

REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA ANTONIO BERTOLONI 35, presso lo studio dell'avvocato EMANUELA QUICI, rappresentata e difesa dagli avvocati ANNALISA SANTAGOSTINO e PIERA PUJATTI;

COMUNE DI MILANO, in persona del Sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA POLIBIO 15, presso lo studio dell'avvocato GIUSEPPE LEPORE, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati MARIAROSARIA AUTIERI, ANGELA BARTOLOMEO, IRMA MARINELLI, ANTONELLO MANDARANO, ANNALISA PELUCCHI e SABRINA MARIA LICCIARDO;

- resistenti -

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 24/01/2023 dal Consigliere FRANCESCO MARIA CIRILLO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale CORRADO MISTRI, il quale conclude chiedendo che la Corte di cassazione dichiari la giurisdizione del giudice ordinario.

FATTI DI CAUSA

1. ha convenuto in giudizio, davanti al Tribunale ordinario di Milano, il Comune di quella città e la Regione Lombardia, chiedendo che fossero condannati al risarcimento dei danni da lui subiti in conseguenza del mancato rispetto, da parte dei convenuti, dei limiti fissati dal d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155, a tutela della salute umana.

A sostegno della domanda ha esposto, tra l'altro, che i livelli di inquinamento atmosferico esistenti nel Comune di Milano, ampiamente superiori rispetto a quelli consentiti dal decreto suindicato, gli avevano determinato, nel corso del tempo, una serie di patologie (bronchite acuta, irritazione agli occhi ed alla mucosa nasale e faringea) delle quali egli non aveva mai sofferto in precedenza. A seguito di tale situazione, avendo constatato che le sue condizioni di salute miglioravano nel corso della fine settimana



– tempo che solitamente egli trascorrevva al mare – l'attore aveva
ad un certo punto deciso di lasciare la città di Milano e di trasferirsi
a

Si sono costituiti in giudizio sia il Comune che la Regione, chiedendo il rigetto della domanda, e la Regione ha preliminarmente eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo.

Il Tribunale adito, con ordinanza del 21 aprile 2021, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, in favore del giudice amministrativo.

Ha osservato quel giudice che la giurisdizione del giudice amministrativo derivava dal fatto che l'attore aveva, in sostanza, lamentato il mancato esercizio, da parte del Comune e della Regione, dei poteri amministrativi finalizzati alla tutela dei cittadini dall'inquinamento atmosferico. Si trattava, cioè, dell'omessa adozione di provvedimenti amministrativi di carattere autoritativo a tutela della salute pubblica, aventi perciò natura pubblicistica.

2. Riassunta la causa, ad iniziativa dell'attore, davanti al TAR per la Lombardia, quest'ultimo, con ordinanza del 25 maggio 2022, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, comma 3, cod. proc. amm., ritenendo che la controversia appartenga alla giurisdizione del giudice ordinario.

Il TAR ha osservato che, dovendosi la giurisdizione determinare secondo il criterio del *petitum* sostanziale, nel caso di specie il aveva chiesto «il risarcimento del danno per lesione del suo diritto alla salute e alla vita di relazione»; posizioni giuridiche, queste, in alcun modo suscettibili di essere comprese da atti autoritativi. La domanda giudiziale aveva ad oggetto la denunciata lesione del diritto alla salute «primariamente addebitabile a una situazione di inquinamento atmosferico», rispetto alla quale l'inerzia del Comune di Milano e della Regione Lombardia rientrava «nell'ordinario contributo causale di un



soggetto che viola il generale principio del *neminem laedere*. Nel giudizio, in definitiva, non era stata chiesta l'adozione di un provvedimento amministrativo, ma il risarcimento del danno derivato all'attore dalla condotta, asseritamente illegittima, tenuta dagli enti territoriali convenuti.

