

**GIUSTIZIA CIVILE: Competenza e giurisdizione - Tribunale Superiore delle acque pubbliche - Legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente - Requisito della vicinitas - Sufficienza - Interesse ad agire - Individuazione - Criteri.**

**Cass. civ., Sez. Unite, 30 giugno 2022, n. 20869**

- in *Guida al diritto*, 36, 2022, pag. 59;

- in *Archivio delle locazioni, del Condominio e dell'Immobiliare*, 6, 2022, pag. 555 e ss.

*“[...] con riguardo alla posizione dei proprietari di immobili o dei residenti in un'area interessata da un intervento in tema di acque, la vicinitas opera senz'altro quale elemento atto a fondare la legittimazione dei medesimi, mentre l'interesse ad agire, che non può desumersi soltanto da tale dato di prossimità, ben può ricavarsi dall'allegazione del pericolo di una compromissione dei beni costituiti dalla salute, dal paesaggio, dall'ambiente e che, in ragione della detta vicinitas, qualifichi e differenzi gli interessi dei detti soggetti, senza che sia necessaria la prova puntuale della concreta pericolosità dell'opera [...]”.*

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. RAIMONDI Guido - Primo Presidente f.f. -

Dott. VIRGILIO Biagio - Presidente di Sez. -

Dott. DI MARZIO Mauro - Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. CARRATO Aldo - Consigliere -

Dott. SCRIMA Antonietta - Consigliere -

Dott. VINCENTI Enzo - Consigliere -

Dott. CONTI Roberto Giovanni - Consigliere -

Dott. FALABELLA Massimo - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

### ORDINANZA

sul ricorso 6794-2021 proposto da:

CONDOMINIO (OMISSIS), SUPERCONDOMINIO (OMISSIS), in persona del legale rappresentante pro tempore, O.L., + ALTRI OMESSI, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA

CICERONE 44, presso lo studio dell'avvocato GIOVANNI CORBYONS, che li rappresenta e difende unitamente agli avvocati ALBERTO FOSSATI e FABIO ROMANENGGI;

- ricorrenti -

contro

REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, elettivamente domiciliata in ROMA, VIALE MAZZINI 134, presso lo studio dell'avvocato LUIGI FIORILLO, rappresentata e difesa dall'avvocato PIERA PUJATTI;

COMUNE DI MILANO, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA POLIBIO 15, presso lo studio dell'avvocato LEPORE GIUSEPPE, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati ANTONELLO MANDARANO, ANGELA BARTOLOMEO e GLORIA CENTINEO CAVARRETTA MAZZOLENI;

- controricorrenti -

nonchè contro

METROPOLITANA MILANESE S.P.A., PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA, COMUNE DI BRESSO, PARCO NORD MILANO, AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE - ARPA LOMBARDIA, AGENZIA DI TUTELA DELLA SALUTE DELLA CITTA' METROPOLITANA DI MILANO - ATS MILANO;

- intimati -

avverso la sentenza n. 95/2020 del TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE, depositata il 15/09/2020.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 24/05/2022 dal Consigliere FALABELLA MASSIMO.

### **Svolgimento del processo**

1. - E' impugnata per cassazione la sentenza del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche pubblicata il 15 settembre 2020, concernente una vicenda che vede coinvolti il Supercondominio Campo Giochi in Bresso e il Condominio di via (OMISSIS). Sia il Supercondominio che il Condominio affacciano su di un'area che, in forza del Decreto n. 5 del 14 luglio 2017, emanato dal Commissario governativo delegato all'attuazione degli interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico individuati con d.P.C.M. del 15 settembre 2015, è destinata ad accogliere una vasca di laminazione del fiume Seveso. Detta superficie è stata prescelta con l'accordo di programma del 24 novembre 2015 per la salvaguardia dell'area metropolitana milanese; la vasca da realizzare è parte di un complesso coordinato di vasche di laminazione che dovrebbero

