strada (la cui finalità è solo quella della sicurezza della circolazione dei veicoli); non le norme in materia di sicurezza e ordine pubblico (che intestano tali compiti allo Stato e non all’ente locale, se non per circostanze eccezionali, non ricorrenti nel caso del Comune di (*omissis*)); non il D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 54, non essendo nella specie “contestato l’uso del potere di regolamentazione degli orari da parte del sindaco, bensì la mancata adozione di provvedimenti concreti per rendere effettiva l’osservanza di ordinanze emesse”, non potendo “configurarsi un obbligo del Comune, e in particolare del Sindaco quale ufficiale di governo, di dare esecuzione coattiva alle proprie ordinanze”; e) in ogni caso, non sussisteva la “giurisdizione del Giudice Ordinario a conoscere di cause simili”, poiché non era ad esso giudice consentito “di disporre l’effettuazione di un pubblico servizio, arrivando addirittura a dettarne le modalità esecutive, pena la violazione dei principi stessi sul riparto di giurisdizione previsti dalla Cost., art. 113 e dalla L. 2248 del 1865 all. E, art. 4”, là dove un “diverso argomentare porterebbe il giudice ordinario semplicemente a sostituirsi all’autorità locale in un caso in cui alcuna norma consente tal sorta di operazione e in violazione del principio costituzionale della separazione dei poteri”.

3. – Per la cassazione di tale sentenza ricorrono P.G. e N.P., affidando le sorti dell’impugnazione a due motivi.

Resiste con controricorso il Comune di (*omissis*).

I ricorrenti hanno presentato istanza di discussione orale.

Il pubblico ministero ha depositato le proprie conclusioni scritte, chiedendo l’accoglimento del ricorso.

Entrambe le parti hanno depositato memoria.

Ragioni della decisione

1. – Con il primo mezzo è denunciata, ai sensi dell’art. 360, comma 1, n. 1, c.p.c., violazione della Cost., art. 113 e della L. n. 2248 del 1865, all. E, art. 4, per aver la Corte territoriale erroneamente escluso, in contrasto con la giurisprudenza di legittimità, la “sussistenza della giurisdizione dell’A.G.O. sulla controversia avente ad oggetto la domanda di condanna della p.a. a provvedere, con tutte le misure adeguate, all’eliminazione o alla riduzione nei limiti della soglia di tollerabilità delle emissioni nocive, oltre che al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, atteso che 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*”.

2. – Con il secondo mezzo è dedotta, ai sensi dell’art. 360, comma 1, n. 1 e n. 3, c.p.c., violazione e falsa applicazione della Cost., artt. 32 e 42, 8 CEDU, 832, 844 e 2043 c.c., per aver la Corte territoriale erroneamente ritenuto necessario ancorare l’intervento del Comune, al fine di poterne configurare una responsabilità omissiva in relazione all’obbligo di far cessare le immissioni nocive, ad “una disposizione di legge che imponga il controllo sull’utilizzo

della strada al fine di evitare schiamazzi notturni”, senza considerare che detta responsabilità poteva ritenersi sussistente già in forze delle norme sopra indicate, giacché “l’attività della p.a., anche nel campo della discrezionalità tecnica, deve svolgersi nei limiti posti non solo dalla legge, ma anche dal divieto di *neminem laedere*, essendo fonte di responsabilità, specie qualora emergano gravi pregiudizi per i beni primari della salute e della proprietà privata, che gli enti hanno il compito istituzionale di tutelare”.

I ricorrenti argomentano, altresì, sul fatto che, comunque, sono individuabili “numerose norme... a tutela della quiete pubblica, con la previsione di specifici compiti a carico degli enti locali” (nel ricorso sono indicate le seguenti disposizioni: L. n. 447 del 1995, artt. 6 e 14 (legge quadro sull’inquinamento acustico); D.Lgs. n. 267 del 2000 (testo unico sugli enti locali), artt. 50 e 54; art. 15 della legge della regione Lombardia n. 13 del 2001 (sulla vigilanza e controllo dei Comuni in materia di inquinamento acustico, avvalendosi del supporto dell’ARPA); artt. 36 e 38 del regolamento del Comune di (*omissis*), in materia di rispetto della quiete pubblica).

3. – I motivi sono fondati nei termini di seguito precisati.

3.1. – Va osservato, in primo luogo, che la Corte territoriale (come anche rilevato dal Comune di (*omissis*)) non ha declinato la propria giurisdizione sulle domande proposte dai coniugi P. e N. – ossia la condanna del Comune convenuto a far cessare, ex art. 844 c.c., le immissioni intollerabili provenienti dalla strada in cui si trova l’abitazione degli attori, nonché la condanna del medesimo Comune al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, conseguentemente patiti dagli stessi attori –, ma ha ritenuto, per un verso, che la titolarità passiva del rapporto giuridico dedotto in giudizio non spettasse al Comune di (*omissis*) in assenza di norme specifiche che ne imponessero l’obbligo di un puntuale intervento al riguardo (che non si riducesse al mero dovere di assicurare la quiete pubblica) e, per altro verso, ha comunque escluso che le pretese azionate dagli attori potessero radicare un potere del giudice ordinario di determinare le modalità di intervento della P.A., esorbitando le stesse dai limiti interni della giurisdizione ad esso spettante, in forza del combinato disposto della Cost., artt. 113 e 4 della L. n. 2248 del 1865 all. E.

Di qui, pertanto, la declaratoria di rigetto delle pretese attoree.

3.2. – Ciò premesso, è errata la premessa da cui muove la Corte territoriale, poiché la tutela del privato che lamenta la lesione, anzitutto, del diritto alla salute (costituzionalmente garantito e incompressibile nel suo nucleo essenziale (Cost., art. 32)), ma anche del diritto alla vita familiare (convenzionalmente garantito (art. 8 CEDU; cfr., tra le altre, Cass. n. 2611/2017; Cass. n. 19434/2019; Cass. n. 21649/2021)) e della stessa proprietà (che rimane diritto soggettivo pieno sino a quando non venga inciso da un provvedimento che ne determini l’affievolimento (Cass. n. 1636/1999)), cagionata dalle immissioni (nella specie, acustiche) intollerabili, ex art. 844 c.c., provenienti da area pubblica (nella specie, da una strada della quale la Pubblica Amministrazione è proprietaria), trova fondamento, anche nei confronti della P.A., anzitutto nelle stesse predette norme a presidio dei beni oggetto dei menzionati diritti soggettivi.

La P.A. stessa, infatti, è tenuta ad osservare le regole tecniche o i canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni e, quindi, il principio del *neminem laedere*, con ciò potendo essere condannata sia al risarcimento del danno (artt. 2043 e 2059 c.c.) patito dal privato in conseguenza delle immissioni nocive che abbiano comportato la lesione di quei diritti, sia la condanna ad un facere, al fine di riportare le

immissioni al di sotto della soglia di tollerabilità, non investendo una tale domanda, di per sé, scelte ed atti autoritativi, ma, per l'appunto, un'attività soggetta al principio del *neminem laedere* (tra le più recenti: Cass., S.U., n. 21993/2020; Cass., S.U., n. 25578/2020; Cass., S.U., n. 23436/2022; Cass., S.U., n. 27175/2022; Cass., S.U., n. 5668/2023).

Ne consegue la titolarità dal lato passivo del convenuto Comune di (*omissis*) a fronte delle domande, risarcitoria e inibitoria, proposte dagli attori a fronte del dedotto vulnus che le immissioni intollerabili, provenienti dalla strada comunale in cui si trova la loro abitazione, sono idonee a cagionare ai diritti dai medesimi vantati.

3.3. – Posta tale diversa premessa, è, altresì, errata la decisione della Corte territoriale di ritenere, di per sé, infondate le domande attoree in quanto esorbitanti dai limiti interni della giurisdizione del giudice ordinario.

Anzitutto, la domanda di risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, subiti dagli attori in conseguenza delle immissioni acustiche intollerabili, non postula alcun intervento del giudice ordinario di conformazione del potere pubblico e, dunque, non spiega alcuna incidenza rispetto al perimetro dei limiti interni della relativa giurisdizione, ma richiede soltanto la verifica della violazione da parte della P.A. del principio del *neminem laedere* e, dunque, della sussistenza o meno della responsabilità ai sensi dell'art. 2043 c.c., per aver mancato di osservare le regole tecniche o i canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni quale condotta, connotata da c.d. colpa generica, determinativa di danno ingiusto per il privato.

Anche la domanda volta a far cessare le immissioni intollerabili, come detto, non implica, di per sé, una attribuzione al giudice ordinario di poteri esorbitanti rispetto a quelli

previsti dall'ordinamento e, dunque, ad esso inibiti dal principio desumibile dalla L. 20 marzo 1865 n. 2248 All. E., art. 4, comma 2, siccome incidenti sul potere discrezionale riservato alla Pubblica Amministrazione nell'espletamento dei suoi compiti istituzionali.

La circostanza che il primo giudice avesse predeterminato il facere del Comune convenuto imponendo ad esso taluni comportamenti implicanti l'adozione di provvedimenti discrezionali ed autoritativi – come l'effettuazione di un servizio pubblico di vigilanza, organizzandone anche le modalità operative – non impediva, però, ogni diversa delibazione del giudice di secondo grado, coerente con la portata della domanda formulata dagli attori, che fosse volta ad imporre alla P.A. (non già le modalità di esercizio del potere discrezionale ad essa spettante, ma) di procedere agli interventi idonei ed esigibili per riportare le immissioni acustiche entro la soglia di tollerabilità, ossia quegli interventi orientati al ripristino della legalità a tutela dei diritti soggettivi violati.

4. – Il ricorso va, dunque, accolto per quanto di ragione e la sentenza impugnata deve essere cassata e la causa rinviata alla Corte di appello di Brescia, in diversa composizione, che si atterrà ai principi innanzi enunciati nella delibazione delle domande proposte dagli originari attori, altresì dovendo provvedere alla regolamentazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

accoglie il ricorso nei termini di cui in motivazione; cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa alla Corte di appello di Brescia, in diversa composizione, cui domanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità. – *Omissis*.

Immissioni da *movida* selvaggia: l'argine della Cassazione, niente *favor* per la P.A.

Andrea Pisani Tedesco*

Con la sentenza annotata, la Cassazione stabilisce che, in caso di immissioni eccedenti la normale tollerabilità ex art. 844 c.c., anche la P.A. convenuta, soggetta all'obbligo del *neminem laedere* alla stregua di un soggetto privato, possa essere condannata dal giudice ordinario ad un *facere* al fine di ricondurre le immissioni entro la soglia di tollerabilità, oltre al risarcimento dei danni. L'A. aderisce a tale impostazione analizzando i problemi – sistematici e pratici – originati dalle diverse posizioni prospettabili, basate su un *favor* oltranzista per la P.A. Inoltre, propone un criterio utile, per un verso, a salvaguardare la discrezionalità tecnica dell'Amministrazione e, al contempo, a rendere effettivo il comando inibitorio del giudice. Infine, il provvedimento offre l'occasione per una breve riflessione sulla necessità di procedere a una lettura moderna ed “ecologicamente orientata” della nozione di normale tollerabilità.

Il caso di specie, il retroterra sociologico e le implicazioni istituzionali

La sentenza in commento ha affrontato un caso di immissioni sonore intollerabili c.d. da *movida*, ossia originate dalla spontanea aggregazione del popolo della “vita notturna” in specifiche aree urbane¹; e, nello specifico, su una pubblica via di proprietà co-

munale, sulla quale si affacciano diversi esercizi commerciali e numerose abitazioni private.

Si tratta invero di casi piuttosto frequenti, soprattutto nelle grandi città, e comincia a sedimentarsi sul tema una significativa giurisprudenza².

Il precedente annotato merita attenzione per una pluralità di ragioni.

Anzitutto, pur riguardando immediatamente i diritti

* Il contributo è stato sottoposto, in forma anonima, alla valutazione di un *referee*.

¹ In argomento, per considerazioni di ordine linguistico e sociologico sul fenomeno “*movida*” e riguardo ai suoi diversi referenti cfr. *ex multis* M.V. D'Onghia, *Politica e lingua: parole divisive. Il caso di movida*, 16 giugno 2020, in *Treccani.it*; F.M. Lo Verde (a cura di), *Consumare/investire il tempo libero. Forme e pratiche del leisure time nella postmodernità*, Milano, 2012. F. Beccaria et alii, *Tactics of Altered Consumption: Young People's*

Drinking Choices in the Italian Movida, in *Italian Sociological Review*, 12 (1), 2022, 65 e segg.

² Trib. Torino, Sez. II, 15 marzo 2021, n. 1261, G.U. Musa, in *Resp. Civ. e Prev.*, 6/2021, 1960 e segg. con nota di R.A. Albanese; App. Torino, Sez. II, 13 ottobre 2022, n. 1198, *Comune di Torino c. ventinove residenti del quartiere “San Salvario”*, in *Danno e Resp.*, 1/24, 61 e segg. con nota di R.A. Albanese, *Residenti, P.A. e rimedi civilistici per la malamovida. Il crescente successo di un orientamento problematico*.

soggettivi dei ricorrenti (e in particolare il diritto alla salute e il diritto alla vita familiare), il portato della decisione investe un complesso fenomeno socio-economico riassunto, fin troppo semplicisticamente, con il termine *movida*. Sembra appena il caso di osservare che si tratta di una manifestazione articolata, variegata e cangiante (nel tempo e nello spazio), da non demonizzare *tout court*. È infatti intuitivo scorgere le positive dimensioni socio-spaziali, culturali ed economiche del fenomeno, il quale non può essere ridotto soltanto alle esternalità negative della “malamovida”³. Nel contesto evocato entrano in collisione diversi interessi, di rango costituzionale, che richiedono un oculato contemperamento. Fra gli altri: la salute e la vita familiare dei residenti, il diritto dei terzi a esprimere liberamente la propria socialità (anche sotto forma di aggregazioni spontanee notturne in spazi pubblici), il diritto al lavoro e all’iniziativa economica degli esercenti.

