Civile Ord. Sez. U Num. 22435 Anno 2018
Presidente: CANZIO GIOVANNI
Relatore: BISOGNI GIACINTO
Data pubblicazione: 24/09/2018

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso 26479-2016 proposto da:

VBIO 1 SOCIETA' AGRICOLA a r.l., in persona del legale rappresentante, elettivamente domiciliata in Roma, via Bocca di Leone 98, presso lo studio dell'avvocato Nico Moravia, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandra Piccinini e Fabio Ciccariello;

- ricorrente -

763/17

contro

REGIONE MARCHE, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, elettivamente domiciliata in Roma, piazza Barberini 12, presso lo studio dell'avvocato Stefano Grassi, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati Pasquale De Bellis e Paolo Costanzi;

PROVINCIA DI MACERATA, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma, viale del Vignola 5, presso lo studio dell'avvocato Livia Ranuzzi, rappresentata e difesa dall'avvocato Franco Gentili;

- controricorrenti -

nonchè contro

ASSICURAZIONE DEI LLOYD'S;

- intimati -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 1375/2014 del Tribunale di Ancona.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 05/12/2017 dal Consigliere Dott. GIACINTO BISOGNI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale dott. LUCIO CAPASSO, il quale ha chiesto che sia dichiarata la giurisdizione del G.O.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Rilevato che

1. Vbio 1 s.r.l. ha convenuto davanti al Tribunale di Ancona la Regione Marche e la Provincia di Macerata al fine di accertare e dichiarare la responsabilità delle amministrazioni convenute e di ottenere la condanna delle stesse al risarcimento dei danni provocati dalla mancata utilizzazione di un impianto, realizzato da Vbio 1 s.r.l., in località Sarrocciano del Comune di Corridonia (MC), per la produzione di energia elettrica da biogas, ottenuto dalla digestione anaerobica di biomasse, impianto che aveva costituito l'oggetto della richiesta di autorizzazione presentata il 20 ottobre 2011 dalla Vbio 1 e della concessione da parte delle amministrazioni competenti. Ha dedotto la società attrice di essere stata indotta dal comportamento colposo delle amministrazioni a un incolpevole affidamento sulla realizzabilità e l'utilizzazione dell'impianto e pertanto di aver affrontato gli ingenti costi necessari per la sua realizzazione e la messa in funzione. Ma, in seguito al successivo annullamento dell'autorizzazione, era stata costretta al definitivo abbandono dell'iniziativa economica venendo così a subire un gravissimo e ingiusto pregiudizio patrimoniale.
2. In particolare la società Vbio ha esposto la seguente sequenza cronologica dei fatti: a) in data 20 ottobre 2011 ha presentato domanda di autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. n. 387/2003

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

per la realizzazione dell'impianto sopra descritto soggetto alla valutazione di impatto ambientale (VIA) e al procedimento di "*screening*" previsto dalla legge regionale n. 7/2004 di competenza della Provincia; b) in data 24 novembre 2011 la Regione ha comunicato a Vbio l'intervenuta modifica della legge regionale n. 7/2004 e specificamente l'abrogazione della norma che prevedeva la VIA e la procedura di screening e ha chiesto la dichiarazione di disponibilità a far proseguire il procedimento amministrativo; c) in data 27 dicembre 2011 Vbio ha aderito alla richiesta dichiarando di essere interessata alla prosecuzione del procedimento. All'esito di tale dichiarazione la Provincia, su conforme parere della Regione, ha dichiarato l'improcedibilità della richiesta di sottoposizione a VIA; d) in data 7/21 febbraio 2012 la Conferenza Servizi convocata dalla Regione Marche ha espresso parere favorevole all'autorizzazione unica; e) in data 5 giugno 2012 la Regione Marche ha autorizzato, con decreto, l'impianto disattendendo il parere contrario del Comune di Corridonia. Vbio ha quindi realizzato l'impianto; f) in data 30 maggio/1 giugno 2012 la Presidenza del Consiglio dei Miinistri ha impugnato la legge regionale Marche n. 3/2012 ex art. 117 Cost.; g) in data 19 luglio 2012 il Comune di Corridonia ha impugnato il provvedimento di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto; h) con sentenza n. del 29 maggio 2013 la Corte

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge regionale n. 3/2012; i) con sentenza n. 659/2013 del 10 ottobre 2013 il T.A.R. Marche ha dichiarato l'illegittimità del provvedimento impugnato dal Comune di Corridonia per contrasto con la normativa comunitaria accertata dalla Corte Costituzionale; j) con sentenza del 22 settembre 2014 il Consiglio di Stato ha respinto l'appello di Vbio 2 società agricola a r.l. avverso la sentenza n. 659/2013 del T.A.R. Marche.