trovare la loro collocazione lungo tutta l'asta fluviale del Seveso. Il progetto, che comporta uno scavo di 38.500 mq e la creazione di un laghetto artificiale, ha ottenuto il parere favorevole di valutazione di impatto ambientale con prescrizioni; in esito ad apposita conferenza di servizi, contrario il solo Comune di Bresso, il progetto stesso è stato approvato col decreto commissariale sopra indicato.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, pronunciando sulla legittimità del suddetto decreto commissariale, ha respinto il ricorso proposto dal Supercondominio, dal Condominio e dei proprietari delle unità immobiliari. Per quanto qui rileva, il detto Tribunale ha ritenuto inammissibile il motivo di impugnazione basato su vizi di legittimità derivata del provvedimento, osservando come in sede di impugnativa del parere favorevole di valutazione di impatto ambientale era stata già accertata l'assenza di interesse ad agire in capo ai ricorrenti. Ha osservato, in particolare, che "dal punto di vista fisico tra il Supercondominio e consorti e la vasca di laminazione si interporranno il fiume Seveso (la vasca infatti sarà collocata in dx idraulica di questo e nel frontistante territorio comunale di Milano) ed una fascia alberata, sicchè non varrebbe invocare il mero criterio della vicinitas": la quale - è aggiunto - era "immediatamente percepibile" solo in caso di abusi edilizi e di stretto e stabile collegamento con l'area di intervento. Con riferimento, poi, alla questione relativa alle immissioni di rumori e polveri derivanti dall'attività di scavo e dalla costruzione dell'opera, il Tribunale ha osservato come fosse necessario offrire un serio principio di prova sulla plausibilità e sulla realistica probabilità dei rischi correlativi e che, nondimeno, il Comune di Bresso, che si era detto dissenziente in conferenza di servizi, non era l'ente qualificato ad esprimere pareri in tema di salute ed ambiente, essendo a ciò deputata l'autorità preposta al vincolo paesaggistico, e quindi la Soprintendenza di settore, il cui giudizio era peraltro connotato da ampia discrezionalità tecnico-valutativa.

2. - Il ricorso per cassazione, proposto, oltre che dal Supercondominio e dal Condominio, dalle persone fisiche indicate in epigrafe, si fonda su di un unico motivo. Resistono con controricorso la Regione Lombardia e il Comune di Milano. I ricorrenti hanno depositato memoria.

### **Motivi della decisione**

1. - I ricorrenti lamentano la violazione o falsa applicazione dell'art. 100 c.p.c.. Viene osservato che il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche aveva deciso quanto all'illegittimità derivata dai vizi inficianti il decreto di approvazione della valutazione di impatto ambientale, onde l'apprezzamento dell'interesse degli odierni ricorrenti non si atteggiava diversamente da come si prospettava con l'impugnazione degli atti presupposti. Si rammenta che la questione relativa all'interesse era stata già esaminata e definita da questa Corte con sentenza n. 21440 del 2019. La situazione in fatto e in

diritto non era poi mutata, onde il Tribunale, nel provvedimento impugnato, avrebbe dovuto ispirarsi a quanto rilevato dalla stessa S.C., secondo cui ricorrevano entrambe le condizioni atte a fondare la legittimazione dei ricorrenti all'impugnativa del provvedimento: vale a dire, la sussistenza della vicinitas, siccome "riconducibile all'incontestata prossimità delle (...) proprietà all'area del programmato intervento pubblico" e l'allegazione delle conseguenze dannose scaturenti dall'attuazione del provvedimento. Gli istanti osservano, inoltre, come la vicinitas non possa intendersi quale stretta contiguità geografica, essendo sufficiente, soprattutto in materia di opere sottoposte a valutazione di impatto ambientale, una situazione di prossimità dell'area della parte ricorrente al sito destinato ad ospitare l'opera pubblica. Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche avrebbe, pertanto, formulato un giudizio, in punto di inammissibilità, "sulla base di un concetto di vicinitas difforme da quello della giurisprudenza consolidata e confermata anche da (questa) Corte con la più volte citata sentenza n. 21740/2019, emessa proprio sulla legittimazione d'agire degli odierni ricorrenti nei confronti del progetto di cui è causa".

2. - Il ricorso è fondato.

