

Cass. civ. Sez. Unite, Sent., (ud. 29-03-1979) 06-10-1979, n. 5172

Fatto Diritto P.Q.M.

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

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SBROCCA Nicol - Presidente di Sez. f.f. primo presidente -

Dott. CALECA Andrea - Consigliere -

Dott. PERSICO Giuseppe - Consigliere -

Dott. CORASANITI Aldo - rel. Consigliere -

Dott. CAORTENUTO Gaetano - Consigliere -

Dott. D'ORSI Vincenzo - Consigliere -

Dott. PIERI Silvio - Consigliere -

Dott. CARNEVALE Corrado - Consigliere -

Dott. FANELLI Onofrio - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso iscritto al n. 1441 del Ruolo Generale per gli Affari Civili per l'anno 1975, proposto da:

CASSA PER IL MEZZOGIORNO, in persona del Presidente pro-tempore, elett.te dom.ta in Roma Via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato che la rappresenta e difende per legge;

- ricorrente -

contro

L.T., M.G. e D.G.;

- intimati -

per il regolamento di giurisdizione nel giudizio pendente dinanzi al Pretore di Pozzuoli, instaurato con ricorso in data 23/1/1975;

udita nella pubblica udienza tenutasi il giorno 29 marzo 1979 la relazione della causa svolta dal Cons. Rel. Dott. Corasaniti Aldo;

udito l'Avvocato Marsano;

udito il P.M. nella persona del Dott. SAJA Francesco, Avvocato Generale presso la Corte Suprema di Cassazione, che ha concluso chiedendo limitatamente alla tutela della salute pubblica la giurisdizione del giudice ordinario.

Svolgimento del processo

L.T., M.G. e D.G., qualificandosi la prima e il terzo proprietario, rispettivamente, di una casetta e di un suolo in contrada (OMISSIS) e il secondo inquilino di una adiacente casetta, proposero al Pretore denuncia di danno temuto nei confronti della Cassa del mezzogiorno.

Esposero che ad iniziativa di quest'ultima erano state intraprese opere destinate alla depurazione di acque luride già convogliate nel golfo di (OMISSIS) e pertanto al disinquinamento del golfo e che la realizzazione di tali opere - oltre ad essere censurabile sia per la soluzione tecnica adottata, sia per la localizzazione prescelta, sia per l'eccessività della spesa prevista - era suscettiva di produrre degradazione dell'ambiente naturale e nocimento, mediante le esalazioni e di rumori che ne sarebbero derivati, alla salute di essi istanti e dei loro familiari ed alla loro proprietà. Chiesero pertanto la sospensione delle opere.

La Cassa per il mezzogiorno ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione.

Motivi della decisione

L'amministrazione ricorrente deduce anzitutto il difetto di giurisdizione di qualsiasi giudice per assoluta improponibilità della domanda, sostenendo che non è configurabile favore degli istanti alcuna situazione soggettiva giuridicamente protetta e giurisdizionalmente azionabile (e tanto meno un diritto soggettivo azionabile davanti al giudice ordinario); in subordine deduce il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sostenendo che l'azione nunciatoria è improponibile nei confronti della P.A..

La prima radicale negazione - opposta con la motivazione che gli istanti, sotto il pretesto di paventate immissioni, tendono in realtà a censurare scelte della Amministrazione di particolare rilevanza adottate con rispetto delle competenze fissate e dei procedimenti prescritti e riferite a iniziative intraprese in attuazione di leggi (*L. n. 853 del 1971, L. n. 868 del 1973*) - non tiene conto della identificabilità nella situazione fatta valere dagli istanti davanti al Pretore del diritto alla salute, che è addirittura un diritto costituzionalmente garantito (e quindi una situazione sicuramente provvista di strumentazione giuridica e di azionabilità giurisdizionale). Ovvero non ravvisa nella situazione fatta valere dagli istanti il diritto alla salute, e quindi una situazione giurisdizionalmente azionabile, a causa di (restrittiva e) inesatta nozione del diritto alla salute qual'è garantivo dalla nostra Costituzione (*art. 32 Cost.*) e/o di (restrittiva e) inesatta nozione della

tutela giurisdizionale qual'è parimenti garantita dalla nostra Costituzione ([art. 24 Cost.](#)).

Queste Sezioni Unite hanno avuto più volte occasione di riconoscere la configurabilità del diritto alla salute e la sua tutelabilità davanti al giudice ordinario. Possono essere citate in particolare le sentenze n. 3164 del 1975 e n. 1463 del 1979, con le quali le dette configurabilità e tutelabilità sono state affermate con riferimento a fatti di temuto inquinamento ambientale. Sembrano tuttavia necessarie alcune puntualizzazioni dirette ad illuminare il contenuto di esperienza giuridica e il tipo di tecnica giuridica ai quali è dato far riferimento, alla luce della nostra Costituzione, quando si parla di diritto alla salute.