Inoltre, con tale sentenza, la Cassazione consolida il proprio orientamento in materia di immissioni intollerabili provenienti da un bene di proprietà pubblica o comunque riconducibili a comportamenti materiali omissivi della pubblica amministrazione⁴. Il che intercetta al cuore il ruolo e gli obblighi della P.A. (segnatamente nella gestione dei propri beni), e consente di svolgere una riflessione sul perimetro dei limiti interni della giurisdizione ordinaria.

Ancóra, emerge chiaramente l’attitudine della sentenza a fungere da autorevole precedente e a spiegare un’efficacia regolatoria indiretta – *ex ante* – sulle determinazioni dei pubblici poteri impegnati nella gestione della *movida* in consimili casi⁵.

Ma veniamo alle specificità del caso concreto.

Una coppia di coniugi bresciani, residente in un noto quartiere del centro, cuore della *movida* cittadina, esasperata dalle croniche immissioni di rumore nella propria abitazione, dopo aver presentato invano numerose istanze al Comune perché prendesse gli opportuni provvedimenti, e dopo essere giunti addirittura a mettere in vendita la casa familiare stante l’insostenibilità della situazione, si vedeva costretta ad

agire in giudizio a tutela, fra l’altro, della propria salute psicofisica.

In particolare, le emissioni sonore venivano prodotte dagli avventori degli esercizi commerciali affacciati sulla pubblica via antistante la magione degli attori. Si accertava in giudizio che nelle sere di fine settimana del periodo estivo ragguardevoli gruppi di persone vocianti, sovente in stato di ubriachezza, si trattenevano in strada ben oltre l’orario di chiusura dei locali commerciali, recando disturbo alla quiete pubblica e soprattutto al riposo notturno dei residenti.

Sulla scorta di tutti gli elementi probatori acquisiti in causa – il numero ragguardevole di persone vocianti, il frequente stato di alterazione alcolica delle stesse, la fascia oraria in cui si verificavano gli schiamazzi, il differenziale di oltre 20 decibel rispetto alle condizioni ordinarie di rumore ambientale emerso dalla perizia fonometrica – il giudice accertava l’intollerabilità delle immissioni sonore nell’abitazione attorea *ex art.* 844 c.c.

Per l’effetto, il Tribunale condannava il Comune di Brescia a far cessare le immissioni di rumore nella proprietà degli attori proveniente dalla via comunale, “ovvero ad adottare le cautele idonee a riportare dette immissioni entro la soglia della normale tollerabilità, mediante la predisposizione di un servizio di vigilanza, organizzato per tutte le sere dal giovedì alla domenica nei mesi da maggio ad ottobre, con l’impiego di agenti comunali che si adoperino, entro la mezz’ora successiva alla scadenza dell’orario di chiusura degli esercizi commerciali autorizzati, a far disperdere e allontanare dalla strada comunale le persone che stazionano lungo la stessa”. Inoltre, condannava il convenuto a pagare i danni patrimoniali e 20.000,00 Euro a titolo di danno non patrimoniale sofferto da ciascun attore⁶.

A séguito dell’appello da parte del Comune, la Corte territoriale riformava integralmente la sentenza di prime cure e respingeva le domande attoree sulla base di due discutibili argomenti.

Secondo i giudici, per un verso, al fine di configurare una responsabilità omissiva dell’Ente locale non sarebbe sufficiente il richiamo agli artt. 844 e 2043 c.c., ma occorrerebbe ancorare l’obbligo d’intervento

³ Riflette sulle complesse e multidimensionali traiettorie del fenomeno R.A. Albanese, *op. ult. cit.*, 74 e segg.

⁴ Cfr. *ex multis* Cass. civ., Sez. un., 12 ottobre 2020, n. 21993 (immissioni sonore da *movida*); Cass. civ., Sez. un., 12 novembre 2020, n. 25578 (immissioni lesive causate da aerogeneratori di parco eolico); Cass. civ., Sez. un., 27 luglio 2022, n. 23436 (comportamento materiale di pura inerzia della P.A. a fronte di emissioni moleste provenienti da un’azienda agricola privata); Cass. civ., Sez. un., 15 settembre 2022, n. 27175 (immissioni da *movida*); Cass. civ., Sez. un., 23 febbraio 2023, n. 5668 (inerzia degli Enti pubblici competenti a fronte di emissioni atmosferiche inquinanti superiori ai limiti di legge).

⁵ Non a caso anche i media generalisti, sebbene con esagerata enfasi “scandalistica”, hanno sottolineato la vocazione della sentenza a fungere da alto precedente per la regolazione della “malamovida” in tutta Italia: cfr. *ex multis* laRepubblica (articolo redazionale), *Movida selvaggia, la Cassazione: “Violato il diritto alla salute dei residenti, i Comuni paghino i danni”*, 4 giugno 2023. Dal suo canto, il Comune di Brescia sembra aver iniziato

a sperimentare nuovi modelli di gestione del fenomeno *movida*, non puramente “securitari” e attenti al bilanciamento dei diversi interessi in gioco, anche tramite il coinvolgimento virtuoso degli esercenti: N. Orlando, *Movida, al via la sperimentazione al Carmine: da fine mese gli steward dalle 21 alle 2*, in *Corrieredellaserà*, 3 novembre 2023 (https://brescia.corriere.it/notizie/cronaca/23-novembre_03/movida-al-via-la-sperimentazione-al-carmine-da-fine-mese-gli-steward-dalle-21-alle-2-7a3f96a7-13b3-4a07-b223-1b44e6c42xk.shtml?refresh_ce). Pare evidente che in assenza di un *decisum* così perentorio, e la conseguente razionale ponderazione degli altri possibili contenziosi seriali, l’Ente pubblico non avrebbe avuto incentivi per orientare la propria discrezionalità amministrativa in modo virtuoso. In altre parole, la concreta minaccia di dover pagare cospicui risarcimenti ai residenti rappresenta una seria pressione sugli amministratori locali per gestire in modo acconcio le questioni in gioco e una sollecitazione della loro fantasia rimediale, nei binari della discrezionalità tecnica di cui godono.

⁶ Trib. Brescia, 26 settembre 2017, n. 2621, in *Dejure*.

a una disposizione di legge che prescriva una determinata condotta: nella specie il controllo sull'utilizzo della strada al fine d'evitare schiamazzi notturni (disposizioni peraltro esistenti nel nostro ordinamento e puntualmente evocate dagli attori)⁷. In altre parole, si richiede l'indicazione di una specifica norma che imponga un circostanziato obbligo di intervento, e che dunque affidi all'Ente una "posizione di garanzia", per poter predicare una omissione giuridicamente rilevante ai fini della responsabilità civile del medesimo.

Per altro verso, la Corte d'Appello escludeva che le pretese azionate dagli attori potessero radicare un potere del giudice ordinario di determinare le modalità di intervento della P.A., esorbitando le stesse dai limiti interni della giurisdizione ad esso spettante – in forza del combinato disposto degli artt. 113 Cost. e 4, All. E, L. n. 2248/1865⁸. Invero, e come si dirà meglio *infra*, il principio, di per sé corretto, veniva mal governato, portando, nella specie, i giudici di secondo grado a respingere *tout court* le domande dei danneggiati.

Infine, la Suprema Corte, con la sentenza annotata, cassava opportunamente il provvedimento dei giudici di seconde cure, ribadendo il principio di diritto riportato nella massima.

I punti di maggiore interesse dell'*arrêt*, anche per via del significativo impatto nomofilattico sui casi futuri (di *ius constitutionis*, dunque), sembrano i seguenti:

a) la nozione ampia ed olistica di diritto alla salute utilizzata;

b) il portato dell'inibitoria positiva nei confronti della P.A., e la correlativa esigenza di trovare un punto di equilibrio per salvaguardare la discrezionalità

amministrativa senza superare i limiti interni della giurisdizione del giudice ordinario;

c) la *vis* espansiva degli artt. 844 e 2043 c.c. per la tutela della salubrità ambientale, anche nell'interesse delle generazioni future.

Essi saranno affrontati criticamente in avanti.

Il diritto alla salute: "incomprimibile nel suo nucleo essenziale"

Sulla scorta di un orientamento ormai stabile, la Suprema Corte definisce il diritto alla salute "incomprimibile nel suo nucleo essenziale".

Invero, si deve considerare che ne risulta ormai consolidata una concezione ampia ed "olistica". Il diritto alla salute, assumendo un contenuto di socialità e di sicurezza, si configura (anche) come *diritto soggettivo all'ambiente salubre*⁹. Da un lato, esso oggi ricomprende la condizione di *benessere psicofisico*, tutelata nel sistema dei principî sovranazionali, compendiabile nella definizione rinvenibile nel Preambolo della Costituzione dell'OMS: "health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity"¹⁰ – considerata altresì dalle Istituzioni unionali, da ultimo nel Piano per la ripresa dell'Europa varato dopo la pandemia da Covid-19, c.d. *Next Generation EU*¹¹.

Il benessere psicofisico dell'individuo si lega altresì alla dimensione della tranquillità domestica, protetta sia dal combinato disposto degli artt. 2 e 32 Cost., sia dagli artt. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) CEDU. Infatti, sebbene la Convenzione non preveda espresamente l'ambiente tra i diritti fondamentali, la Corte

⁷ App. Brescia, 27 ottobre 2020, n. 1147, inedita: "il potere-dovere d'intervenire in capo all'ente locale non può essere riferito a un generico dovere di tutelare la quiete pubblica ma va ancorato a precise disposizioni di legge per non sfociare in attività arbitrarie. È infatti pacifico tra le parti come gli schiamazzi molesti non derivino dalla strada in sé o dal suo uso per il transito di veicoli e persone, ma dalle persone che vi stazionano".

⁸ Pur riconoscendo, in materia, il significativo ampliamento del sindacato del giudice ordinario, operato dalla Suprema Corte in virtù del criterio del *petitum sostanziale*, App. Brescia, 27 ottobre 2020, n. 1147, cit., affermava: "in nessun caso può però ritenersi consentito al giudice ordinario di disporre l'effettuazione di un pubblico servizio, arrivando addirittura a dettarne le modalità esecutive, pena la violazione dei principî stessi sul riparto di giurisdizione previsti dall'art. 113 Cost. e dall'art. 4 della legge 2248/1865 All. E (c.d. legge abolitiva del contenzioso amministrativo) e ss. mm. Un diverso argomentare porterebbe il giudice ordinario semplicemente a sostituirsi all'autorità locale in un caso in cui alcuna norma consente tal sorta di operazione e in violazione del principio costituzionale della separazione dei poteri".

⁹ Si v. già Cass. civ., Sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463, *Enel c. Eusebione et alii*, in *Foro It.*, 1979, I, 939 e segg. con nota di C.E. Gallo; e spec. Cass. civ., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, *Cassa per il Mezzogiorno c. Langiano et alii*, in *Giur. It.*, 1980, I, 1, 464 e segg. con nota di S. Patti, *Diritto all'ambiente e tutela della persona, ivi*, 859 e segg. Si tratta di un orientamento consolidato nel formante giurisprudenziale, e oggi da "irrigidire" ulteriormente alla luce della riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.: si v. *ex multis* App. Napoli, Sez. II, 28 febbraio 2023, n. 876, in *Dejure*; Cass. civ., Sez. II, 23 marzo 2017, n. 7543; Cass. civ., Sez. un., 21 febbraio 2002, n. 2515 (caso "Seveso"); Cass. pen., Sez.

III, 19 novembre 1996, n. 9837, per la quale "nel danno ambientale è inscindibile la offesa ai valori naturali e culturali e la contestuale lesione dei valori umani e sociali di ogni persona"; Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, e Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1988, 93 e segg. con note di A. Postiglione e B. Caravita, la quale ribadisce la natura unitaria del bene ambientale che l'ordinamento giuridico tutela "come elemento determinativo della qualità della vita".

Cfr. G. Alpa, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo diritto" o espediente tecnico?*, in *Resp. Civ. e Prev.*, 1998, 6: quando si parla di ambiente salubre "si fa riferimento al danno alla salute arrecato dai fenomeni di inquinamento, cioè da *fenomeni che incidono sulla salute fisica e psichica*, quale effetto della violazione dell'integrità dell'ambiente". Per l'A. tale specie di danno è da distinguere nettamente dal danno ambientale, inteso come lesione dell'integrità della risorsa ambientale *per se*: "i due tipi di danno – conseguenti alla lesione di interessi ontologicamente tra loro diversi – possono coesistere, ma possono anche insorgere separatamente". L'A. analizza inoltre con la consueta lucidità la genealogia del diritto all'ambiente salubre (inteso come specificazione del diritto alla salute) e l'altro indirizzo, pure rinvenibile in letteratura e giurisprudenza, che considera l'ambiente un valore primario e fondante dell'ordinamento, tutelato di per sé, e non in quanto collegato con la proprietà o con la salute (individuale o collettiva).

