

Giurisdizione in tema di immissioni inquinanti

Cass. Sez. Un. Civ. 5 luglio 2024, n. 18472 ord. - D'Ascola, pres.; Bertuzzi, est.; Finocchi Gherzi, P.M. - TAMOIL Raffinazione S.p.A., TAMOIL Italia S.p.A. (avv.ti Nanni e Vecchi) c. Canottieri "Bi. Le." (avv.ti Gennari e Tampelli) - Associazione Sportiva Dilettantistica (Regola giurisdizione)

Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Immissioni inquinanti - Controversia tra privati - Domanda inibitoria e di risarcimento del danno - Giurisdizione del giudice ordinario - Sussistenza - Esecuzione di opere di bonifica ambientale ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006 - Rilevanza - Esclusione - Fondamento.

In tema di immissioni inquinanti, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia tra privati nella quale l'attore ha domandato la condanna del convenuto ad eseguire opere idonee alla bonifica delle aree e ad evitare la migrazione delle sostanze inquinanti, nonché il risarcimento dei danni alla proprietà, all'attività, all'immagine e alla salute, senza che assuma rilievo la previsione del d.lgs. n. 152 del 2006 riguardante la possibilità di un intervento da parte della P.A. per l'eliminazione della situazione dannosa, trattandosi di un accrescimento dei livelli di tutela, che non può conseguentemente comportare un arretramento della giurisdizione in materia di diritti soggettivi.

(Omissis)

FATTO

Con atto di citazione notificato il 17. 6. 2022, la Società Canottieri Bi. Le. ha convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Cremona Tamoil Italia Spa, Tamoil Raffinazione Spa, Servizi Logistici Srl e Gi.En., esponendo che dal fondo di proprietà della Tamoil, in ragione dell'attività ivi svolta, provenivano sulla sua proprietà e sull'area ad essa in uso, denominata AreaBi., idrocarburi inquinanti fonti di danno sia al suo terreno ed ai manufatti ivi ubicati che alla sua attività sportiva, nonostante la barriera idraulica realizzata. Ha quindi chiesto che, accertata la produzione delle immissioni inquinanti, le società convenute siano condannate, ai sensi dell'art. 844 cod. civ., ad eseguire opere idonee alla bonifica delle aree e ad evitare la migrazione delle sostanze inquinanti, con condanna al risarcimento di tutti i danni da esse provocati, sia per la riduzione dei suoi iscritti, che per i pregiudizi arrecati alle sue strutture ed ai costi di riparazione necessari, che per la diminuzione di valore della loro proprietà, nonché per il danno non patrimoniale derivante dalla lesione del diritto alla salute e dalla compromissione dell'immagine e del prestigio sportivo conquistati dalla esponente in un secolo di attività. Le società convenute si sono costituite in giudizio contestando i fatti esposti ed eccependo, in via pregiudiziale, l'inammissibilità delle domande per difetto assoluto di giurisdizione.

Nel corso del giudizio sono state depositate memorie ai sensi dell'art. 183 c.p.c. sulla trattazione della questione preliminare sollevata dalle convenute e per l'articolazione delle richieste istruttorie. Con atto notificato il 21. 9. 2023, le società Tamoil Italia e Tamoil Raffinazione hanno proposto regolamento preventivo di giurisdizione, affidato ad un unico motivo.

L'Associazione Sportiva Bi.Le. ha notificato controricorso. Il P.M., nella persona dell'Avvocato Generale dott. Renato Finocchi Gherzi, ha depositato memoria, con cui ha chiesto il rigetto del ricorso. Entrambe le parti hanno depositato memoria.

DIRITTO

1. Con l'unico motivo il regolamento di giurisdizione sostiene che l'oggetto della causa introdotta dalla società attrice investe l'adozione di misure per la bonifica ed il ripristino ambientale di competenza in via esclusiva all'autorità amministrativa, ai sensi delle disposizioni del D.Lgs. n. 152 del 2006.