2.1. - E' da premettere che la sentenza resa da questa Corte quanto alla legittimazione attiva e al correlato interesse ad agire degli odierni ricorrenti nel procedimento amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione del decreto del Dirigente della Direzione generale ambiente, energia e sviluppo sostenibile della Regione Lombardia, col quale era stata espresso un giudizio sulla compatibilità ambientale del progetto di sistemazione idraulica e di laminazione del fiume Seveso, non spiega effetti nel presente giudizio. Tale pronuncia infatti, oltre a concernere l'impugnazione di un provvedimento diverso da quello che qui viene in esame, è stata resa con riguardo a questioni - quelle sulla legittimazione e sull'interesse ad agire - che hanno natura processuale: di talchè trova applicazione il principio per cui la statuizione su una questione di rito dà luogo al giudicato formale limitatamente al rapporto processuale nel cui ambito è emanata (Cass. Sez. U. 17 novembre 2021, n. 35110).

Deve nondimeno aggiungersi che il tema qui in esame è sovrapponibile a quello già trattato dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 21740 del 2019, in quanto nei due giudizi vengono in questione la legittimazione e l'interesse ad agire riferiti a soggetti che si assumono lesi da atti amministrativi emanati nel medesimo procedimento, rispetto ai quali è fatto valere un potenziale pregiudizio che si connota allo stesso modo nell'uno e nell'altro caso.

2.2. - Ciò posto, riprendendo le considerazioni svolte nel provvedimento impugnato, occorre rilevare essere senz'altro vero che il criterio della vicinitas risulta essere comunemente impiegato, nella giurisprudenza amministrativa, con riguardo alle impugnative dei titoli autorizzatori

all'edificazione (così, a titolo esemplificativo: Cons. St. 3 maggio 2021, n. 3480; Cons. St. 23 maggio 2019, n. 3386).

Analogo criterio opera, per la verità, con riferimento alla materia ambientale: infatti, la legittimazione ad impugnare provvedimenti in materia ambientale deve essere verificata alla luce del criterio della vicinitas, intesa non come stretta contiguità, bensì come stabile e significativo collegamento - da indagare caso per caso ed avuto riguardo alla natura e potenzialità dell'impianto autorizzato - del ricorrente con la zona il cui ambiente si intende proteggere (Cons. St. 26 febbraio 2010, n. 1134). Sussiste, quindi, anche sulla base del criterio della vicinitas, la legittimazione ad agire dei singoli per la tutela del bene ambiente, in particolare a tutela di interessi incisi da atti e comportamenti dell'amministrazione che li ledono direttamente e personalmente, unitamente all'intera collettività che insiste sul territorio locale (Cons. St. 16 giugno 2009, n. 3849).

Il solo dato della vicinitas non basta tuttavia a dar ragione dell'ammissibilità dell'impugnazione del provvedimento incidente sull'assetto del territorio.

Riacciandosi all'arresto di Cass. Sez. U. 27 agosto 2019, n. 21740, reso proprio sul ricorso degli odierni ricorrenti avverso la precedente decisione del Tribunale Superiore delle Acque, queste Sezioni Unite hanno di recente rilevato che la legittimazione dei proprietari di immobili o dei residenti in un'area interessata da un intervento idraulico ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente (in quanto opere riguardanti acque pubbliche) può fondarsi anche sul solo requisito della vicinitas, il quale costituisce elemento di differenziazione di interessi qualificati, appartenenti ad una pluralità di soggetti facenti parte di una comunità identificata in base ad un prevalente criterio territoriale che evolvono in situazioni giuridiche tutelabili in giudizio, allorchè l'attività conformativa dell'Amministrazione incida in un determinato ambito geografico, modificandone l'assetto nelle sue caratteristiche non soltanto urbanistiche, ma anche paesaggistiche, ecologiche e di salubrità; si è tuttavia rimarcata la necessità che detta attività venga nel contempo denunciata come foriera di rischi per la salute, senza che occorra la prova puntuale della concreta pericolosità dell'opera, nè la ricerca di un soggetto collettivo che assuma la titolarità della corrispondente situazione giuridica (Cass. Sez. U. 30 giugno 2021, n. 18493).

Ciò consente di individuare due distinti profili di ammissibilità dell'impugnazione, che costituiscono il riflesso di differenti condizioni dell'azione: quello della legittimazione e quello dell'interesse ad agire.

La distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione è stata riaffermata pochi mesi or sono dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con riferimento al caso dell'impugnazione del titolo autorizzatorio edilizio. Nell'occasione si è detto esser necessario

che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non potersi affermare che il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo e in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato (Cons. St. Ad. Plen. 9 dicembre 2021, n. 22). Nella stessa sentenza è stato ribadito il principio per cui l'interesse al ricorso correlato allo specifico pregiudizio derivante dall'intervento previsto dal titolo autorizzatorio edilizio che si assume illegittimo può ricavarsi dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso: e ciò in quanto ai fini indicati occorre aver riguardo alla prospettazione della parte che agisce in giudizio, la verifica circa la sussistenza dell'interesse a ricorrere dovendo essere condotta "prescindendo dall'accertamento effettivo della (sussistenza della situazione giuridica e della) lesione che il ricorrente afferma di aver subito" (sent. cit., in motivazione).

Anche in materia ambientale, sotto il profilo dell'interesse a ricorrere, conta l'allegazione, non la prova, dell'attitudine dell'intervento a generare un danno in ragione della vicinitas tra i soggetti che impugnano il provvedimento e il sito del detto intervento. Il danno è quello che può riguardare beni quali la salute, il paesaggio e pure l'ambiente, eretto a bene costituzionalmente protetto dalla L. Cost. n. 1 del 2022, con cui, aggiungendosi un comma 3 all'art. 9 della Carta fondamentale, è stato per l'appunto stabilito che la Repubblica tutela "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni".

Può allora concludersi nel senso che, con riguardo alla posizione dei proprietari di immobili o dei residenti in un'area interessata da un intervento in tema di acque, la vicinitas opera senz'altro quale elemento atto a fondare la legittimazione dei medesimi, mentre l'interesse ad agire, che non può desumersi soltanto da tale dato di prossimità, ben può ricavarsi dall'allegazione del pericolo di una compromissione dei beni costituiti dalla salute, dal paesaggio, dall'ambiente e che, in ragione della detta vicinitas, qualifichi e differenzi gli interessi dei detti soggetti, senza che sia necessaria la prova puntuale della concreta pericolosità dell'opera.

2.3. - Ora, la sentenza qui impugnata si è limitata a dar conto di elementi naturali (l'esistenza di una fascia alberata e l'interposizione, tra i ricorrenti e l'area di intervento, del fiume Seveso) che non sono però indicativi dell'inesistenza di una situazione di prossimità nel senso sopra indicato, giacché quel che rileva, nel caso in esame, ai fini della legittimazione dei ricorrenti, è l'esistenza di uno stabile e significativo collegamento tra i detti istanti e il sito ove deve realizzarsi l'impianto di laminazione, in considerazione della potenzialità degradante e nociva dello stesso.

Quanto, poi, alla prospettazione del danno (rilevante ai fini dell'interesse ad agire), è la stessa sentenza impugnata (pag. 4) a dar conto di come gli odierni ricorrenti avessero fatto valere "il loro

specifico interesse a contestare l'opera" anche con riguardo al mancato apprezzamento delle "ragioni inerenti alla tutela dell'ambiente e della salute collettiva"; nel ricorso per cassazione (pagg. 4 s.) è poi ricordato come gli istanti avessero depositato, nel corso del giudizio di merito, una perizia che individuava la molteplici criticità progettuali e le plurime carenze istruttorie, sotto il profilo idrogeologico, idraulico, paesaggistico, ambientale e sanitario, e come, con l'atto introduttivo del giudizio, fossero stati dedotti anche vizi per illegittimità derivata da quelli che riguardavano il decreto di valutazione di impatto ambientale (vizi fatti valere nel primo giudizio, ove era stato contestato "l'elevatissimo rischio" per la salute dei ricorrenti, dipendente dalla "volatilizzazione delle sostanze tossiche e cancerogene presenti nelle acque del Seveso ed infine dal punto di vista paesistico ambientale e della proliferazione delle zanzare": cfr. pag. 4 del ricorso).

2.4. - Ne discende, alla stregua dei richiamati criteri, che la domanda degli odierni ricorrenti risultava sorretta sia dalla legittimazione che dall'interesse ad agire.

3. - La sentenza va allora cassata, con rinvio del giudizio avanti al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche che, in diversa composizione, regolerà pure le spese del presente giudizio di legittimità.

#### **P.Q.M.**

La Corte, accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche che, in diversa composizione, statuirà pure sulle spese del giudizio di legittimità.

#### **Conclusione**

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite civili, il 24 maggio 2022.

Depositato in Cancelleria il 30 giugno 2022