¹⁰ Constitution of the World Health Organization, entrata in vigore nel 1948: <https://apps.who.int/gb/gov/assets/constitution-en.pdf>.

¹¹ Consultabile all'indirizzo: https://next-generation-eu.europa.eu/index_it.

EDU, chiamata a decidere controversie relative a fenomeni di inquinamento, muovendo dagli artt. 8 e 13 CEDU ha riconosciuto il diritto a un ambiente salubre, privo di insidie per l'integrità psicofisica dell'uomo, atteso che danni gravi arrecati all'ambiente possono compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata¹².

D'altro canto, sembra ragionevole affermare che il diritto soggettivo alla salute incameri oggi (anche) le legittime preoccupazioni e l'interesse ad agire per la salute dei propri discendenti¹³. In materia, un'indicazione cogente giunge ora all'interprete dal combinato disposto dei novellati artt. 9 e 41 Cost.¹⁴, in forza del quale l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da recare danno alla salute e/o all'ambiente, beni giuridici da preservare anche nell'interesse delle generazioni future.

Pertanto, il diritto a vivere in un ambiente salubre, come gemmazione del diritto fondamentale alla salute, ne esce rafforzato, irrigidito e posto in una posizione di supremazia, tale da non consentire alcun bilanciamento equiponderale con altri diritti, pur di rango costituzionale, come il lavoro e la libertà di iniziativa economica¹⁵.

Del resto, il lapidario inciso della parte motiva della sentenza annotata – che qualifica la salute come diritto

“incomprimibile nel suo nucleo essenziale” – sembra rappresentare proprio la punta più avanzata del percorso ermeneutico sopra richiamato.

Se il diritto alla salute, nella sua multidimensionalità, si configura altresì come diritto a vivere in un ambiente salubre, ne segue che la tutela risarcitoria ben potrà essere accordata nel caso in cui l'attore, a fronte della significativa esposizione a fattori inquinanti o molesti, si trovi a sperimentare una condizione di perdurante incertezza ed ansia sulla condizione di salute propria e dei propri discendenti (le generazioni future a cui la Repubblica *deve* garantire un ambiente salubre *ex art.* 9 Cost.¹⁶).

Per conseguenza, l'assenza di una lesione all'integrità psicofisica suscettibile di accertamento medico-legale (danno biologico) in capo all'attore al momento della valutazione giudiziale non impedisce la risarcibilità della *diversa* specie di danno non patrimoniale derivante: *i)* dal *fondato timore di aver contratto una patologia* – che ben potrebbe manifestare la propria potenzialità lesiva dopo un lungo periodo di latenza. Circostanza che potrà essere provata con qualsiasi mezzo di prova, tra cui, certamente, anche il fatto notorio e le presunzioni¹⁷; *o ii)* dal fatto, conclamato, di aver subito un *peggioramento della propria qualità della vita* – derivante dalla condotta ascrivibile al convenuto (giova ricordare in proposito un punto fermo

¹² Cfr. *ex multis* Corte EDU, *López Ostra c. Spagna*, 9 dicembre 1994, par. 51; *Guerra at alii c. Italia*, 19 febbraio 1998, par. 60; *Cordella et alii c. Italia*, 24 gennaio 2019, spec. par. 171 e segg. (che ha accertato la violazione degli artt. 8 e 13 CEDU, da parte dell'Italia, in relazione all'inquinamento ambientale provocato dalla acciaieria ex Ilva di Taranto), nonché da ultimo *A.A. et alii c. Italia*, 5 maggio 2022, par. 19 e segg. (resa ancora sull'inquinamento generato dall'Ilva: si accertano, in particolare, omissioni e ritardi, da parte delle Autorità nazionali, circa l'attuazione effettiva del piano di risanamento ambientale); in argomento cfr. P. Mascaro, *Il diritto ad un ambiente salubre nella giurisprudenza della Corte EDU*, in *Dir. e Giur. Agraria Alim. e dell'Amb.*, 4/2023, 1 e segg. Anche la Cassazione considera il ruolo della CEDU e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo al fine di tutelare la tranquillità domestica lesa da immissioni intollerabili: Cass. civ., Sez. un., 1° febbraio 2017, n. 2611, cit.

¹³ Assume grande rilievo sistematico la previsione di cui all'art. 14, par. 4, lett. a), Reg. (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, ove si prescrive che “per determinare se un alimento sia dannoso per la salute occorre prendere in considerazione... non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti”. Del pari significativo risulta che il principio di precauzione, come criterio-guida delle condotte in caso di rischio e incertezza, poggia sul dovere convenzionale di evitare danni a terzi e sia esteso a una dimensione intertemporale e intergenerazionale: cfr. S. Bartolommei, *Sul principio di precauzione: norma assoluta o regola procedurale?*, in *Bioetica*, 2/2001, 324. In generale sul principio di precauzione cfr. *ex multis* E. Del Prato, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, in *Rass. Dir. Civ.*, 3/2009, 634 e segg.; E. Al Mureden, *Principio di precauzione, tutela della salute e responsabilità civile*, Bologna, 2008; G. Comandé (a cura di), *Gli strumenti della precauzione: nuovi rischi, assicurazione, e responsabilità*, Milano, 2006; e da ultimo C. Ippoliti Martini, *Principio di precauzione e nuove prospettive della responsabilità civile della pubblica amministrazione*, Milano, 2022.

¹⁴ Sulla novella costituzionale cfr. R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. Giur. Econ.*, 1/2022,

7 e segg.; G. Alpa, *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, in *Contratto e Impresa*, 2/2022, 361 e segg.; M. Delsignore-A. Marra-M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1/2022, 1 e segg.; V. Cariello, *Per un diritto costituzionale della sostenibilità (oltre la “sostenibilità ambientale”)*, in *Riv. ODC*, 2/2022, 431 e segg. Sull'impatto di tale novella sul sistema di diritto privato cfr. M. Pennasilico, *La transizione verso il diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in Buonfrate-Uricchio (a cura di), *Trattato breve di Diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2023, spec. 107 e segg.; e sia consentito un rinvio alle più ampie considerazioni svolte in A. Pisani Tedesco, *Strumenti privatistici per la sostenibilità ambientale e sociale*, Torino, 2024, 44 e segg.

¹⁵ Sicché, rispetto alle vigenti coordinate normative, la decisione della Corte cost. n. 85/2013 resa sul caso “Ilva” risulta scorretta anche sul piano formale. Si v. per tutti M. Pennasilico, *La transizione*, cit., 115 e segg., che condivisibilmente identifica il primato gerarchico dell'interesse alla protezione della vita dal “collasso ecologico” e, per conseguenza, un interesse ambientale “incomprimibile” o “superprimario”.

¹⁶ G. Vettori, *L'“interesse” delle generazioni future*, in *Persona e Mercato*, 4/2023, 633: “gli artt. 9 e 41 indicano una nuova forma di protezione rispetto a beni a cui il legislatore, la P.A. e le Corti devono garantire piena effettività”.

¹⁷ Valorizzavano adeguatamente il ruolo del “fatto notorio” Trib. Milano, Sez. I, 9 giugno 2003, *Aggujaro et alii c. Icmesa*, in *Danno e Resp.*, 1/2004, 73 e segg. con nota di S. Cacace; e App. Milano, 15 aprile 1994, in *Resp. Civ. e Prev.*, 1995, 136 con nota di D. Feola. Vero è che le presunzioni dovranno essere gravi, precise e concordanti. Sul c.d. danno da paura di ammalarsi, oltre al richiamato precedente “Seveso”, cfr. T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II-bis, 20 gennaio 2012, n. 668, in *Danno e Resp.*, 11/2012, 1071 e segg. con nota di F. Planchenstainer, *Arsenico e vecchi acquedotti: la responsabilità della P.A. per la fornitura di acqua potabile non a norma*; e Cass. civ., Sez. lav., 13 ottobre 2017, n. 24217, in *Corriere Giur.*, 8-9/2018, 1075 e segg. con nota di M. De Pamphilis, *La prova del danno da paura di ammalarsi*.

posto dalla Consulta: l'ordinamento tutela l'ambiente altresì "come elemento determinativo della qualità della vita"¹⁸).

Infine, si può osservare che è proprio una tale estensione semantica del diritto alla salute (incomprimibile nel suo nucleo essenziale) che consente logicamente, da un lato, di radicare la giurisdizione del giudice ordinario (in base al criterio del *petitum* sostanziale)¹⁹. E, dall'altro lato, permette di reagire alla condotta della P.A. – attiva od omissiva – in violazione del diritto fondamentale alla salute con tutte le azioni messe a disposizione dall'ordinamento; e segnatamente con l'azione inibitoria e quella risarcitoria.

La responsabilità della P.A. per condotta omissiva: un'ulteriore picconata agli antichi privilegi

Nel precedente annotato, la tutela del privato che lamenta la lesione di un diritto soggettivo (salute, vita privata familiare, proprietà ecc.) trova fondamento, anche nei confronti della pubblica amministrazione, anzitutto nelle stesse norme che presidiano il bene della vita oggetto del diritto soggettivo. O, detto altrimenti, nelle norme dell'ordinamento che riconoscono e proteggono una situazione di interesse del titolare.

Dal che discende che "la P.A. stessa è tenuta ad osservare le regole tecniche o i canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni e, quindi, il principio del *neminem laedere*, con ciò potendo essere condannata sia al risarcimento del danno (artt. 2043 e 2059 c.c.) patito dal privato in conseguenza delle immissioni nocive che abbiano comportato la lesione di quei diritti, sia la condanna ad un *facere*, al fine di

riportare le immissioni al di sotto della soglia di tollerabilità, non investendo una tale domanda, di per sé, scelte e atti autoritativi, ma, per l'appunto, un'attività soggetta al principio del *neminem laedere*"²⁰.

In tale condivisibile prospettiva, la norma generale *ex art. 2043 c.c.* diventa fonte di una "posizione di garanzia" della P.A. nei confronti dei terzi, potendo essa rispondere per condotte (attive od omissive) connotate da c.d. colpa generica, ove determinativa di danno ingiusto per il privato.

Non si tratta di un'assoluta novità.

Invero, il precedente sembra incastonarsi in quel virtuoso orientamento espansivo che negli ultimi decenni ha eroso lentamente taluni storici "privilegi" della P.A.²¹. Come noto, infatti, in quei contesti ove fosse riscontrabile la presenza di un ente pubblico nella veste di danneggiante, il problema della responsabilità civile della pubblica amministrazione si è posto storicamente nei termini di una "immunità" dello Stato per i danni causati nell'ambito dell'esercizio di funzioni pubblicistiche: una sorta di privilegio derivante dalle speciali prerogative dei soggetti pubblici, istituzionalmente votati alla curatela dell'interesse generale, che portava a lasciare in ombra il diritto dei danneggiati a una compensazione in caso di danno²². Come osservato ironicamente in dottrina, "per ragioni oscure, un incredibile *favor* nei confronti dell'amministrazione" ha ispirato, tradizionalmente, la giurisprudenza dei giudici civili²³.

Negli ultimi due decenni, invece, in un novero consistente di fattispecie, si osserva un significativo ampliamento dell'ambito di rilevanza della condotta omissiva della pubblica amministrazione. La presenza del richiamato principio di precauzione e delle disci-

¹⁸ Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit. Il concetto – invero la faccia antropocentrica della poliedrica nozione di ambiente – è oggi ribadito nell'art. 2, 1° comma, cod. amb. ove si dice chiaramente che la normativa "ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali".

¹⁹ Con tale criterio si guarda, in sostanza, al bene della vita che l'attore desidera tutelare con la propria domanda. Si pensi al caso di una domanda *ex artt. 844 e 2043 e segg. c.c.* finalizzata ad inibire le immissioni sonore intollerabili – e a ottenere il risarcimento dei danni – provenienti da un parco eolico: una simile domanda non concerne l'annullamento del provvedimento amministrativo di autorizzazione all'installazione e gestione dell'impianto eolico, né presuppone l'accertamento della sua illegittimità, ma ha ad oggetto la tutela dei diritti soggettivi alla salute e di proprietà, sul fondamento della violazione dei limiti di tollerabilità previsti dalla norma civilistica (cfr. Cass. civ., Sez. un., 12 novembre 2020, n. 25578). Cass. civ., Sez. un., 23 aprile 2020, n. 8092, in *Nuova Giur. Comm.*, 6/2020, 1284 e segg. con nota di G. Ceccherini, *Danno ambientale e tutela di situazioni giuridiche esclusive: l'inibitoria del giudice ordinario*. E v. già Cass. civ., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, *Cassa per il Mezzogiorno c. Langiano et alii*, cit. In generale, sui limiti della giurisdizione del G.O. cfr. C. Mandrioli-A. Carratta, *Diritto processuale civile*, I, XXIX ed., Torino, 2024, spec. 133 e segg. e 155 e segg.; C. Mandrioli, voce "Giurisdizione (in generale)", in *Digesto, disc. priv.*, sez. civ., vol. IX, Torino, 1993, 127 ss., consultabile in *Onelegale*; nonché Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204.

²⁰ Sentenza annotata, par. 3.2.