Si premette al riguardo che sulla situazione di inquinamento ambientale prodotta in passato dall'ex Raffineria della Tamoil è tuttora in corso un procedimento amministrativo in cui sono state svolte attività per la caratterizzazione o rappresentazione della situazione ambientale e per l'analisi del rischio per la salute e in cui la esponente ha presentato, anche in esecuzione del Protocollo d'Intesa sottoscritto con il Ministero della Salute, un progetto operativo degli interventi di ripristino ambientale delle Aree esterne alla ex Raffineria ed alla loro preservazione in futuro, approvato dal comune di Cremona con decreto del 2. 1. 2012 ed in corso di esecuzione sotto la direzione dello stesso comune e degli altri organi competenti. La stessa controparte, si aggiunge, ha partecipato al procedimento, intervenendo alle conferenze di servizi in cui sono state assunte le iniziative e segnalando i fenomeni di inquinamento ed ha impugnato dinanzi al Tar Lombardia il decreto con cui il comune ha approvato il progetto di rimozione relativo ad un modesto residuo idrocarburo presente AreaBi..



Tanto precisato, si sostiene che nel caso di specie l'Autorità giudiziaria difetta di giurisdizione a prendere provvedimenti sulle misure in concreto adottabili, essendo esse riservate dalla legge all'Autorità amministrativa, che gode in materia di un ampio potere discrezionale non solo sulla fattibilità ed efficacia degli interventi, ma anche sulla loro opportunità. Le eventuali statuizioni del giudice di merito di condanna delle società convenute all'esecuzione delle opere idonee ad evitare l'inquinamento ed alla bonifica delle aree, così come richiesto dalla parte attrice, verrebbero pertanto a sovrapporsi indebitamente sulle determinazioni amministrative, comprimendone le facoltà discrezionali. Si aggiunge che, del resto, l'art. 34, comma 2, c.p.a. afferma chiaramente che *"in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati"*, con ciò escludendo che il giudice possa sostituirsi alla pubblica Amministrazione.

2. Il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto dalle società Tamoil Italia e Tamoil Raffinazione, va dichiarato inammissibile, in accoglimento dell'eccezione sollevata dalla parte controricorrente, in quanto proposto da avvocati privi di procura speciale alle liti.

Il ricorso richiama nella sua intestazione le procure in calce all'atto, contrassegnandole come All. A. Dall'esame del deposito telematico del ricorso e degli atti allegati e prodotti risulta che il menzionato All. A consiste in due procure generali alle liti conferite, l'una, dalla Tamoil Italia Spa e la seconda da Tamoil Raffinazione Spa, registrate entrambe in data 22. 3. 2021.

Ora, l'art. 41 c.p.c. dispone che l'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione si propone con ricorso a norma degli artt. 364 e seguenti e quindi, ai sensi dell'art. 365, deve essere sottoscritto, a pena di inammissibilità, da un avvocato munito di procura speciale. Ne consegue che il regolamento di giurisdizione proposto da un avvocato sprovvisto di procura speciale è inammissibile (Cass. n. 20045 del 2018; Cass. Sez. un. n. 526 del 2010; Cass. Sez. un. n. 8371 del 2006; Cass. Sez. un. n. 3203 del 1991).