La costante giurisprudenza della Corte regolatrice, d'altronde, ha sempre riconosciuto che il diritto alla salute, previsto dall'art. 32 Cost., sussiste anche nei confronti della pubblica amministrazione, la quale non può affievolirlo né pregiudicarlo; per cui l'affermata lesione di un diritto soggettivo determinerebbe, secondo il TAR della Lombardia, la spettanza della giurisdizione al giudice ordinario.

3. Davanti a questa Corte si sono costituiti, con separati controricorsi, il Comune di Milano e la Regione Lombardia, insistendo entrambi affinché sia dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo.

Si è costituito anche il Ministero dell'Interno, chiedendo che venga dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

4. Il Procuratore generale ha rassegnato conclusioni per iscritto, chiedendo alla Corte di dichiarare che la causa appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Ritengono queste Sezioni Unite che la presente causa, in conformità alle conclusioni del P.G., debba essere devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario.

È opportuno premettere 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, restando invece 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. L'eventualità che l'attività nociva sia svolta in conformità a provvedimenti autorizzativi della P.A. non incide sul riparto di giurisdizione (atteso che ai predetti provvedimenti non può riconoscersi l'effetto di affievolire diritti fondamentali dei terzi) ma esclusivamente sui poteri del giudice ordinario, il quale, nell'ipotesi in cui l'attività lesiva derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi che ne rendono possibile l'esercizio, provvederà a sanzionare, inibendola o riportandola a conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, mentre, nell'ipotesi in cui risulti tale conformità, dovrà disapplicare la predetta regolazione ed imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminarne le conseguenze dannose (ordinanza 23 aprile 2020, n. 8092).

Allo stesso modo, è stato affermato che appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia nella quale il privato, deducendo l'omessa adozione, da parte della P.A., degli opportuni provvedimenti a tutela del diritto alla salute, domandi nei confronti della stessa il risarcimento del danno non patrimoniale conseguente a immissioni intollerabili di odori e polveri provenienti da un'azienda agricola privata, venendo in rilievo, alla stregua del criterio del *petitum* sostanziale, un comportamento materiale di pura inerzia delle autorità pubbliche, suscettibile di compromettere il nucleo essenziale del diritto soggettivo inviolabile alla salute (così la recentissima sentenza 27 luglio 2022, n. 23436, in linea con la precedente ordinanza 12 novembre 2020, n. 25578).



È stato poi stabilito, in materia analoga a quella odierna, che

in tema di immissioni acustiche provenienti da aree pubbliche, appartiene alla giurisdizione ordinaria la controversia avente ad oggetto la domanda, proposta da cittadini residenti nelle zone interessate, di condanna della P.A. a provvedere, con tutte le misure adeguate, all'eliminazione o alla riduzione nei limiti della soglia di tollerabilità delle immissioni nocive, oltre che al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, patiti, 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* (ordinanza 12 ottobre 2020, n. 21993).

Nel caso specifico, come risulta dagli atti di causa, l'attore ha agito contro il Comune di Milano e la Regione Lombardia lamentando sì, da parte degli enti convenuti, un'inerzia amministrativa relativa all'emissione dei provvedimenti necessari per la tutela dell'ambiente dall'inquinamento, ma chiedendo, nella sostanza, il risarcimento del danno alla salute e alla vita di relazione da lui subiti in conseguenza di quella inerzia.

Al fondamento della domanda, quindi, sta una pretesa che si basa sulla tutela di un diritto fondamentale – quello, appunto, alla salute – che, non tollerando compressioni neppure da parte dei pubblici poteri, mantiene sempre la sua natura di diritto soggettivo, non degradabile ad interesse legittimo, con conseguente devoluzione della causa alla giurisdizione del giudice ordinario.

2. Deve essere perciò dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, con conseguente cassazione del provvedimento di



declinatoria emesso dal Tribunale ordinario di Milano, davanti al
quale le parti vanno rimesse per il prosieguo della causa.

P.Q.M.

La Corte *dichiara* la giurisdizione del giudice ordinario e *cassa* l'ordinanza del Tribunale ordinario di Milano, davanti al quale rimette le parti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 24 gennaio 2023.

Il Presidente
ANGELO SPIRITO