²¹ Tra le tappe recenti più significative di tale percorso deve senz'altro menzionarsi Cass. civ., Sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, sulla risarcibilità della lesione dell'interesse legittimo, in *Giur. It.*, 2000, I, 21 con nota di Moscarini; in *Contratto e Impresa*, 3/1999, 1025 e segg. con nota di Franzoni; in *Danno e Resp.*, 10/1999, 965 e segg., con commenti di Carbone, Monateri, Palmieri e Pardolesi, Ponzanelli, Roppo. Ancor prima, sia sul piano cronologico che "gerarchico", si situa la stessa previsione dell'art. 28 Cost.: anche, e soprattutto, su tale base normativa si è potuta sviluppare la successiva produzione legislativa e pretoria che ha condotto alla messa a punto del quadro attuale. Come osservato da G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, XI ed., Torino, 2023, 465: affermare che la P.A. e i suoi funzionari sono soggetti "alle stesse regole sulla responsabilità civile che valgono per tutti significa bandire, almeno in via di principio, esenzioni o immunità". Cfr. R. Caranta, *Attività amministrativa ed illecito aquiliano*, Milano, 2001; e M. Benvenuti, sub *art. 28 Cost.*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Costituzione commentata*, Torino, 2006, consultabile in banca dati *Onelegale*.

²² Cfr. *ex multis* con varietà di accenti M. Renna, voce "Responsabilità della p.a.", in *Enc. Dir.*, Annali IX, Milano, 2016, 801 e segg.; G. Alpa (a cura di), *La responsabilità civile. Parte generale*, Torino, 2010, 914 e segg.; M. Comperti, *Fatti illeciti: le responsabilità oggettive. Artt. 2049-2053*, in *Commentario Schlesinger*, Milano, 2009, 317; L. Torchia, *La responsabilità*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, V ed., Milano, 2015, 599 e segg.; M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, 525; R. Alessi, *Principi della responsabilità civile nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1956.

²³ F. Satta, voce "Giustizia amministrativa", in *Enc. Dir.*, Agg. VI, Milano, 2002, 410.

pline settoriali che ne costituiscono una traduzione puntuale, le quali hanno via via introdotto una molteplicità di doveri di vigilanza e controllo, comporta, di necessità, una collaterale espansione dell'ambito di rilevanza della condotta omissiva della P.A. Si tratta di una notazione intuitiva: all'aumentare dei doveri di protezione e controllo in capo ad un soggetto titolare di una "posizione di garanzia", aumenta proporzionalmente l'area giuridica dell'omissione rilevante. Pertanto, la P.A. ben può essere chiamata a rispondere di tutte le conseguenze dannose causalmente riconducibili alla mancata attuazione delle attività funzionali alla tutela dei cittadini²⁴.

Da un lato, si osservano contesti specifici ove i soggetti pubblici assumono direttamente precisi obblighi di tutela dei consociati, articolati in puntuali discipline pubblicistiche: si considerino ad esempio i settori della farmacovigilanza e farmacovigilanza, della gestione della rete stradale e la protezione civile²⁵. In tali contesti, si instaura un rapporto di necessaria complementarità tra regole pubblicistiche di sicurezza e regole aquiliane, sicché sembra ravvisabile "un profondo mutamento dei lineamenti della responsabilità della Pubblica Amministrazione. In quest'ottica, le discipline pubblicistiche di derivazione eurounitaria ed il principio di precauzione che ne costituisce la base comune divengono criteri fondamentali al fine di integrare il contenuto delle norme aquiliane e delimitarne l'ambito di applicazione"²⁶.

Dall'altro lato, va consolidandosi, in dottrina e giurisprudenza, un orientamento rigoroso che attribuisce rilievo generale alla "omissione precauzionale", il quale consente di individuare in capo a un soggetto una pluralità di doveri e regole di condotta compendiabili nell'obbligo di attivarsi per fronteggiare situazioni di

potenziale pericolo – fondato su una lettura forte della precauzione, sulla clausola di solidarietà sociale *ex art. 2 Cost.*, nonché sul generale *neminem laedere* – anche in difetto di specifiche disposizioni normative forgiate *ex ante* per il caso concreto²⁷.

Né sembra cogliere nel segno la critica di chi ha visto nel richiamo al principio del *neminem laedere* (quale fonte di una posizione di garanzia in capo alla P.A.) un inopportuno discostamento dalle conquiste della scienza penalistica più progressista, la quale richiede, in ambito penale appunto, che gli obblighi di garanzia siano ben ancorati a specifiche previsioni normative, stante, altrimenti, il rischio di sovra-generalizzare la responsabilità civile omissiva²⁸. In disparte le ontologiche differenze, strutturali e funzionali, che sussistono tra responsabilità penale e responsabilità civile – quest'ultima d'altronde prevista da una clausola generale: tecnica normativa invece inaccettabile in ambito criminale – basti qui considerare che l'esistenza di *efficaci* alternative (civilistiche) di tutela consente di inverare l'aspirazione del diritto penale moderno di rivestire il ruolo di *extrema ratio* (concezione sussidiaria del diritto penale). In altre parole, proprio un'espansione efficace, e controllata *va da sé*, della RC può consentire, in parallelo, il ritirarsi della sanzione criminale²⁹.

Segue: l'importanza di un risarcimento effettivo e non irrisorio per il danno non patrimoniale

È noto il ruolo di *regulation by litigation* assolto dalla responsabilità civile, specie quando sia associata ad efficienti azioni collettive e ad un livello risarcitorio adeguato alla gravità della condotta illecita e, pertanto, in grado di spiegare un'autentica efficacia deterrente sui consociati³⁰.

²⁴ In argomento v. in generale K. Oliphant (Ed.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Cambridge, 2016.

²⁵ In relazione ai doveri posti in capo alla P.A. in materia di protezione civile si v. in particolare il Codice della protezione civile di cui al D.Lgs. n. 1/2018. Per un'analisi dettagliata, fondata sui dati normativi e sui dati empirici rilevabili dalla giurisprudenza, cfr. C. Ippoliti Martini, *Principio di precauzione*, cit., spec. 161 e segg., ed ivi ampi riferimenti.

²⁶ C. Ippoliti Martini, *op. ult. cit.*, 282 e segg. Per l'A. nei contesti ove la P.A. assume direttamente doveri di vigilanza e controllo "su un processo di assicurazione di sicurezza e qualità nel quale essa stessa è coinvolta si ravvisa una transizione da un sistema di responsabilità aquiliana generica a sistemi di responsabilità qualificata maggiormente idonei a tutelare il danneggiato". Si pensi ad esempio alla protezione civile: dai doveri che l'ordinamento pone in capo alla Pubblica Amministrazione – da ultimo compendiatosi nel D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 – la giurisprudenza suole riconoscere un obbligo risarcitorio nei casi in cui sia riscontrabile un "difetto di precauzione", e segnatamente una condotta omissiva consistente nella mancata adozione di tutte le misure concretamente disponibili allo scopo di prevenire i danni o mitigarne la portata. Si v. Trib. Genova, 8 agosto 2017, in *Danno e Resp.*, 1/2019, con commento di C. Roberti, *Responsabilità extracontrattuale della P.A. per omessa allerta meteo e concorso di colpa del danneggiato*, 136 e segg. Orientamento confermato, in un diverso caso di esondazione fluviale, da Cass. civ., Sez. III, 15 gennaio 2020, n. 512, la quale, muovendo dall'art. 2043 c.c., afferma l'esistenza di un obbligo giuridico del Comune (autorità

periferica di Protezione civile) di attivarsi, in una situazione di grave criticità per possibile calamità naturale, e allertare *con ogni mezzo* la popolazione e, in particolare, quella già individuata come stabilmente residente in zone ritenute a rischio elevato.

²⁷ Cfr. C. Ippoliti Martini, *Il principio di precauzione come strumento di attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'agenda ONU 2030*, in *Actualidad Jurid. Iberoamericana*, 17/2022, 924; F. Degl'Innocenti, *La responsabilità d'impresa. Obblighi di condotta e regimi di imputazione*, Napoli, 2019, 167 e segg.; R. Montinaro, *Dubbio scientifico e responsabilità civile*, Milano, 2012; Cass. civ., Sez. III, 22 ottobre 2014, n. 22344, in *Danno e Resp.*, 4/2015, 357 e segg. con nota di U. Izzo, *La "precauzione mancata" nella responsabilità civile: il gestore e lo scontro fra utenti delle aree sciabili*; Cass. civ., Sez. III, 23 maggio 2006, n. 12111, in *Danno e Resp.*, 2/2007, 163 e segg. con nota di G. Guerreschi, *Soliti ignoti di nuovo sui ponteggi: l'impresa è responsabile*.

²⁸ C. Barberio, *La responsabilità del Comune in caso di immissioni illecite da movida*, in *Resp. Civ. e Prev.*, 5/23, 1545.

²⁹ Cfr. F. Bricola, *La riscoperta delle "pene private" nell'ottica del penalista*, in F.D. Busnelli-G. Scalfi (a cura di), *Le pene private*, Milano, 1985, 36 e segg. D'altronde, anche il giudice delle leggi è fermo nel tracciare un distinguo tra sanzioni penali e civili: si esclude ad esempio che le garanzie di cui all'art. 25 Cost. si estendano anche alle prestazioni pecuniarie "sanzionatorie": v. *ex multis* Corte cost., 6 giugno 2019, n. 139.

³⁰ A.P. Morriss *et alii*, *Regulation by Litigation*, New Haven, 2009; G. Calabresi, *The Complexity of Torts – the Case of Punitive Damages*, Chapter X, in M. Stuart Madden (ed. by), *Exploring Tort Law*, New York, 2005, 348; Id., *The costs of Accidents*. A

Per contro, e la notazione è intuitiva, oltreché confermata dai richiamati studi di analisi economica del diritto, un livello risarcitorio misero, che non superi, e nemmeno approssimi, il beneficio atteso (economico o di altra natura) dal danneggiante potenziale, azzoppa la funzione deterrente della condanna civile.

Se la minaccia del risarcimento del danno dovrebbe dissuadere *ex ante* un soggetto razionale dal commettere l'illecito, come potrebbe mai realizzarsi un simile obiettivo al cospetto di orizzonti risarcitori che in nessun caso sembrano capaci di spostare gli equilibri patrimoniali del *tortfeasor*? La domanda è evidentemente retorica. Se il fatto di commettere o meno l'illecito non sposta l'agente dalla propria "curva di indifferenza" – perché, in ogni caso, nel calcolo costi-benefici i benefici superano i costi risarcitori – si rischia di conferire un incentivo perverso alla causazione del danno. O quantomeno di coonestare, con il blasone istituzionale del diritto, scelte "disinvolute" e temerarie da parte dei danneggianti potenziali.

Se quanto considerato è vero, non può condividersi la posizione di indulgenza nei confronti del danneggiante P.A. sulla base dell'argomento che la condanna risarcitoria potrebbe "condurre a una radicale compromissione delle già malmesse casse degli enti pubblici locali"³¹.

Anzi, un simile approccio – oltre ad essere dogmaticamente inaccettabile e in contrasto con l'art. 28 Cost. – sul piano funzionale rischia di deresponsabilizzare la pubblica amministrazione e i suoi agenti. Il che non è affatto desiderabile, soprattutto considerando le enormi aree di attività che, nel mondo contemporaneo, sono intermedie o presidiate da enti pubblici.

Sicché, non risulta condivisibile la decisione della Corte d'appello di Torino in consimile caso (immissioni da *movida*) di "sgonfiare", senza argomentazioni giuridiche persuasive, il risarcimento del danno non patrimoniale riconosciuto agli attori in via equitativa

dal giudice di primo grado, al malcelato fine di alleggerire il carico risarcitorio per l'Ente pubblico danneggiante³².

Non si tratta di pochi casi isolati. Si può osservare un *trend* generale di sottovalutazione risarcitoria del danno non patrimoniale, il quale, evidentemente, non consente di prendere sul serio i diritti soggettivi lesi da attività della P.A., e non consente di ottenere, anche per il futuro, una concreta efficacia deterrente, determinandosi quindi un serio problema di effettività rimediabile.

Il che è registrabile non soltanto nei casi di immissioni eccedenti la normale tollerabilità, ma, in generale, anche nei casi in cui sia accertato un danno da "paura di ammalarsi"³³.

Tra le altre, si può ricordare la pronuncia dei giudici amministrativi che hanno condannato la Pubblica Amministrazione per la fornitura di acqua "potabile" non a norma, contenente concentrazioni di arsenico, sostanza altamente tossica, superiore ai livelli massimi consentiti dai parametri unionali, liquidando, tuttavia, appena 100 Euro di risarcimento a ciascun ricorrente³⁴.

Ora, in disparte la inesistente efficacia deterrente e "regolatoria" di una simile condanna, la risibilità dell'importo non consente neppure di parlare – con un minimo di credibilità – di una funzione satisfattivo-consolatoria. Come anticipato, si tratta di un problema seriale, riscontrabile in numerosi casi in cui è stato riconosciuto – pur con buone argomentazioni e apprezzabile coraggio ermeneutico per sortire da ingessanti schemi tradizionali – il danno da paura di ammalarsi. Ad esempio, nel caso "Seveso", considerato uno tra i dieci peggiori disastri ambientali di tutti i tempi, la corte territoriale, negli anni Novanta del secolo scorso, aveva liquidato a tale titolo appena due milioni delle vecchie lire a ciascun attore³⁵. Ancora, ci si chiede se il fatto di esporre un lavoratore per trent'anni a polveri d'amianto, senza alcun presi-

Legal and Economic Analysis, New Haven-London, 1970; M. Busani, *L'illecito civile*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato diretto da P. Perlingieri*, Napoli, 2020, spec. 125 e segg.