Posto che per salute s'intende comunemente il benessere biologico e psichico dell'uomo secondo le valutazioni proprie di un dato momento storico, è innegabile che un bene siffatto trovava già una certa protezione, anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione, nel riconoscimento del diritto alla vita e all'incolumità fisica, riconoscimento allora implicito nelle norme penalistiche incriminanti l'omicidio e le lesioni personali ed in quella civilistica invalidante gli atti di disposizione del proprio corpo che cagionino una diminuzione permanente dell'integrità fisica.

Ma il quadro normativo di riferimento oggi s'incentra ovviamente [nell'art. 32 Cost.](#), che oltre ad ascrivere alla "Repubblica" la tutela della salute dell'uomo - così facendone un fine dell'ordinamento, un valore costituzionale - precisa che la salute è tutelata come "diritto fondamentale dell'uomo" e interesse della collettività". Ciò importa che la salute, oltre e prima che essere oggetto di cura e di intervento (come vedremo soltanto promozionale) da parte della collettività generale (in quanto la mancanza di essa anche in un solo componente la collettività potrebbe costituire pericolo o peso per tutti gli altri componenti) è protetto in via primaria, incondizionata e assoluta come modo di essere della persona umana.

Il trasparente riferimento [dell'art. 2 Cost.](#) - secondo il quale "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia come nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità" - esplicita ancora meglio peraltro sia il contenuto che il tipo della protezione.

Quanto al contenuto diviene cioè chiaro che la protezione della salute assiste l'uomo non (solo) in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separazione, ma in quanto partecipa delle varie comunità - familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre - nelle quali si svolge la sua personalità. Accentuandosi il carattere di inerenza alla persona e di socialità del bene protetto, si rende manifesto che la protezione non si limita all'incolumità fisica dell'uomo, supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti e così fatto specifico bersaglio di azioni aggressive, ma è diretta ad assicurare all'uno la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica, alle dette comunità senza che ciò costituisca pericolo per la sua salute. La protezione si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre.

Quanto al tipo di protezione, è evidente che si tratta di una tecnica giuridica di tipo garantistico, che è poi quella propria dei "diritti fondamentali" o "inviolabili"

della persona umana. Si tratta cioè, di tutela piena che si concreta nella attribuzione di poteri di libera fruizione di utilità e di libere svolgimento di attività, di esclusione degli ostacoli che all'una o all'altro si frappongono da parte di chicchessia. Ed è in questa difesa a tutta oltranza contro ogni iniziativa ostile, da chiunque provenga - altri singoli o gruppi e persino l'autorità pubblica - non già in una considerazione atomistica, asociale, separata dell'uomo che risiede il significato del richiamo al "diritto fondamentale dell'individuo".

In una parola; la strumentazione giuridica è quella del diritto soggettivo, anzi del diritto assoluto.

Occorre a questo punto farsi carico di due obiezioni.

La prima è che il tal modo si vengono a configurare posizioni soggettive tutelabili in riferimento a un bene che sembrerebbe protetto solo oggettivamente (valore costituzionale), vale a dire a un bene rispetto al quale non sarebbe configurabile una posizione propria, differenziata ed esclusiva di un singolo soggetto, ma un mero interesse diffuso, cioè riferibile allo stesso modo e indifferentemente a numero indefinito di soggetti.

A tale obiezione è da rispondere in primo luogo che non può essere negata tutela a chiunque sia interessato in relazione a un bene giuridicamente protetto per la sola ragione che questo non appare attribuito nè attribuibile a lui in modo esclusivo. La prospettiva secondo la quale vi è protezione giuridica soltanto in caso di collegamento esclusivo fra un bene (o una frazione di esso) ed un solo determinato individuo o un gruppo personificato - e quindi assimilato all'individuo - è condizionata da un'impostazione di tipo patrimoniale della giuridicità e rischia di mortificare in ragione del condizionamento l'irresistibile tendenza all'azionabilità delle pretese che è cardine della nostra Costituzione (*art. 24 Cost.*). Il che è tanto più grave in quanto il diniego di tale azionabilità - nel presupposto della predisposizione di direttive operanti per il solo legislatore o di intervenuti officiosi dell'Autorità pubblica nei solo casi espressamente previsti - si traduce in mancanza di tutela dei soggetti reali (cioè dei veri destinatari della protezione costituzionale anche se considerati come partecipi di collettività) in ordine a beni che sono di particolare rilevanza perchè attengono alla persona umana. Tale sarebbe la conseguenza cui si perverrebbe se si ritenesse che un'esigenza non è protetta in riferimento a un solo uomo perchè è o non può non essere protetta la tempo stesso e allo stesso modo in riferimento ad una pluralità di altri uomini (anche indefinita nel numero o indeterminata nella composizione) con omogeneità di contenuto e reciproca implicanza, come appunto avviene per i modi con i quali la persona umana si realizza nelle formazioni sociali di cui è partecipe. Quel che può richiedersi invece è soltanto che la tutela sia postulata in ragione di tale partecipazione e dell'effettiva configurabilità della formazione sociale di appartenenza.

