

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

ORDINANZA

sul conflitto negativo di giurisdizione, iscritto al n. 22628-2022 R.G., sollevato dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sezione staccata di Reggio Calabria, con ordinanza n. 618 in data 23 settembre 2022,

nel procedimento vertente tra

A.A. e B.B.;

- ricorrenti non costituitisi in questa sede -

e COMUNE DI (Omissis);

- resistente non costituito in questa sede -

Udita la relazione della causa nella camera di consiglio del 21 marzo 2023 dal Consigliere G.F.T.;
lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale A.C., che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo.

Svolgimento del processo

1. Con atto di citazione notificato il 31 gennaio 2018, A.A. e B.B. convenivano in giudizio il Comune di (Omissis) dinanzi al Tribunale di Reggio Calabria esponendo in fatto che:

- l'area urbana di ubicazione dell'immobile di loro abitazione era stata oggetto di procedura di esproprio per riqualificazione e sistemazione della zona;
- la procedura non si era conclusa e da ciò era derivato, per l'indifferenza del Comune e l'omissione dei doverosi controlli sul territorio ad esso incombenti, il degrado dell'area, trasformata in discarica abusiva per lo smaltimento illecito di rifiuti e con edifici fatiscenti e abbandonati;
- nonostante reiterate segnalazioni e richieste di intervento, il Comune, in violazione dei doveri di vigilanza e controllo sulla salubrità dell'area, era rimasto inerte, omettendo di adottare qualsiasi azione diretta alla rimozione dei rifiuti, alla sistemazione degli immobili precari (che presentavano soffitti crollati) e alla riparazione delle strade, con un aggravamento della situazione fino allo sviluppo, a causa dei rifiuti abbandonati, di un incendio, che aveva provocato danni

all'immobile e alla salute degli attori, essendo stato il sig. A.A. ricoverato in via d'urgenza presso il locale ospedale per intossicazione da inalazioni di fumo.

2. Chiedevano, pertanto, la condanna del Comune al risarcimento dei danni alla salute, alla persona e alla proprietà, la cui responsabilità derivava dall'inosservanza dei doveri ed obblighi di intervento *ex* D.Lgs. n. 18 agosto 2000, n. 267, art. 50.

3. Nel giudizio si costituiva il Comune di (Omissis), che eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di controversia concernente danni derivati dalla cattiva e carente gestione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

4. Il Tribunale di Reggio Calabria, con sentenza n. 321-2020, declinava la propria giurisdizione, appartenendo la causa a quella esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. p), cod. proc. amm., in materia di organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti, anche le controversie *“aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti all'omessa adozione dei provvedimenti necessari a prevenire o impedire l'abbandono di rifiuti sulle strade ovvero a rimuoverne gli effetti”*, senza che assumesse rilievo, a tal fine, che la domanda risarcitoria avesse ad oggetto danni alla salute e alla proprietà.

5. Riassunta tempestivamente la causa ad opera di A.A. e B.B. con riproposizione delle medesime domande innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, questo, con ordinanza n. 238 del 23 settembre 2022, dubitando a sua volta della propria giurisdizione, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione ai sensi della L. 18 giugno 2009, n. 69, artt. 59, comma 3, e 11, comma 3, cod. proc. amm..

6. Ad avviso del TAR remittente, la prospettazione attorea non avrebbe ad oggetto provvedimenti adottati dal Comune di (Omissis), nè scelte di tipo autoritativo o discrezionale della pubblica amministrazione, ma riguarderebbe comportamenti materiali posti in essere in violazione dei canoni di diligenza del principio del *neminem ledere*, slegati dall'esercizio di un pubblico potere, mentre l'attinenza al servizio pubblico relativo al ciclo di gestione dei rifiuti non varrebbe a fondare la giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133, comma 1, lett. p) cod. proc. amm., per mancanza del collegamento, anche solo in via mediata, con un provvedimento adottato dall'amministrazione e con l'esercizio di un pubblico potere.

La controversia apparterebbe quindi alla cognizione del giudice ordinario, non vantando i ricorrenti

alcun interesse legittimo ma esclusivamente diritti soggettivi, che si assumono violati da un asserito comportamento materiale omissivo dell'ente locale e non da scelte discrezionali dello stesso.