³¹ R.A. Albanese, *Residenti, P.A. e rimedi civilistici per la malmovida*, cit., 81.

³² App. Torino, Sez. II, 13 ottobre 2022, cit. Per converso, il risarcimento di 20.000 Euro a titolo di danno non patrimoniale riconosciuto a ciascun attore dal giudice bresciano nel primo grado del giudizio culminato con la sentenza annotata risulta senz'altro maggiormente proporzionato alla gravità della condotta accertata.

³³ Del pari irrisorio e non proporzionato alla gravità della condotta accertata risulta il *quantum* liquidato, sempre dalla Corte d'appello torinese, qualche anno prima in un caso simile. App. Torino, 9 luglio 2012, *Riva e altri c. Provincia di Cuneo*, in *Foro It.*, 2012, I, 3170 e segg., riconosceva il danno da paura di ammalarsi in relazione all'*esposizione a immissioni acustiche continuative intollerabili* (superiori ai limiti normativi), determinate da una banda rumorosa collocata dalla P.A. sulla pubblica via per il rallentamento del traffico veicolare. La decisione, che può essere apprezzata positivamente per l'inquadramento dogmatico della fattispecie, tuttavia, risulta da stigmatizzare in relazione al *quantum* risarcitorio accordato agli attori, a dir poco irrisorio (1.500

euro ad un'attrice e 3.340 euro all'altro attore, che aveva provato anche l'insorgenza di una malattia psichica concausata dall'esposizione al rumore).

³⁴ T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II-bis, 20 gennaio 2012, n. 668, cit. Ancora, si consideri Cass. civ., Sez. lav., 13 ottobre 2017, n. 24217, in *Corriere Giur.*, 8-9/2018, 1075 e segg. con nota di M. De Pamphilis: caso relativo al danno non patrimoniale da *esposizione prolungata all'inalazione di polveri di amianto*, in mancanza di alcuna cautela idonea a preservare la salute del lavoratore. Accanto al danno biologico conclamato, la Corte ha riconosciuto l'autonoma risarcibilità del danno morale consistente nel patema e turbamento provati per il sospetto di aver contratto una grave malattia (mesotelioma). L'importo liquidato a titolo di danno morale ammontava a circa 2.500 euro (pari al 40% del danno biologico accertato).

³⁵ In uno degli ultimi arresti civili sulla vicenda si è arrivati a 5.000 euro: somma appena più alta che, tuttavia, non sposta il baricentro del problema rilevato: cfr. Trib. Milano, Sez. I, 9 giugno 2003, G.U. Marangoni, *Aggujaro et alii c. Icmesa*, in *Danno e Resp.*, 1/2004, 73 e segg. con nota di S. Cacace. G. Alpa, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre*, cit., 11, nel censurare i descritti risarcimenti irrisori, parla di "misura risibile, anzi grottesca, dell'ammontare liquidato".

dio di sicurezza e senza dargli nessuna informazione specifica, possa essere adeguatamente “sanzionato” da una somma di 2.500 Euro. Si tratta infatti di una condotta grave che denota una totale e cinica indifferenza per la sicurezza dei lavoratori e per la vita altrui. Ma anche mettendo da parte per un momento le funzioni di deterrenza e sanzione che, pure, una responsabilità civile efficace deve esprimere, non si può ragionevolmente pensare che simili cifre possano rappresentare, per la vittima, un serio ristoro per la perdita di “utilità personali” sofferta.

La questione è seria: il messaggio che si dà ai consociati, in termini di politica del diritto, rischia di essere devastante, ai limiti dell'immorale. Lungi dal disincentivare dal commettere l'illecito, l'esistenza di simili orizzonti risarcitori rischia di suonare come un incentivo perverso verso la condotta in tesi stigmatizzata o, quanto meno, come una “dolce spinta” a disinvestire in misure di sicurezza³⁶.

Sia consentito infine svolgere un'ultima breve riflessione sui criteri di quantificazione del danno non patrimoniale derivante da immissioni intollerabili.

Ci si trova evidentemente nel reame della valutazione equitativa ex art. 1226 c.c.³⁷. Il che consentirebbe, in astratto, anche l'uso di un criterio equitativo “puro”, purché nella motivazione della sentenza siano adeguatamente valorizzate le irripetibili circostanze del caso di specie considerate dal magistrato. Tuttavia, come noto, sia per ragioni di eguaglianza di trattamento (interna alla classe dei danneggiati, siccome a quella dei danneggianti), sia per ragioni di prevedibilità del diritto, da qualche decennio è in atto un'alacre attività di posa in opera di criteri e linee guida in grado di “addomesticare” il criterio equitativo puro. In materia, il ruolo degli “Osservatori” sulla giustizia civile, operanti presso diversi Fori nazionali, è emblematico e certamente ben noto.

Tornando al danno non patrimoniale da immissioni da *movida*, per via dei riflessi massivi di tale contenzioso, sembra opportuno avere dei parametri in grado di orientare la valutazione del giudice e propiziare un trattamento uniforme – almeno in relazione agli ordini di grandezza dei risarcimenti liquidati – sul territorio nazionale.

In tale ottica, almeno quando le immissioni *de quibus* abbiano provocato agli attori un apprezzabile e conclamato peggioramento della qualità della vita, non sembra irragionevole l'utilizzo delle tabelle per l'invalidità temporanea, almeno come parametro di riferimento/controllo, sulla falsa riga di quanto sperimentato dalla Corte d'Appello di Torino – al netto della ingiustificata falcidia di cui si è detto³⁸. Certo, in assenza di una patologia medicalmente accertabile non si potrà parlare di danno biologico (e dunque predicare l'uso in senso proprio delle tabelle forgiate per la liquidazione di tale specie di danno). Tuttavia, in costanza di un'immissione intollerabile, che comprime il diritto alla salute (inteso come benessere psico-fisico), l'analogia con l'invalidità temporanea è plausibile, e giustifica l'uso delle relative tabelle al fine, circoscritto, di ricavare un *benchmark* sufficientemente affidabile e condiviso dalla comunità degli interpreti per liquidare un risarcimento adeguato.

Possibilità di condannare la P.A. a un *facere* al fine di ricondurre le immissioni a tollerabilità

Il cuore logico-giuridico del provvedimento annotato è identificabile nel dispositivo, e nella relativa parte motiva, che afferma la possibilità, per il giudice civile, di condannare la P.A. ad un *facere*, nella specie al fine di riportare le immissioni al di sotto della soglia di tollerabilità.

In generale, sembra appena il caso di rammentare la possibilità che il provvedimento inibitorio ex art. 844 c.c. abbia un contenuto positivo, ben potendo il giudice ordinare l'adozione di particolari accorgimenti tecnici per l'eliminazione di immissioni intollerabili³⁹. Si ritiene infatti che la domanda di cessazione delle immissioni intollerabili non vincoli necessariamente il magistrato ad adottare una misura determinata, potendo egli ordinare *motu proprio* l'attuazione di cautele e soluzioni tecniche che evitino la situazione pregiudizievole, tanto più quando esse siano ispirate al temperamento di un uso statico della proprietà immessa con l'uso dinamico di quella emittente⁴⁰.

Tuttavia, quando sia convenuta una pubblica amministrazione, la questione relativa al contenuto della inibitoria positiva diventa problematica, andando a

³⁶ In argomento v. per tutti G. Calabresi, *Il futuro del law and economics*, trad. it. D. Maltese, Milano, 2018, 144 e segg., sull'importanza di risarcimenti adeguati e proporzionati al valore dei beni giuridici lesi da una determinata condotta illecita, fino al punto di spingere i beni di più alto valore fuori dal mercato, verso la c.d. *inalienability*. Del pari è da stigmatizzare l'approccio della Corte EDU, la quale, a fronte di conclamate violazioni degli artt. 8 e 13 CEDU, suole negare il risarcimento affermando che “la constatazione di una violazione rappresenta di per sé un'equa soddisfazione sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti interessati”.

³⁷ Cfr. P.G. Monateri, *La responsabilità civile*, in *Tratt. Dir. Civ.* diretto da R. Sacco, Torino, 1998, 305 e segg.; F. Mezzanotte, *La valutazione equitativa del danno*, Torino, 2022. Per una critica dell'utilizzo dell'art. 1226 c.c. al fine di liquidare il danno non patrimoniale cfr. S. Patti, *Danno non patrimoniale e valutazione equitativa*, in *Riv. Trim. Dir. Proc.*, 4/22, spec. 1045. Per l'A. il danno non patrimoniale dovrebbe essere quantificato, “come nel

caso di altre ‘indennità’, con valutazione discrezionale del giudice tenendo conto delle peculiarità della fattispecie (ad es. gravità della colpa, particolari situazioni di sofferenza psicologica, etc.)”.

³⁸ App. Torino, Sez. II, 13 ottobre 2022, n. 1198, cit. Per altra applicazione analogica delle tabelle del danno non patrimoniale in funzione di orientamento del criterio equitativo puro cfr. Trib. Bari, 9 gennaio 2013, n. 32, in *Danno e Resp.*, 8-9/2013, 879 e segg. con nota di A. Putignano, *Abuso dell'immagine della persona nota: “e io pago ...”*.

³⁹ V. *ex multis* C. Rapisarda-M. Taruffo, *op. cit.*, 4; A. Frignani, voce “Inibitoria (azione)”, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1971, 572 segg.; e per una riflessione comparata Id., *L'injunction nella common law e l'inibitoria nel diritto italiano*, Milano, 1974.

⁴⁰ Cass. civ., Sez. II, 31 agosto 2018, n. 21504; e Cass. civ., Sez. VI, 17 gennaio 2011, n. 887. D'altronde è intuitivo, anche sul piano di *public policy*, come sia preferibile imporre al convenuto l'adozione di cautele atte a ricondurre le immissioni a tollerabilità, anziché inibire, puramente e semplicemente, l'attività emissiva,

lambire la discrezionalità amministrativa e il tema dei c.d. limiti interni della giurisdizione del giudice ordinario rispetto alla sfera di competenza della P.A. In astratto, v'è un potenziale rischio di interferenza con il principio di separazione dei poteri, ossia un nodo nevralgico dei moderni sistemi democratici⁴¹.

Si tratta di una materia delicata e complessa, oggetto di una notevole evoluzione legislativa e pretoria nel corso dell'ultimo secolo, che non può essere affrontata col dovuto approfondimento nel presente contributo⁴². Ci si limiterà pertanto a qualche considerazione essenziale per l'analisi critica del provvedimento annotato.

Come noto, all'indomani dell'Unità d'Italia, con la L. n. 2248/1865, All. E), oltre ad abolire il sistema del contenzioso amministrativo previgente, si cercò di fissare un punto di equilibrio tra la libertà del cittadino e le prerogative dell'amministrazione, "lungo alcune linee fondamentali che hanno condizionato fino a oggi il nostro sistema"⁴³. In particolare, fissati nell'art. 2 dell'All. E) i limiti esterni della giurisdizione ordinaria in base al criterio della titolarità di un diritto soggettivo, i successivi artt. 4 e 5 si occupano di tracciare i limiti interni della giurisdizione ordinaria in presenza di un atto emanato dalla P.A.

Invero, l'art. 4 All. E) cit., testualmente, consente al G.O. di conoscere soltanto degli *effetti* prodotti dall'atto sul diritto soggettivo dedotto in giudizio, al fine di offrire una tutela al singolo attore leso nel caso in cui venga accertata una violazione. La sentenza resa dal giudice ordinario, tuttavia, non investe direttamente l'atto, sicché questi non potrà revocarlo o modificarlo con una dichiarazione di illegittimità a valen-

za generale, ma tutt'al più disapplicarlo nel caso concreto (art. 5).

Come anticipato, per oltre un secolo la giurisprudenza civile è stata animata da un generoso *self-restraint*, ispirato da un palese *favor* nei confronti dell'Amministrazione, giungendo ad irrigidire, oltre il testo della norma, il limite *ex art. 4 cit.* Tale lettura, sconfessata soltanto in tempi relativamente recenti, predicava che "il divieto di sindacato diretto sul provvedimento si sarebbe esteso anche ai comportamenti materiali, radicalmente *sine titulo*, posti in essere dalla P.A. in funzione del soddisfacimento di un interesse pubblico, sebbene in assenza di alcun provvedimento autorizzatorio. Si faceva così strada la *fictio iuris* dei c.d. *provvedimenti taciti*, od *impliciti*, categoria elaborata dalla giurisprudenza al fine di allargare le maglie della garanzia conferita all'autorità amministrativa dall'art. 4, in modo da assicurare una sostanziale intangibilità di effetti non soltanto al provvedimento, ma anche al mero comportamento amministrativo"⁴⁴.