Del resto la giurisprudenza di queste Sezioni Unite non ha mancato di ammettere la protezione di interessi di serie, o di categoria, sia pure con la tecnica dell'interesse legittimo, cioè della configurazione di poteri subordinati di incidenza inclusi in un'area di potere preminente dato per il perseguimento di un interesse pubblico (cfr. sentenza n. 1094/74, 729/75 e, da ultimo 3819/79).

E la circostanza che ciò sia avvenuto finora (almeno prevalentemente) per categorie individuate dall'esercizio di attività economiche, non esclude naturalmente nè che ciò possa avvenire sulla base di altri criteri di collegamento, nè che quando la natura del bene lo esiga - come nel caso, che qui ricorre, di un modo essenziale di essere della persona, - la protezione sia strutturata in forma di

difesa ad oltranza contro ogni forma di ostilità o di compressione, in tale ultimo caso infatti la difesa può e deve avvenire anche indipendentemente da ogni intervento dell'Autorità amministrativa e persino contro di essa. Si tratta ovviamente di stabilire quali beni, secondo la gerarchia di valori posta dalla nostra Costituzione, meritino siffatta tutela. Ma non vi è dubbio che la meriti il bene di cui si tratta.

La seconda obiezione è che sarebbe eccessivo concepire una protezione di contenuto così ampio come protezione di tipo garantistico anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, cioè con esclusione di poteri, non solo ablatori, ma anche soltanto compressivi in capo alla medesima.

Ora che il bene della salute, inteso nei sensi sopra indicati, sia assicurato all'uomo in forma garantistica, ed (almeno esso) incondizionatamente - come uno ed anzi come il primo dei diritti fondamentali - anche nei confronti dell'autorità pubblica, cui è negato in tal modo il potere di disporre di esso, è cosa che non può sorprendere, ove si consideri: a) che i diritti fondamentali sono per tradizione del diritto costituzionale garantiti in primo luogo contro l'autorità pubblica; b) che in ogni ordinamento taluni valori sono preminenti; c) che di tutto ciò non si è mai dubitato per il diritto alla vita. Nessun organo di collettività, neppure di quella generale e del resto, neppure l'intera collettività generale con unanimità di voti potrebbe validamente disporre per qualsiasi motivo di pubblico interesse della vita o della salute di un uomo o di un gruppo minore.

Il sacrificio o la compressione di tali beni può costituire fatto giustificato dallo stato di necessità o della legittima difesa - ma in tal caso anche se posto in essere da qualsiasi privato - non già espressione di un poter preminente di disposizione. Né le cose appaiono diverse se il bene della salute è considerato come bene dell'ambiente salubre nei sensi sopra indicati, cioè come salubrità dell'ambiente quale dimensione spazio-territoriale della vita associata. E' chiaro che l'Amministrazione non ha il potere di rendere l'ambiente insalubre neppure in vista di motivi d'interesse pubblico di particolare rilevanza. Segue che essa non ha il potere di compere né di autorizzare attività suscettive di determinare tale insalubrità senza l'impiego di cautele atte - di attitudine verificabile dal giudice - a scongiurare il pericolo.

Certo essa ha il potere, ove ricorrano motivi di interesse pubblico, di espropriare, per destinarle esclusivamente a luogo di attività pericolose la cui incidenza non possa altrimenti circoscriversi, parti di un dato territorio, così sottraendole all'ambiente delle collettività in esso stanziate; ma, a parte ogni questione circa i limiti entro i quali ciò possa avvenire, è ovvio che si tratta di un modo di preservare e non di compromettere la salubrità dell'ambiente nel suo insieme.

Le cose dette circa la tutela garantistica della salute anche contro la pubblica autorità trovano conferma, ove si consideri che anzi dai precetti costituzionali dinanzi richiamati (*artt. 32 e 2 Cost.*) e dal altri (*artt. 3 e 38 Cost.*) emerge una linea di tendenza dell'ordinamento, costituente poi sviluppo della detta tutela garantistica, nel senso di configurare addirittura un diritto alla salute come un "diritto social", inteso questo come diritto del privato ad un'attività positiva della Pubblica Amministrazione a favore della salute sia in via preventiva che in via recuperatoria.

Tale configurazione, espressamente data del resto al diritto alla salute da alcune costituzioni straniere, sembra trovare attuazione in leggi ordinarie ed in particolare modo nella recente *L. n. 833 del 1978*, sul servizio sanitario. Il che conferma che

l'intervenuto dell'autorità pubblica, in tema di salute, non può essere che promozionale o adiuvante.