7. Nessuna delle parti si è costituita nel presente giudizio per conflitto negativo.

8. Il Procuratore generale ha presentato conclusioni scritte, chiedendo dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo posto che la domanda si fonda su comportamenti omissivi dell'ente locale nella gestione di una zona abbandonata, in specie nello sgombero dei rifiuti abbandonati nelle aree private, e già sottoposta a procedura di espropriazione per pubblica utilità.

Motivi della decisione

1. Il sollevato conflitto negativo pone la questione se spetti al giudice ordinario o al giudice amministrativo la controversia avente ad oggetto l'accertamento dell'illiceità della gestione della zona urbana e del servizio di raccolta dei rifiuti nell'area in cui insiste l'immobile di proprietà dei ricorrenti, già oggetto di una procedura di esproprio avviata dal Comune di (Omissis) per la riqualificazione, il cui mancato positivo esito aveva determinato una situazione di degrado diffuso, con abbandono e accumulo di rifiuti, culminata in un incendio a causa dei rifiuti stessi, con risarcimento dei conseguenti danni alla salute, all'integrità fisica e al patrimonio dei soggetti.

2. Occorre premettere che la giurisdizione va determinata sulla base della domanda e che, ai fini del relativo riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione compiuta dalla parte bensì il *petitum* sostanziale, il quale deve essere identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati (v. Sez. U., n. 23908 del 28/10/2020; Sez. U, n. 416 del 14/01/2020).

3. Nella vicenda in giudizio, invero, l'indagine in ordine al *petitum* sostanziale deve essere compiuta considerando che nella specie viene in rilievo il diritto alla salute nei rapporti con l'amministrazione pubblica.

4. Come recentemente affermato da queste Sezioni Unite (Sez. U, n. 23436 del 27 luglio 2022, poi ripresa da Sez. U, n. 5668 del 23 febbraio 2023) *“la tutela della salute, sotto la specie della tutela dell'integrità psico-fisica e della salubrità dell'ambiente, è un interesse obiettivo dell'ordinamento. La Costituzione (art. 32) assicura ad essa una garanzia diretta: tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Nella Costituzione il diritto*

alla salute è tutelato innanzitutto come diritto alla propria integrità psico-fisica. Si tratta di una situazione soggettiva che si declina e si compendia nella pretesa, anche a prescindere da qualunque intermediazione legislativa o amministrativa, a che i terzi non pongano in essere atti che possano pregiudicarla. La protezione costituzionale del diritto all'ambiente salubre - ora riconosciuta esplicitamente, a seguito della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante "Modifiche alla Costituzione, artt. 9 e 41 in materia di tutela dell'ambiente" - si ricollega direttamente ed immediatamente alla protezione costituzionale del diritto alla salute come diritto alla propria integrità psico-fisica, della quale rappresenta il prolungamento e la naturale evoluzione, giacché la salute di un organismo è legata al contesto in cui esso vive. Tra salute e ambiente c'è non solo interazione semantica, ma anche convergenza valoriale: la salute può subire danni dalla degradazione dell'ambiente e al contempo la conservazione dell'ambiente contribuisce alla tutela e alla promozione della salute. L'insieme dei soggetti governanti - la Repubblica, come proclama l'incipit della Cost., art. 32 - è senz'altro tenuto ad attivarsi per far sì che quel bene, la cui tutela è di importanza primaria, non corra, nel suo nucleo essenziale, pericoli di compromissione.".

5. Per la peculiarità della situazione in rilievo, che vede coinvolti fondamentali diritti della persona, il criterio di riparto della giurisdizione - in continuità con quanto già precisato dalle Sezioni Unite con la citata sentenza n. 23436 del 2022 - va quindi determinato nel senso che se la controversia è introdotta dal privato per ottenere il risarcimento del danno conseguente all'omesso esercizio di un potere discrezionale, ai sensi dell'art. 7 cod. proc. amm. la giurisdizione è devoluta al giudice amministrativo poichè rispetto all'esercizio di questo potere la posizione soggettiva vantata dal privato assume la natura di interesse legittimo; appartiene, invece, alla giurisdizione del giudice ordinario la domanda risarcitoria nei confronti della P.A. per i danni derivanti da comportamenti colposi che non si siano tradotti in scelte od atti autoritativi dell'amministrazione.