Per procura speciale, ai sensi dell'art. 83 cod. proc. civ., deve intendersi l'incarico conferito dalla parte al difensore riferito ad un determinato giudizio di legittimità. Nel caso di specie non è ravvisabile alcun collegamento tra le procure allegate dalle società ricorrenti e il giudizio instaurato con il regolamento di giurisdizione, non solo perché le suddette procure hanno carattere generale, incaricando gli avvocati ivi menzionati di difendere la società in qualsiasi procedimento dinanzi agli organi giurisdizionali, ma anche perché esse, essendo state registrate presso l'Ufficio Territoriale di Milano in data 22. 3. 2021, come risulta dall'annotazione presente a margine, sono state rilasciate in epoca precedente all'introduzione della causa di merito nei cui confronti il regolamento è proposto, iniziata con atto di citazione notificato il 17. 6. 2022. Tale scarto temporale impedisce di per sé ogni collegamento tra la procura allegata e l'attività svolta dai difensori delle società ricorrenti davanti a questa Corte. Con riferimento al regolamento preventivo di giurisdizione, a cui non va riconosciuta natura di impugnazione, deve infatti considerarsi priva del requisito di specialità la procura alle liti rilasciata prima della introduzione della causa di merito, facendosi applicazione della stessa regola che, in tema di ricorso per cassazione, ritiene tale condizione non sussistere nel caso di procura rilasciata prima della pubblicazione della sentenza impugnata (Cass. n. 4234 del 2023; Cass. n. 938 del 2023; Cass. n. 17901 del 2020; Cass. Sez. un. n. 10266 del 2018). Né a tal fine esercita rilevanza il fatto che la causa di merito sia stata preceduta da un accertamento tecnico preventivo, ai sensi dell'art. 696 cod. proc. civ., atteso che esso, risolvendosi in una richiesta di istruzione e non nella proposizione di una domanda, ha dato vita ad un procedimento del tutto autonomo ed indipendente rispetto alla successiva causa di merito. Dalla lettura del ricorso per accertamento tecnico preventivo proposto dalla Società Canottieri Bi. Le. risulta infatti che, con tale iniziativa, la esponente si è limitata a richiedere la verifica dello stato dei luoghi, anche con riferimento alla compromissione della sua proprietà, senza formulare alcuna futura domanda di merito.

4. La rilevata inammissibilità del regolamento di giurisdizione avanzato dalle parti ricorrenti non preclude tuttavia a questa Corte, nel caso di specie, di esaminare la questione sollevata. Si è affermato, infatti, che la peculiare natura dell'istanza di regolamento di giurisdizione, che non è un mezzo d'impugnazione e non presuppone una situazione di soccombenza, ma è uno strumento esperibile indifferentemente da ciascuna delle parti, comporta che l'inammissibilità della istanza proposta da una di esse non preclude alla Corte la decisione della questione di giurisdizione ove la controparte, in sede di controricorso, pur avanzando l'eccezione di inammissibilità del regolamento, abbia preso posizione sulla questione, formulando su di essa le sue conclusioni, configurandosi tale atteggiamento come impulso processuale idoneo perché sia pronunciata la decisione al riguardo (Cass. Sez. un. n. 22818 del 2006; Cass. Sez. un. n. 6962 del 1994; Cass. Sez. un. n. 12218 del 1990; con riferimento alla analoga conclusione in caso di rinuncia della parte al regolamento proposto: Cass. Sez. un. n. 29174 del 2020; Cass. n. 7389 del 2013; Cass. sez. un. n. 24417 del 2010). Tale è l'ipotesi che si rinviene nel caso di specie, avendo la Società Canottieri Bi. Le. chiesto, nelle conclusioni del suo controricorso, che sulla controversia in corso sia dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

5.1. Non vi è dubbio che la presente causa rientri nella giurisdizione del giudice adito, come sostenuto dal Procuratore generale e dalla controricorrente.

Premesso che, ai sensi dell'art. 5 cod. proc. civ. la giurisdizione si determina sulla base della domanda, avuto riguardo al c.d. *petitum* sostanziale ed alla *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo ai fatti allegati (Cass. Sez. un. n. 9771 del 2020; Cass. sez. un. n. 21677 del 2013; Cass. Sez. un. n. 10375 del 2007; Cass. Sez. un. n. 17461 del 2006), si osserva che nel caso di specie la parte attrice, lamentando la penetrazione nel proprio fondo di sostanze inquinanti, ha chiesto che, accertata la sussistenza di tali

immissioni, le società convenute siano condannate, ai sensi dell'art. 844 cod. civ., ad eseguire opere idonee alla bonifica delle aree e ad evitare la migrazione delle sostanze inquinanti, e la loro condanna al risarcimento dei danni provocati alla sua proprietà, alla propria attività ed immagine e alla salute.