Rimane da esplorare un altro aspetto del problema, se cioè la posizione del privato rispetto alla salute, sempre intesa come bene della persona nei sensi suindicati, si attinga come posizione subordinata rispetto al potere-dovere della Pubblica Amministrazione di provvedere alla salute in quanto "interesse della collettività" generale, secondo una diversa prospettiva pure desumibile *dell'art. 32 Cost.*. Si tratta di un aspetto del problema la cui soluzione in senso diverso potrebbe in ipotesi incrinare la validità o almeno limitare la portata generale delle affermazioni sopra enunciate circa il carattere garantistico della tutela della salute. E ciò con immediato riferimento al caso concreto, caso in cui è sostenibile che l'iniziativa della Pubblica Amministrazione che viene denunciata, pur non provenendo da una Autorità investita di funzioni nel settore della sanità pubblica, sia inserita a finalità a questa attinenti, finalità quale appunto potrebbe considerarsi la costruzione di un depuratore di rifiuti e il connesso inquinamento del golfo di (OMISSIS).

Ma la risposta prima data e le affermazioni in via generale prima rese circa il carattere garantistico della tutela vanno ribadite, ove si consideri che, a ben vedere, neppure all'Autorità che operi a tutela specifica della sanità pubblica è dato il potere di sacrificare o di comprimere la salute dei privati. La manifestazione più eclatante dei poteri pubblici in questo settore è data dall'imposizione di accertamenti e trattamenti sanitari da parte dell'autorità sanitaria ai sensi della *L. n. 833 del 1978, artt. 33, 34 e 35 (L. n. 180 del 1978, artt. 1 e ss.)*. Ebbene, anche a prescindere dalle note garantistiche che si desumono dal costante richiamo fatto dalle dette disposizioni, in conformità del resto *all'art. 32 Cost.*, comma 2, al limite costituito dal rispetto della dignità della persona umana, e dalla predisposizione di una tutela contro tali provvedimenti davanti al giudice ordinario, è rilevante soprattutto che i poteri così dati all'autorità incidono sull'autodeterminazione dei privati, non già sulla salute di essi. In tanto con i cennati provvedimenti, e con gli accertamenti o trattamenti che ne sono oggetto, l'autorità pubblica ha il potere di incidere sui privati, in quanto si tratta di misure dirette a preservare o a migliorare la salute di essi e le relative condizioni ambientali (in una con quelle relative alla sanità pubblica) non già a comprimerle o a sacrificarle.

Tutto ciò posto, risulta chiaro come la situazione fatta valere dagli istanti - a prescindere dai riferimenti operati, con scarso tecnicismo, alla censurabilità dell'iniziativa intrapresa dalla Cassa del mezzogiorno o ad essa riferibile, sotto il profilo dell'opportunità amministrativa o addirittura politica delle scelte, ovvero del richiamo fatto, d'altronde per alcuni soltanto di essi, alla proprietà - è qualificabile come il diritto alla salute, cioè alla preservazione della salubrità dell'ambiente della comunità abitativa o di lavoro di cui essi assumevano di far parte.

E non vi è dubbio che si tratti di situazione giurisdizionalmente tutelabile davanti al giudice ordinario, anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, le cui attività lesive devono considerarsi poste in essere senza alcun potere che valga ad escludere o a limitare la tutela della situazione stessa davanti al detto giudice (esclusione e limitazione disposte soltanto a salvaguardia di un potere di un potere di incidenza realmente dato in ordine al tipo di situazione di cui è postulata la tutela).

A tali conclusioni devono fermarsi le Sezioni Unite in sede di regolamento preventivo, senza occuparsi di problemi che sono di merito, in quanto non attengono alla giurisdizione, quali: a) se in riferimento al tipo di situazione fatto valere, cioè al diritto della persona alla salute, sia proponibile un'azione che è

data, come quella nunciatoria, a tutela della proprietà e del possesso; b) nel presupposto che da tale azione possa enuclearsi autonomamente un'azione inibitoria, se l'inibitoria possa ritenersi proponibile in via generale a tutela dei diritti assoluti o almeno a tutela del diritto alla salute. Di tali problemi, oltre che di quelli attinenti al merito in senso più stretto (come quello se realmente la messa in funzionamento delle opere intraprese possa mettere in pericolo la salubrità dell'ambiente del quale fu chiesta la tutela), dovrà occuparsi il giudice ordinario, del quale va dichiarata al giurisdizione.

Va dichiarato non luogo a provvedere sulle spese del regolamento, non essendovi stata costituzione di intimati.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, dichiara non luogo a provvedere sulle spese del regolamento.

Così deciso in Roma, il 29 marzo 1979.

Depositato in Cancelleria il 6 ottobre 1979