6. Orbene, nel caso di specie, con la domanda introduttiva gli attori - nel lamentare "*un repentino stato di abbandono dell'intera zona, oramai destinata, nell'indifferenza della pubblica amministrazione e di tutti gli organi deputati al controllo del territorio, a discarica abusiva per smaltimento illegittimo di rifiuti*" e nel dedurre che "*l'apparente formale intestazione a terzi della proprietà ovvero l'effettiva titolarità di terzi proprietari dei beni ricadenti sull'area non possono essere ostativi all'obbligo dell'ente pubblico di garantire il rispetto dei servizi essenziali... posti a*

tutela dell'ordine pubblico come il diritto alla salute" a fronte del quale *"la risposta del Comune di (Omissis) è stata il silenzio e l'omissione di ogni intervento"*, hanno concluso che *"è proprio il mancato intervento da parte del Comune di (Omissis), dapprima con il mancato completamento della procedura di esproprio e successivamente e comunque con l'omissione di ogni attività, con la totale incuria per lo stato di abbandono della zona urbana e con l'omesso intervento per il ripristino delle aree e il controllo della legittimità dei comportamenti e dello status quo"* che giustifica la richiesta di risarcimento dei danni - hanno chiesto la tutela della propria situazione di diritto soggettivo, lesa dalla condotta non iure e contra ius della convenuta.

6.1. In altri termini, A.A. e B.B. nel dedurre la sussistenza di un illecito civile hanno contestato al Comune di (Omissis), nella sua qualità di responsabile dei servizi di gestione del sistema di smaltimento dei rifiuti e, più in generale, di controllo del territorio, l'inerte e omissivo comportamento dell'ente nell'adozione di provvedimenti doverosi a tutela del diritto alla salute e all'ambiente salubre.

6.2. Si tratta all'evidenza di condotte - l'abbandono ripetuto di rifiuti, fino alla realizzazione di una "discarica", lo stato fatiscente di immobili di proprietà di terzi, il conseguente degrado dell'intera area urbana - che, nel cagionare asseritamente un pregiudizio ai diritti alla salute (e alla proprietà) dei ricorrenti, trovano come concausa l'inerzia dell'autorità pubblica, come tale lesiva del principio generale del *neminem ledere*.

6.3. Nessuna doglianza, del resto, è rivolta contro atti amministrativi sulla scelte e sulle modalità di gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti o, anche, su scelte di tipo autoritativo e discrezionale della pubblica amministrazione: la stessa mancata adozione di provvedimenti e le omissioni sull'adozione di misure ripristinatorie e/o di dirette a evitare il degrado ambientale rilevano non come illegittimità dell'esercizio negativo del potere ma - come evidenziato - come "incuria", "indifferenza" dell'amministrazione, ossia come un comportamento materiale negligente nella doverosa tutela della salute.

6.4. Inoltre, come risulta dall'atto di citazione introduttivo del giudizio, gli attori hanno chiaramente sostenuto che l'amministrazione, nonostante le ripetute diffide e sollecitazioni (e-mail 15/11/2016; email 19/11/2016; lettera inviata il 23/08/2017 a seguito dell'incendio generatosi dai rifiuti, che aveva determinato il ricovero d'urgenza del sig. A.A.) e l'accertamento della locale Azienda Sanitaria Provinciale (per la quale - v. relazione del 27/04/2017 - *"... si rende necessario, a*

tutela della salute pubblica, effettuare interventi tendenti alla eliminazione degli inconvenienti igienico sanitari accertati, non trascurando di effettuare disinfezione, disinfestazione e derattizzazione... si valutino, a tutela dell'incolumità pubblica, i summenzionati manufatti sotto il profilo statico"), era rimasta silente, inattiva, limitandosi a sostenere la propria incompetenza ad intervenire nelle proprietà private, incurante del grave degrado urbano in atto, finanche a seguito dell'incendio e, da ultimo, nonostante l'esperito tentativo di conciliazione preventiva della controversia ex D.Lgs. n. 28 del 2010, cui il Comune non si era presentato.