Dalla lettura dell'atto di citazione risulta chiaro che la parte ha agito in giudizio facendo valere pretese inibitorie, conformative e risarcitorie a tutela dei diritti soggettivi di proprietà, di impresa e della salute, che come tali sono giustiziagli dinanzi al giudice ordinario. La causa ha ad oggetto diritti soggettivi, è insorta tra privati e in essa non si fa alcuna questione sulla legittimità di eventuali provvedimenti amministrativi. 5.2. Priva di rilevanza è per contro l'argomentazione svolta dalle società convenute circa l'interferenza della eventuale statuizione di condanna alla esecuzione delle opere di bonifica dell'area rispetto alle competenze in materia di danno ambientale in capo alle autorità amministrative. La giurisprudenza di questa Corte ha da tempo chiarito che il difetto assoluto di giurisdizione è configurabile quando la domanda giudiziale non è conoscibile, in astratto e non in concreto, da nessun giudice, sicché tutti i giudici sono tenuti ad arretrare rispetto ad una materia che non può formare oggetto di cognizione giurisdizionale (Cass. Sez. un. n. 15061 del 2023). In particolare si è precisato che il concetto di difetto assoluto di giurisdizione attiene all'impossibilità di esercitare la potestà giurisdizionale con invasione della sfera attributiva di altri poteri dello Stato o di altri ordinamenti dotati di autonomia, in controversie direttamente involgenti attribuzioni pubbliche di questo tipo, come tali neppure astrattamente suscettibili di dar luogo ad un intervento del giudice (Cass. Sez. un. n. 15058 del 2023). L'improponibilità assoluta dell'azione per ragione di materia o di regolamentazione normativa, con conseguente difetto assoluto di giurisdizione, è per altro verso stata prospettata nel caso in cui con la domanda si intenda far valere un asserito diritto non configurato nemmeno in astratto a livello normativo (Cass. Sez. un. n. 6690 del 2020). Ora, è evidente che il difetto assoluto di giurisdizione non è mai predicabile, per definizione, nei casi in cui l'azione è esercitata a tutela di diritti soggettivi e attraverso forme di tutela, come quella invocabile ai sensi dell'art. 844 c.c., riconosciute espressamente dall'ordinamento (Cass. Sez. un. n. 25578 del 2020). La circostanza che la legge preveda la possibilità di un intervento da parte della pubblica amministrazione per l'eliminazione della situazione dannosa, costituisce d'altra parte un accrescimento dei livelli di tutela e non può comportare come conseguenza un arretramento della giurisdizione in materia di diritti soggettivi.

Si è così affermato, da parte di questa Corte, che, in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti, appartiene alla giurisdizione ordinaria la domanda del privato che si dolga delle concrete modalità di esercizio del relativo ciclo produttivo, assumendone la pericolosità per la salute o altri diritti fondamentali della persona e chiedendo l'adozione delle misure necessarie per eliminare i danni attuali e potenziali e le immissioni intollerabili, attenendo la condotta contestata alla materiale estrinsecazione di un'ordinaria attività di impresa (Cass., Sez. un. n. 11142 del 2017). Significativa del medesimo indirizzo è anche Cass. Sez. un. n. 8092 del 2020, che nel ribadire che, in materia di danno ambientale, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 310 del D.Lgs. n. 152 del 2006, le controversie derivanti dall'impugnazione, da parte dei soggetti titolari di un interesse alla tutela ambientale di cui al precedente art. 309, dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale, ha tuttavia precisato che resta ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà, secondo quanto previsto dall'art. 313, comma 7, dello stesso decreto legislativo. Va pertanto dichiarato che la presente controversia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.

6. Le spese del regolamento sono rimesse al merito.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e rimette al giudice di merito la liquidazione delle spese del regolamento.

(Omissis)