Senonché, a séguito dell'emanazione della Carta del '48, non senza accesi e animati dibattiti dottrinali⁴⁵, la giurisprudenza ha cominciato ad enucleare una serie di diritti soggettivi caratterizzati da inviolabilità assoluta, specie in virtù del particolare rango ad essi riconosciuto dalla Costituzione: in particolare la salute e il diritto all'integrità dell'ambiente. La logica conseguenza che si trae dall'assunto della intangibilità di tali posizioni soggettive da qualsiasi forma di compressione o conformazione da parte della P.A. è il radicamento della giurisdizione ordinaria, "a fronte della quale si stagliano situazioni giuridiche di diritti soggettivi pieni ed incondizionati"⁴⁶.

specie quando essa derivi da una "industria". In argomento v. per tutti U. Mattei, *La proprietà*, in Trattato di diritto civile diretto da R. Sacco, II ed., Torino, 2015, 324 e segg.

⁴¹ In generale cfr. A. Meloncelli, voce "Giurisdizione (disciplina costituzionale della)", in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XV, Roma, 1989, 1 e segg.; G. Franchi, voce "Giurisdizione civile - I) Diritto processuale civile", *ivi*, 1 e segg.; C. Mandrioli, voce "Giurisdizione (in generale)", *cit.*, *passim*; P. Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, IV ed., Milano, 2003; e da ultimo P. Patrito, *La giurisdizione amministrativa e il suo giudice dal contenzioso sabaudo ai giorni nostri, tra vecchi modelli e nuove soluzioni*, Napoli, 2023. Del resto, la classica contrapposizione tra legislazione, giurisdizione e amministrazione non è estranea ad elementi di "convenzionalità": cfr. in argomento: N. Lipari, *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, 2017, 15; e E.T. Liebman, *Giudici legislatori?*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1984, 756. Inoltre, al di là delle concrete interferenze tecniche, l'analisi storica dei rapporti tra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa - dopo la creazione della Sezione IV del Consiglio di Stato avvenuta, come noto, nel 1889 - mostra un singolare "crittotipo", ossia "una mai dichiarata volontà di mantenere ad ogni costo un privilegio all'amministrazione nell'ambito dei giudizi che la coinvolgevano, [sicché] l'idea che in ognuno d'essi potesse essere presente un 'atto amministrativo' da non violare permeò la giurisprudenza. Il quesito angoscioso se nel pronunciare fossero stati rispettati i 'limiti interni' ai poteri del giudice ordinario l'ha attraversata per quasi un secolo. Con questa logica, qualunque atto amministrativo, anche non immediatamente incidente nella controversia, ma solo presente nella fattispecie, venne ritenuto rilevante ai fini del decidere e, *ex art. 4 [All. E, L. n. 2248/1865]*, tutelato negli effetti che ne scaturivano": così F. Satta, *op. cit.*, 424.

⁴² In argomento, anche sull'evoluzione del rapporto tra giuri-

sdizione amministrativa e ordinaria, nonché sui relativi criteri di riparto cfr. E. Cannada Bartoli, voce "Giustizia amministrativa", in *Digesto Pubbl.*, VII, Torino, 1991, 508 e segg.; F. Satta, voce "Giustizia amministrativa", in *Enc. Dir., Agg.*, VI, Milano, 2002, 408 e segg.; S. Cassarino, voce "Giustizia amministrativa", in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1989, 1 e segg.; S. Menchini, *La tutela del giudice ordinario*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, V, *Il processo amministrativo*, Milano, 2003, 4874 e segg.; C.E. Gallo, voce "Giustizia amministrativa (I agg.)", in *Digesto Pubbl.*, Aggiornamento **, Torino, 2005, 359 ss.; I. Zingales, *Pubblica amministrazione e limiti della giurisdizione tra principi costituzionali e strumenti processuali*, Milano, 2007; E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, XXV ed., Milano, 2023, 711 e segg.; M. Clarich, *Manuale di giustizia amministrativa*, II ed., Bologna, 2023, spec. Cap. IV; F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, XVI ed., Napoli, 2023, 48 e segg.; A. Romano, *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa dopo la legge n. 205 del 2000 (Epitaffio per un sistema)*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2001, 602 e segg.

⁴³ M. Clarich, *op. cit.*, 27.

⁴⁴ F. Caringella, *op. cit.*, 62.

⁴⁵ È noto come fossero fiorite anche letture restrittive tese a minimizzare l'impatto della nuova Costituzione sul diritto previgente: cfr. P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Vol. II, Fonti e interpretazione, IV ed., Napoli, 2020, 201 e segg., e V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

⁴⁶ F. Caringella, *op. cit.*, 81. Una tappa giurisprudenziale fondamentale è data da Cass. civ., Sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463, *Enel c. Eusebione et alii*, in *Foro It.*, 1979, I, 939 e segg. con nota di C.E. Gallo. Peraltro, i diritti fondamentali negli ultimi decenni hanno rappresentato un campo di contesa tra il G.O. e il G.A.: in

In altre parole, la connotazione di taluni diritti (fondamentali) in termini di “incomprimibilità” si proietta necessariamente anche sul versante rimediabile. Pertanto, la tutela giudiziaria del diritto alla salute, inaffievolibile, “non è condizionata dai limiti di cui agli artt. 2 e 4 [All. E), L. n. 2248/1865] ed è suscettibile di riverberarsi anche in decisioni che condannino la P.A. a un *facere* specifico pubblicistico, può essere preventiva e dare luogo a pronunce inibitorie”⁴⁷.

Tornando al caso deciso nella sentenza in commento, si osserva la collisione tra un diritto soggettivo assoluto (la salute⁴⁸) e una condotta materiale omissiva della pubblica amministrazione suscettibile di ledere irrimediabilmente tale situazione giuridica del privato.

L’elemento dirimente considerato dalla Cassazione è il seguente: la domanda inibitoria di immissioni intollerabili non investe scelte ed atti autoritativi della P.A., ma una attività, la quale, complessivamente, è soggetta in ogni suo segmento operativo al principio del *neminem laedere*⁴⁹.

D’altronde, sarebbe ben curioso se l’ordinamento consentisse proprio ai pubblici poteri, tramite condotte attive od omissive, di ledere impunemente un diritto soggettivo senza dare un rimedio effettivo al titolare danneggiato. E sono ben noti i limiti strutturali della tutela risarcitoria, lampanti nel caso dei diritti a contenuto non patrimoniale (come la salute), dato che essa rischia in tali casi di essere inutile o, comunque, inadeguata⁵⁰. Pertanto, se non si offrisse un’efficace tutela inibitoria al privato lesa da condotte – anche di mera inerzia – della P.A.⁵¹, si aprirebbe un inaccettabile vuoto di tutela nell’attuazione della garanzia del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*

Segue: condanna inibitoria e *astreinte*: il possibile punto di equilibrio

Risolta affermativamente la questione sulla giurisdizione del giudice ordinario nei termini sopra indicati, resta da indagare la possibile estensione del comando giudiziale nei confronti dell’Amministrazione. Infatti, pur accedendo a un modello pieno di tutela dei diritti soggettivi “resistenti a oltranza”, resta sul tavolo un problema da sistemare in modo acconcio: l’eventuale eccessivo grado di ingerenza nel campo discrezionale della P.A. In altre parole, ci si chiede se la condotta imposta con il provvedimento del giudice civile possa arrivare sino al punto di determinare, in modo analitico, il *quomodo* dell’azione amministrativa, necessariamente implicante l’adozione di provvedimenti discrezionali ed autoritativi.

Su tale problema e sulla possibilità di identificare un soddisfacente punto di equilibrio tra l’efficacia del comando del giudice e la salvaguardia della discrezionalità amministrativa della P.A., la pronuncia commentata offre uno spunto notevole, che merita di essere coltivato.

In breve, per il giudice ordinario è ben possibile emanare un provvedimento di condanna a un *facere* che imponga alla P.A. di svolgere gli interventi idonei ed esigibili per riportare le immissioni sonore entro la soglia di tollerabilità, “ossia quegli interventi orientati al ripristino della legalità a tutela dei diritti soggettivi violati” (sentenza annotata, par. 3.3.). Tuttavia, in base al principio di separazione dei poteri, distillato nelle norme sopra evocate, non è consentita una dettagliata predeterminazione del *facere* che arrivi a imporre specifici comportamenti implicanti l’adozione di provvedimenti discrezionali, nell’ambito del potere riservato alla P.A. per l’espletamento dei suoi compiti istituzionali⁵².

argomento cfr. F. Urbani, *La Cassazione torna a occuparsi del rapporto fra riparto di giurisdizione e diritti fondamentali*, in *Corriere Giur.*, 5/2017, 651 e segg.

⁴⁷ F. Caringella, *ibidem*. Con un *leading case* in materia, Cass. civ., Sez. un., 20 febbraio 1992, n. 2092 ha statuito che il diritto alla salute “è sovrastante all’amministrazione di guida che questa non ha alcun potere, neppure per motivi d’interesse pubblico specialmente rilevante, non solo di affievolirlo, ma neanche di pregiudicarlo nel fatto, indirettamente”; poiché incidendo su un diritto fondamentale la P.A. “agisce nel fatto”, e “non essendo giuridicamente configurabile un suo potere in materia, essa, per il diritto, non provvede”, ma “esplica comunque e soltanto attività materiale illecita”. Per I. Zingales, *Tutela giurisdizionale ordinaria, principio di separazione dei poteri e modelli di esecuzione delle sentenze civili di condanna nei confronti della Pubblica Amministrazione: aspetti problematici*, in *Judicium*, 2014, 3, “il rigoroso indirizzo è stato superato (anche se non demolito integralmente, essendo ancora oggi possibile registrare incomprensibili manifestazioni di timidezza nei confronti delle autorità amministrative in campi non caratterizzati dalla presenza di atti costituenti estrinsecazione di potestà autoritative) dal giudice ordinario, sempre più consapevole della necessità di una lettura delle norme contenute nella legge abolitiva del contenzioso alla luce del quadro di garanzie delineato negli articoli 24 e 113 Cost.”. Cfr. anche S. Menchini, *op. cit.*, 4904. L’approccio della giurisprudenza nei confronti del diritto alla salute, tuttavia, non è stato sempre univoco e coerente, neppure negli ultimi due decenni. Si pensi al caso “Ilva” giudicato da Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in *Foro It.*, 2014, I,

441 e segg., ove il diritto alla salute è stato eccessivamente compresso ad esito del giudizio di bilanciamento: ivi s’è affermato che la rilevanza primaria del diritto alla salute e all’ambiente non potrebbe tramutarsi in una loro preminenza gerarchica sugli altri diritti della persona. Anche per evitare la “tirannia” del diritto alla salute nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette. In argomento v. le condivisibili critiche di M. Pennasilico, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 3/20, 41 e segg.

⁴⁸ *Rectius*, di tre diritti soggettivi evocati dalla Suprema Corte: *salute, vita familiare* (convenzionalmente garantito) e *proprietà*.

⁴⁹ In linea con tale orientamento, cfr. da ultimo T.A.R. Campania-Salerno, Sez. II, 23 febbraio 2024, n. 495, in *Onelegale*, e *ex multis* Cass. civ., Sez. un., 13 settembre 2017, n. 21192.

⁵⁰ C. Rapisarda-M. Taruffo, *op. cit.*, 9.

⁵¹ Non a caso la Suprema Corte suole affermare che il giudice ordinario ha giurisdizione in tema di “comportamento materiale di pura inerzia delle autorità pubbliche, suscettibile di compromettere il nucleo essenziale del diritto soggettivo inviolabile alla salute”: Cass. civ., Sez. un., 27 luglio 2022, n. 23436, cit.

⁵² I. Zingales, *Tutela giurisdizionale ordinaria*, cit., 4, osserva che, letto alla luce dei sovraordinati principi introdotti dalla Costituzione, “l’art. 4 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo non mir[a] a tutelare, *tout court*, la posizione della pubblica amministrazione dagli interventi della giurisdizione ordinaria, ma solo a salvaguardare la sua sfera di discrezionalità, da intendersi, quest’ultima, come la “facoltà di scelta fra comporta-

Pertanto, sul piano tecnico-processuale, la soluzione in grado di coniugare in modo equilibrato una tutela effettiva dei diritti fondamentali con la sfera di discrezionalità riservata all'amministrazione sembra la seguente: una "condanna generica" che imponga alla P.A. di porre in essere (tutti) gli idonei interventi finalizzati alla tutela dei diritti soggettivi violati, assistita da una proporzionata misura coercitiva *ex art. 614-bis c.p.c.*⁵³, al fine di compulsare l'amministrazione convenuta a ripristinare la legalità violata. Come a dire: nel rispetto delle prerogative istituzionali dell'Amministrazione, e nel ventaglio di possibilità che la discrezionalità tecnica consente, si ordina di fare tutto quanto sia necessario per la tutela in forma specifica del diritto soggettivo violato, "*whatever it takes*", e a pena di *astreinte*⁵⁴. A ben vedere, si tratta di una soluzione equilibrata in grado di *orientare* la discrezionalità tecnica della convenuta, senza invadere nel merito: rispettosa della separazione dei poteri, siccome di una tutela effettiva dei diritti soggettivi.