6.6. Alla pubblica amministrazione, anche quando sia destinataria del potere di conformare e regolare l'esercizio di un diritto, in specie fondamentale come il diritto alla salute, per la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, è riconosciuta, in realtà, una discrezionalità attiva, attinente alla scelta delle misure più idonee per il perseguimento degli interessi pubblici, ma *“non anche la discrezionalità del non agire, perchè quest'ultima è incompatibile con la natura inviolabile del diritto fondamentale, soprattutto quando sia a rischio il nucleo essenziale del diritto medesimo”* (v. Sez. U., n. 23436-2022).

7. Non ha poi rilievo che le controversie relative alla gestione dei rifiuti rientrino, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. p), cod. proc. amm, nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, posto che, sin dalla sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo non tutte le controversie relative a concessione di pubblici servizi ma solo quelle nelle quali la pubblica amministrazione agisca come autorità, e dunque abbiano ad oggetto la valutazione sulla legittimità di provvedimenti amministrativi espressione di pubblici poteri, mentre, in difetto, la vicenda neppure è suscettibile nell'ambito di applicazione della norma e rientra nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria (v. specificamente in tema di servizio di smaltimento dei rifiuti Corte Cost. n. 35 del 2010, secondo la quale *“è richiesto che l'amministrazione agisca, in tali ambiti predefiniti, come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi che possono essere esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi sia mediante moduli consensuali..., sia infine mediante comportamenti, purchè questi ultimi siano posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico e non consistano, invece, in meri comportamenti materiali avulsi da tale esercizio. In tale ultimo caso, infatti, la cognizione delle controversie nascenti da siffatti comportamenti spetta alla giurisdizione del giudice ordinario”*; v. anche ord. n. 167 del 2011 Corte Cost.; da ultimo v. anche Corte Cost. n. 178

del 2022; del tutto coerente è, poi, il consolidato orientamento delle Sezioni Unite sul riparto della giurisdizione, formatosi già in relazione al previgente D.L. n. 90 del 2008, art. 4, comma 1, v. Sez. U., n. 16032 del 07/07/2010 e Sez. U, n. 14126 del 11/06/2010, poi confermato con riguardo all'art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm., v. Sez. U, n. 20824 del 21/07/2021, Sez. U, n. 20539 del 19/07/2021, Sez. U, n. 16456 del 30/07/2020).

8. Contrariamente a quanto affermato dal P.G. e dal Tribunale di Reggio Calabria, inoltre, i principi sopra riportati non contrastano con quanto affermato in talune decisioni solo apparentemente di segno contrario (in ispecie, Sez. U. n. 16304 del 28/06/2013 e Sez. n. 22009 del 21/09/2017) le quali, anzi, costituiscono ulteriore conferma degli anzidetti principi attesa la non sovrapponibilità delle vicende portate al vaglio del giudice, che riguardavano domande con cui il privato contestava la complessiva gestione comunale del ciclo dei rifiuti (ovvero le scelte sulla “giusta” collocazione dei cassonetti per la raccolta degli stessi), alla quale, dunque, si addebitava di avere leso, in definitiva, la salubrità del territorio comunale (v. anche Sez. U, n. 20824 del 21/07/2021).

9. Infine, privo di incidenza è il mancato completamento, a monte, della procedura espropriativa di (talune) aree nella zona in questione, la cui indicazione - meramente generica ed esclusa ogni prospettazione ai fini risarcitori specifici, mai dedotti - assume rilievo, in evidenza, solo come mera premessa di ordine storico-fattuale e quale indice, ulteriore, del comportamento inerte dell'ente locale.

10. In conclusione, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

11. Nessun provvedimento sulle spese deve essere adottato trattandosi di regolamento sollevato d'ufficio e non avendo le parti svolto attività difensiva.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e rimette le parti innanzi al Tribunale di Reggio Calabria.

Così deciso in Roma, innanzi alle Sezioni Unite, il 21 marzo 2023.

Depositato in Cancelleria il 14 aprile 2023