La vis espansiva degli artt. 844 e 2043 e segg. c.c. per la tutela della salubrità ambientale

Come ben indagato in dottrina, il senso profondo dell'art. 844 c.c. riguarda, in buona sostanza, il governo degli usi incompatibili delle risorse⁵⁵. Il giudice è chiamato a svolgere un'analisi costi-benefici da condurre avendo in mente l'interesse sociale. Se il primo giudizio – sulla tollerabilità – va a definire i limiti fra i diritti dei proprietari (specialmente) secondo criteri

interprivati, il bilanciamento prescritto dall'art. 844, 2° comma, c.c. va condotto tenendo in debito conto tutte le poste esterne al conflitto privato – dunque superindividuali. Si tratta di un giudizio complesso, nel quale entrano in gioco variabili d'indole costituzionale come il diritto alla salute, al lavoro e la tutela ambientale. Sicché, la logica del conflitto tra due litiganti privati, tipica del processo civile, deve essere integrata tramite la rappresentazione, reale o virtuale, di tali altri interessi in gioco⁵⁶. In questa materia il giudice è investito di un notevole potere di riallocazione di poteri e risorse e, d'altronde, sembra essere il soggetto più idoneo a fare ciò, stante la fallibilità di una normativa che pretendesse di dirimere *ex ante* le miriadi di conflitti possibili tra usi incompatibili delle proprietà⁵⁷.

Invero, e fermi taluni limiti strutturali dello strumento, come noto l'art. 844 c.c. è stato già adoperato, con alterne fortune, anche per la tutela (in via mediata) della salute e dell'ambiente⁵⁸. Ciononostante, a fronte della straordinaria elasticità di una norma dalla sapiente formulazione, il giudice civile si è mostrato talvolta riluttante ad usare i poteri che la disposizione gli conferisce, specie quando la controparte sia la P.A.⁵⁹.

Tuttavia, nel rinnovato quadro ordinamentale vigente (specie considerando i novellati artt. 9 e 41 Cost.), l'art. 844 c.c. mostra oggi un'ulteriore potenzialità espansiva. E l'interprete non ha più alibi per favorire letture restrittive della norma⁶⁰.

menti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell'interesse pubblico e per il perseguimento di un fine rispondente alla "causa del potere esercitato" (virgolette in originale e note omesse).

⁵³ Cfr. C. Consolo-F. Godio, in C. Consolo (diretto da), *Codice di procedura civile – Commentario*, III, sub art. 614-bis, Milano, 2018, 1332 e segg.; B. Capponi, *Limiti dell'esecuzione indiretta*, in *Riv. Esec. Forz.*, 2/2011, 191 e segg.; S. Chiarloni, voce *Misure coercitive (dir. proc. civ.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, versione online, 2013; C. Mandrioli-A. Carratta, *Diritto processuale civile*, IV, XXIX Ed., Milano, 2024, 208. E da ultimo S. Vincre-A. Henke, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal*, 2/23, 148 segg.; C.V. Giabardo, *Effettività della tutela giurisdizionale e misure coercitive nel processo civile*, Torino, 2022, 165.

⁵⁴ Di recente, ha sperimentato tale soluzione App. Torino, Sez. II, 13 ottobre 2022, n. 1198, cit.: la Corte, assegnato al Comune un "termine di grazia" di sei mesi per provvedere, fissava, a beneficio di ciascun attore, una *astreinte* di 10 euro per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza (trattandosi di 29 attori, la somma ammonta a 8.700 euro per ogni mese di ritardo).

⁵⁵ U. Mattei, *La proprietà*, cit., 331 e segg.; A. Gambaro, *Il diritto di proprietà*, Vol. VIII, t. 2, in *Trattato Cicu-Messineo-Mengoni*, Milano, 1995, 496 e segg.; A.G. Diana, *Le immissioni (Tipologie, azioni e tutele)*, Milano, 2013, 355 e segg.; M.A. Mazzola, *Immissioni e risarcimento del danno*, Torino, 2009; C. Salvi, *Le immissioni industriali. Rapporti di vicinato e tutela dell'ambiente*, Milano, 1979; F. De Martino, *Commento sub art. 844 c.c., Beni in generale-Proprietà*, IV ed., in *Commentario Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1976, 199 e segg.; V. Lojacono, voce "Immissioni", in *Enc. Dir.*, XX, Milano, 1970, 168 e segg.; L. Francario, *La proprietà fondiaria*, in *Trattato di diritto privato* diretto da Rescigno, I, II ed., Torino, 2005, 472.

⁵⁶ Trib. Palermo, ord. 17 febbraio 2021, in *Nuova Giur. Comm.*, 4/2021, 850 e segg. con nota di G. Carapezza Figlia, *Disciplina delle immissioni e interpretazione sistematica. Un caso di bilanciamento tra interessi non patrimoniali in conflitto*, adot-

tando un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 844 c.c., nella valutazione comparativa degli interessi, assegna rilievo alla meritevolezza dell'attività emissiva, anche alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale *ex art. 118 Cost.* In argomento si v. altresì Id., *Immissioni e tutela della salute*, in G. Perlingieri-Id. (a cura di), *L'interpretazione secondo Costituzione nella giurisprudenza. Crestomazia di decisioni giuridiche*, II ed., Napoli, 2021, 59 e segg.

⁵⁷ V. per tutti U. Mattei, *La proprietà*, cit., 337.

⁵⁸ Per una ricognizione v. D. Maffei, *sub art. 844 c.c.*, in *Commentario al Codice civile Bonilini-Confortini-Granelli*, Torino, 2012, in *One Legale*, spec. par. 4 e segg.; R. Petruso, voce "Immissioni (I agg.)", in *Digesto, disc. priv.*, sez. civ., Aggiornamento *****, Torino, 2012, 546 ss.; F.C. Rampulla-D. De Rada, *Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico, acustico e luminoso*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 3/2021, 589 e segg.; M.W. Monterossi, *Il regime delle immissioni. Interesse "a non tollerare" e conformazione delle sfere proprietarie*, in *Cardozo Electronic Law Bulletin*, 6 luglio 2020, 1 e segg.; e v. già G. D'Angelo, *L'art. 844 codice civile e il diritto alla salute*, in F.D. Busnelli-U. Breccia (a cura di), *Tutela della salute e diritto privato*, Milano, 1978, 411; G. Visintini, *Il divieto di immissioni e il diritto alla salute nella giurisprudenza odierna e nei rapporti con le recenti leggi ecologiche*, in *Riv. Dir. Civ.*, II, 1980, 249 e segg. Su taluni limiti dell'art. 844 c.c. per la tutela di salute e ambiente, poiché intrinsecamente legato ad una "logica proprietaria", cfr. C. Salvi, voce "Immissioni", in *Enc. Giur. Treccani*, XV, Roma, 1989, 6 segg.: l'A. tuttavia ritiene necessario reinterpretare la norma del codice alla luce della Costituzione e della successiva legislazione di settore, anche al fine di consentire gli opportuni risultati "socialmente utili".

⁵⁹ Emblematica sul punto App. Brescia, 27 ottobre 2020, n. 1147, cit., cassata dalla sentenza in commento. *Contra*, v. *ex multis* Cass. civ., Sez. un., 12 ottobre 2020, n. 21993; Cass. civ., Sez. un., 23 febbraio 2023, n. 5668.

⁶⁰ Si tratta di una questione maiuscola legata al tema denso

Senza pretesa di esaustività, sembra fruttuoso esaminare brevemente taluni nuovi orizzonti ermeneutici della medesima, dischiusi dall'inserimento del principio di "sostenibilità" nell'ordinamento unionale⁶¹.

In primo luogo, dagli indici normativi di nuovo conio, sembra possibile, e doveroso, trarre una *lettura moderna ed ecologicamente orientata della nozione di "normale tollerabilità"*.

Come noto, essa rappresenta la chiave di volta della disciplina delle immissioni: una formula funzionale ad orientare la valutazione del giudice nel caso concreto. Valutazione tradizionalmente emancipata dagli eventuali limiti di emissione fissati in via amministrativa. Infatti, dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere che un'immissione rispettosa dei limiti massimi pubblicistici non sia, per ciò solo, normalmente tollerabile sul piano civile. Tuttavia, si suole ritenere senz'altro intollerabile quella che superi tali soglie massime⁶². In altre parole, i limiti in senso lato pubblicistici giocano comunque un ruolo nell'ambito del giudizio civile. Pertanto, ad oggi ben si potrà ritenere intollerabile un'immissione, poniamo atmosferica, fino a ieri ritenuta tollerabile, che, sebbene rispettosa dei parametri amministrativi fissati a livello locale, violi gli accordi internazionali sul clima sottoscritti dall'Italia⁶³; e, a tendere, vulneri, sino alla compromissione totale, gli interessi delle generazioni future. Sono sempre meno, infatti, i c.d. analfabeti ecologici, coloro che ignorano o non si curano affatto dell'impronta ecologica delle condotte umane. È sicuramente cambiata la sensibilità ambientale dell'uomo medio: oggi sempre più attento alle variabili di sostenibilità. E siccome si guarda all'uomo medio per distinguere il tollerabile da ciò che non lo è, risulta confermata la

necessità di una lettura in senso ecologico della nozione di "normale tollerabilità" ex art. 844 c.c.

In secondo luogo, nel giudizio di bilanciamento tra le esigenze della produzione e le ragioni della proprietà, vi sono, oggi, i fondamenti positivi per un diverso contemperamento a propulsione "verde".

Vero che l'art. 844 c.c. codifica un *favor* per l'industria e l'uso dinamico della proprietà, circostanza che nell'applicazione giurisprudenziale ha legittimato sovente ogni tipo di immissione, anche in ipotesi di danno alla salute, imponendo all'industria inquinante soltanto un indennizzo irrisorio⁶⁴. La norma, infatti, nella sua prima stagione applicativa ha "consentito il sacrificio dell'ambiente – oltre che dei diritti dei singoli – a favore degli interessi delle imprese"⁶⁵. Tuttavia, la novella costituzionale e il modificato quadro giuridico complessivo richiedono oggi, perentoriamente, un nuovo e diverso giudizio di contemperamento, a propulsione ecologica, potremmo dire. In breve: le "ragioni della proprietà", menzionate dall'art. 844 c.c., devono essere intese nella loro dimensione *collettiva e diacronica*⁶⁶.

Da un lato, con riguardo alla dimensione superindividuale del "terribile diritto", si deve considerare che nessuna proprietà esiste come monade isolata. È, invece, sempre inserita in un territorio più ampio, nell'ambiente circostante. Inoltre, è fin banale osservare che il grosso delle immissioni non rispetta certo i confini catastali: basti pensare ai fumi e alle emissioni elettromagnetiche. Pertanto, le "ragioni della proprietà" possono intendersi (anche) come le ragioni ambientali del territorio funzionalmente interessato da una data immissione, ed estendersi all'interesse per la preservazione del "bene ambientale" circostante⁶⁷.

dell'interpretazione della legge: cfr. per tutti G. Iorio, *L'interpretazione della legge civile. Il metodo "del positivismo a trazione costituzionale"*, Torino, 2024, *passim*, ed *ivi* riferimenti.

⁶¹ Si considerino *inter alia* gli artt. 3 TUE e 11 TFUE che codificano il principio dello sviluppo sostenibile (scopito altresì nell'art. 3-*quater* cod. amb.); il Regolamento UE n. 2020/852, che stabilisce la tassonomia e i criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile; la Dir. UE n. 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità; e il Reg. UE n. 2019/2088, relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (c.d. "SFDR").

⁶² V. *ex multis* Cass. civ., Sez. II, 26 febbraio 2024, n. 5074; Cass. civ., Sez. II, 27 gennaio 2003, n. 1151, che considera la diversa natura degli interessi che ispirano le diverse normative; e D. Maffei, *op. cit.*, spec. par. 3, ed *ivi* riferimenti.

⁶³ Si considerino ad esempio i *target* previsti dall'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici che lo Stato si è obbligato a conseguire, gli obiettivi ambiziosi del *Green deal* UE, nonché il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1997, ratificato e reso esecutivo in Italia con la L. n. 120/2002.

⁶⁴ U. Mattei, *op. loc. ult. cit.* La norma è stata vista, insieme alla responsabilità per colpa, come un'espressione del *favor* per le ragioni dello sviluppo industriale.

⁶⁵ S. Patti, *La tutela civile dell'ambiente*, cit., 56. Si noti che le considerazioni dell'A. fotografano il panorama giurisprudenziale aggiornato al 1979. Tuttavia, già all'epoca l'A. considerava che l'art. 844 c.c. non dovesse essere frettolosamente escluso dai possibili strumenti di tutela dell'ambiente, osservando che la norma "esprime l'idea di un sistema fondato su una valutazione compa-

rativa degli interessi" e che "oggi [1979, NdA] si impone una valutazione che trascenda lo schema della proprietà e tenga conto di esigenze generali" (p. 60). Si v. la diversità, anche di approccio culturale, tra Cass. civ., 19 luglio 1963, n. 1977, in *Riv. Giur. Edil.*, 1963, I, 1135 e segg. e Cass. civ., Sez. un., 21 febbraio 2002, n. 2515.

⁶⁶ Un contributo importante, in tale direzione, proviene dai significativi studi in materia di beni comuni, su cui v. per tutti U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2012; U. Mattei-E. Reviglio-S. Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007. Da ultimo cfr. U. Mattei-R.A. Albanese-R.J. Fisher, *Commons as possessions: The path to protection of the commons in the ECHR system*, in *Eur. Law J.*, 2019, 25, 230 e segg.; e R. Albanese, *La Corte EDU e le istanze di tutela dei beni comuni*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1-2/2020, 261 e segg.

⁶⁷ D. Maffei, *sub art. 844 c.c., cit.*, par. 10. D'altronde, il limite strutturale della norma relativo ad una platea limitata di legittimati ad agire (essenzialmente i proprietari "vicini" a quello emittente) è stato elegantemente superato rileggendo il concetto di "vicinanza": "così come è avvenuto in materia di servitù, dove la vicinanza viene ormai intesa in senso funzionale. In tal modo non dovrebbero considerarsi fondi vicini soltanto quelli confinanti ma tutti i fondi che subiscono le immissioni": S. Patti, *op. ult. cit.*, 61. Cfr. anche G. Barcellona, *Interessi diffusi, diritto alla salute e danno ambientale: esperienze e prospettive*, in *Corriere Giur.*, 8/1989, 881, il quale vede il diritto all'ambiente salubre come un esempio di scuola di diritto soggettivo "scevro da collocazione unisoggettiva".

D'altro canto, la valorizzazione della dimensione diacronica – oggi richiesta espressamente dall'art. 9 Cost. – consente di dare ingresso, nel giudizio civile, agli interessi delle future generazioni. Tecnicamente, nell'applicare l'art. 844 c.c., il giudice potrà contemperare le esigenze della produzione anche con le ragioni dei *proprietari di domani* – le nuove generazioni appunto. Ferme talune questioni in termini di legittimazione attiva da sistemare in modo acconcio⁶⁸, che queste pagine non consentono di affrontare adeguatamente, non sembra azzardato ritenere che le “ragioni della proprietà” includano l'interesse, oggi costituzionalmente scolpito, a trasmettere ai propri eredi una proprietà “salubre”, non deprivata, nel suo valore di godimento, della pienezza delle utilità ambientali.

In terzo luogo, sul piano rimediabile, appare particolarmente fruttuoso l'uso della norma sulle immissioni nell'ambito delle nuove azioni collettive introdotte nel codice di rito, specialmente considerando l'inibitoria ex art. 840-*sexiesdecies* c.p.c.

Come noto, in un gran numero di casi l'azione giudiziaria del singolo si dimostra inefficace, vuoi perché si tratti di uno *small claim* la cui difesa in corte costa più del risultato positivo atteso, vuoi per lo scarso effetto deterrente di diverse azioni singole scoordinate che non raggiungono la massa critica necessaria (neppure) per spiegare un effetto regolatorio delle condotte del danneggiante⁶⁹. Proprio gli studi sulla tutela ambientale hanno mostrato plasticamente l'inadeguatezza delle azioni singolari per la tutela di interessi che trascendono la dimensione individuale.

È altrettanto noto come la versione 1.0 dell'azione di classe italiana, quella consumeristica (disciplinata dagli abrogati artt. 140-*bis* e segg. c. cons.), si sia dimostrata del tutto inadeguata per gli scopi di politica del diritto cui era chiamata.

Il che ha spinto il legislatore a introdurre una nuova disciplina delle azioni collettive (L. n. 31/2019), senz'altro più organica ed incisiva del poco felice prece-

dente⁷⁰. Invero, vi sono tutte le premesse tecniche perché le nuove azioni collettive si rivelino, alla prova pratica, strumenti potenti ed effettivi. Milita in tale direzione già la nuova collocazione delle norme (Titolo VIII-*bis* del codice di rito, art. 840-*bis* e segg.) che dà alle azioni collettive una vera e propria dignità sistematica, ad oggi loro negata nel nostro ordinamento, sia dal legislatore, sia dalla giurisprudenza⁷¹.

Venendo all'oggetto di queste pagine, sul fronte della tutela ambientale si profilano nuovi, virtuosi, itinerari di tutela, specie considerando il combinato disposto dell'art. 844 c.c. e dell'inibitoria collettiva ex art. 840-*sexiesdecies* c.p.c.

Anzitutto, e ferma la possibilità di instaurare un'azione individuale, tale ultima norma allarga notevolmente la platea dei legittimati ad agire, atteso che essa può essere esperita da “*chiunque abbia interesse* alla pronuncia di una inibitoria di atti e comportamenti, posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti”.

Inoltre, si prevede espressamente che il tribunale possa avvalersi di dati statistici e presunzioni semplici (art. 840-*sexiesdecies*, 5° comma, c.p.c.), il che consentirebbe ad esempio di superare il problema, che si dà in alcuni contenziosi ambientali, di uno storico di dati affidabili sull'inquinamento di una determinata area⁷².

Ancóra, con la condanna inibitoria, negativa o positiva, il tribunale può adottare le misure coercitive indirette ex art. 614-*bis* c.p.c., “anche fuori dei casi ivi previsti” (art. 840-*sexiesdecies*, 6° comma, c.p.c.)⁷³.

Infine, anche con riguardo al *worst case scenario* di un danno da “riparare”, la nuova azione collettiva risarcitoria ex art. 840-*bis* e segg. c.p.c., abbinata alla norma di diritto sostanziale sulle immissioni, sembra offrire una tutela più robusta ed efficace. Vero è che già in passato la giurisprudenza ha talvolta concesso il risarcimento del danno non patrimoniale da paura di ammalarsi: il che consente di anticipare la soglia di

⁶⁸ Cfr. A. Tedoldi-G. Sacchetto, *La nuova azione inibitoria collettiva ex art. 840-*sexiesdecies* c.p.c.*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1/2021, 237 e segg.

⁶⁹ Cfr. per tutti A. Giussani, *La riforma dell'azione di classe*, in *Riv. Dir. Proc.*, 6/2019, 1572 e segg.

⁷⁰ *Grosso modo* nello stesso torno di tempo si muoveva anche il legislatore unionale, approvando la Direttiva UE n. 2020/1828, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, volta a garantire a costoro l'accesso ad un meccanismo procedurale – in tesi efficiente – che consenta a determinati enti legittimati di farsi portatori degli interessi collettivi dei consumatori e proporre azioni rappresentative, anche transfrontaliere, volte all'ottenimento di provvedimenti inibitori e “compensativi” nei confronti dei professionisti che violino le disposizioni del diritto UE contenute nell'Allegato I. L'Italia ha recepito tale Direttiva con il D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 28, che ha introdotto nella Parte V del Cod. cons. (“Associazioni dei consumatori e accesso alla giustizia”), un nuovo Titolo II.1: “Azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori”: si tratta degli artt. da 140-*ter* a 140-*quaterdecies*, i quali, lungi dal contenere una disciplina organica, si limitano a dettare alcune regole speciali, rinviando per il resto alle norme del codice di rito. Si pone dunque il problema di coordinamento di tali disposizioni con la disciplina “generale” sulla legittimazione ad agire per l'esperimento delle azioni collettive “comuni”: in argomento cfr. G.

De Cristofaro, *Le “azioni rappresentative” di cui agli artt. 140-*ter* ss. c. cons.*, in *Leggi Civ. Comm.*, 1/2024, 4; Id., *Legislazione italiana e contratti dei consumatori nel 2022: l'anno della svolta. Verso un diritto “pubblico” dei (contratti dei) consumatori?*, in *Leggi Civ. Comm.*, 1/2022, 1 e segg.; F. Auletta, *L'azione rappresentativa come strumento di tutela dei diritti*, *ivi*, 6/2022, 1670 e segg.

⁷¹ M. Franzoni, *Azione di classe, profili sostanziali*, in *Danno e Resp.*, 3/2019, 309 e segg.; R. Pardolesi, *La classe in azione. Finalmente*, *ivi*, 3/2019, 301 e segg.; E. Gabellini, *Accesso alla giustizia in materia ambientale e climatica: le azioni di classe*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc.*, 4/2022, 1105 e segg.

⁷² Spesso, infatti, gli attori lesi (piccoli proprietari e piccoli enti locali) non hanno le risorse per implementare, prima del contenzioso, sofisticati sistemi per il monitoraggio in continuo degli effetti determinati da un'emissione *x* sulle matrici ambientali e sulla salute psicofisica.

⁷³ F. Fimmanò, *Art. 41 della Costituzione e valori ESG: esiste davvero una responsabilità sociale dell'impresa?*, in *Giur. Comm.*, 5/2023, 805, osserva che l'inibitoria collettiva “può diventare uno strumento efficiente per la tutela di posizioni giuridiche soggettive primarie in chiave preventiva ed in una dimensione collettiva, con una forte efficacia deterrente e quindi indirettamente regolatoria”; nonché uno “strumento di controllo sociale con finalità *metaindividuali*”.

tutela e dovrebbe essere, in tesi, di più agevole prova rispetto al danno biologico⁷⁴. Tuttavia, è evidente l'aumentata efficacia deterrente e regolatoria che può spiegare una simile azione di classe. Il danneggiante potenziale, specie se impresa razionale, viene ad essere seriamente responsabilizzato di fronte allo scenario concreto di essere chiamato in giudizio non più da un attore eroico e donchisciottesco, ma da una classe ben organizzata e agguerrita composta, asintoticamente, da tutti i danneggiati. E quando costui chiederà ai propri legali un parere *ex ante* sul rischio di contenzioso, verosimilmente un avvocato provveduto rappresenterà un rischio di gran lunga maggiore rispetto allo scenario normativo precedente, con il virtuoso effetto indiretto di spingere l'impresa ad aumentare i propri investimenti per l'azzeramento o, almeno, la mitigazione delle proprie esternalità ambientali negative.

Il legislatore ha fatto la sua parte. Ora, poiché un tale scenario non rimanga confinato alla *law in the books*, occorre che dottori e giudici non favoriscano interpretazioni delle nuove norme processuali palesemente contrarie alla loro *ratio*. Anche a beneficio di

sostenibilità, tra *n* interpretazioni compatibili con gli enunciati linguistici delle norme da applicare, occorre rifuggire da letture formaliste che, fra l'altro, contrastano le preminenti esigenze di tutela ambientale, e potrebbero "ammazzare in culla" i nuovi rimedi⁷⁵.

In altre parole, non si possono coricare le nuove azioni collettive in quel letto di Procuste che ha già mortificato l'azione di classe consumeristica. In particolare, occorre respingere quelle interpretazioni restrittive e contrarie al canone logico-sistematico in punto di: *i*) nozione di diritti individuali omogenei⁷⁶; *ii*) legittimazione passiva⁷⁷; *iii*) possibilità di condannare a un *facere* la P.A. convenuta sotto il pungolo di misure coercitive indirette.

Quelli telegraficamente evocati sono alcuni degli snodi tecnici fondamentali delle nuove azioni collettive dai quali, verosimilmente, passerà il successo o il fallimento delle nuove norme. Sicché, senza alcuna velleità "eversiva", e restando saldamente ancorati ai canoni ermeneutici previsti dal legislatore, occorrono letture coraggiose delle norme analizzate, per evitare che la novella costituzionale degli artt. 9 e 41 resti un elegante, quanto inutile, "*legal-washing*"⁷⁸.

⁷⁴ Si pensi al *leading case* "Seveso": Cass. civ., Sez. un., 21 febbraio 2002, n. 2515, in *Giur. It.*, 4/2003, 691 e segg. con nota di M. Bona-G. Migliorati; in *Danno e Resp.*, 5/2002, 499 e segg., con commenti di G. Ponzanelli e B. Tassone; e in *Corriere Giur.*, 4/2002, 461 e segg. con nota di G. De Marzo.

⁷⁵ Cfr. B. Sassani-A.D. De Santis, *L'inammissibilità dell'azione di classe consumeristica e il non possumus della Cassazione*, in *Foro It.*, 1/2023, I, 158 e segg., che rilevano come la giurisprudenza italiana fatichi ancora a cogliere il senso autentico dell'azione collettiva, la quale non può essere ridotta a un mero istituto processuale per la gestione di domande cumulate. Le interpretazioni iperformaliste ed asfittiche che ancora – salvo rare pregevoli eccezioni – vengono riproposte inibiscono l'efficacia dell'istituto che, invece, potrebbe e dovrebbe svolgere il ruolo formidabile di "rimedio di *private enforcement*, istituzionalmente deputato al contrasto della prassi deviante d'impresa".

⁷⁶ Si pensi alla "incredibile" decisione resa dalla Suprema Corte nel caso "Trenord", in materia di risarcibilità del danno non patrimoniale subito da una classe di viaggiatori a cagione dei disser-

vizi ferroviari: un caso di scuola di interpretazione contraria al canone logico-sistematico: Cass. civ., Sez. III, 31 maggio 2019, n. 14886, in *Resp. Civ. e Prev.*, 1/2020, 238 e segg. con nota di A. Pepe; e v. le considerazioni di B. Sassani, *Il difficile cammino dell'azione di classe risarcitoria*, in *Foro It.*, 9/22, V, 244 e seg., che la definisce "sconcertante".

⁷⁷ Si v. la discutibile presa di posizione di Trib. Roma, Sez. XVI, 21 settembre 2021 (decreto), Pres. Rel. Goggi, in *Giur. It.*, 10/2022, 2142 e segg. con nota di D. Amadei, *Primi approcci della giurisprudenza alla nuova azione collettiva inibitoria*. Invero già nel 1991 la Suprema Corte aveva affermato la giurisdizione dell'AGO in relazione ad una domanda inibitoria svolta contro un ente pubblico economico (nella specie: inibizione all'ENEL della continuazione dei lavori di costruzione di una centrale termoelettrica), anche ove la condotta dell'Amministrazione abbia il presupposto in atti amministrativi: Cass. civ., Sez. un., 17 gennaio 1991, n. 400, in *Giust. Civ.*, I, 1991, 1190 e segg.

⁷⁸ Cfr. G. Vettori, *Contratto e rimedi. Verso una società sostenibile*, IV ed., Padova, 2021, 76.