3. Si sono costituite le Amministrazioni convenute e hanno eccepito il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria. La Provincia di Macerata ha chiesto e ottenuto l'autorizzazione a chiamare in causa gli assicuratori dei Lloyd's sottoscrittori di una polizza assicurativa intesa a garantire l'amministrazione provinciale. Anche i Lloyd's costituitisi in persona del rappresentante generale per l'Italia hanno sollevato eccezione di difetto di giurisdizione.
4. Alla prima udienza di comparizione è stato concesso termine per note e quindi fissata l'udienza del 25 maggio 2017 per la precisazione delle conclusioni sulla questione di giurisdizione.
5. Vibio 1 s.r.l. prospettando il proprio interesse a una definizione immediata della questione di giurisdizione ha proposto ricorso per regolamento di giurisdizione chiedendo che le Sezioni Unite

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

della Corte di Cassazione affermino la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

6. Si sono costituite la Regione Marche e la Provincia di Macerata e hanno richiesto l'accertamento della giurisdizione del giudice amministrativo.

7. La Procura Generale presso la Corte di Cassazione ha presentato conclusioni scritte con la richiesta di dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario.

Ritenuto che

8. La giurisprudenza di questa Corte a Sezioni Unite ha ripetutamente affermato a partire dalle ordinanze nn. 6594-6596 del 23 marzo 2011 (cfr. *Cass. civ. S.U. ordinanze nn. 17586 del 4 settembre 2015, 12799 del 22 maggio 2017, 1654 del 23 gennaio 2018, Cass. civ. sez. I n. 25644 del 27 ottobre 2017 e Cass. sez. Lavoro n. 2327 del 5 febbraio 2016*) che l'attrazione della tutela risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo può verificarsi soltanto qualora il danno patito dal soggetto che agisce nei confronti della pubblica amministrazione sia conseguenza immediata e diretta della dedotta illegittimità del provvedimento che ha impugnato. Mentre si è al di fuori della giurisdizione amministrativa se viene in rilievo una fattispecie complessa in cui l'emanazione di un provvedimento favorevole, che venga successivamente

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

annullato in quanto illegittimo, si configura solo come uno dei presupposti dell'azione risarcitoria che si fonda altresì sulla capacità del provvedimento di determinare l'affidamento dell'interessato e la lesione del suo patrimonio, che consegue a tale affidamento, e alla sopravvenuta caducazione del provvedimento favorevole.

9. Il caso in esame ricade pienamente in questa ipotesi. Nè è idoneo ad attrarre la controversia in esame nella giurisdizione del giudice amministrativo il richiamo della legislazione speciale che attribuisce competenza giurisdizionale esclusiva all'autorità giudiziaria amministrativa in materia di energia. Anche nell'ipotesi dell'attribuzione di un settore di competenza alla A.G.A. permane infatti la linea di discrimine fra azioni risarcitorie dipendenti dall'illegittimità dell'atto e azioni risarcitorie dipendenti dall'affidamento derivato dal comportamento della pubblica amministrazione, rimanendo privo di rilievo che tale comportamento sia più o meno direttamente connesso all'esercizio dell'attività appartenente al settore di competenza esclusiva. Nel secondo caso il soggetto leso denuncia non già la lesione del suo interesse legittimo pretensivo bensì quella della sua integrità patrimoniale derivata dall'affidamento incolpevole sulla legittimità dell'attribuzione favorevole poi caducata. Viene quindi in rilievo in questa ipotesi

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

non solo la situazione lesa, che peraltro è riferibile a un diritto soggettivo e non a un interesse legittimo, ma anche la natura stessa del comportamento lesivo che non consiste tanto ed esclusivamente nella illegittimità dell'agire della p.a. ma piuttosto nella violazione del principio generale del *neminem laedere* (*Cass. civ. S.U. ordinanza n. 17586 del 4 settembre 2015*).

10. Sottolinea pertinentemente il P.G. nelle sue richieste di accoglimento del ricorso che non incide sui temi propri della giurisdizione ma piuttosto sull'analisi della fondatezza o meno della domanda risarcitoria la dedotta insindacabilità dell'attività legislativa della Regione e la conseguente non configurabilità di una responsabilità risarcitoria per i danni conseguenti all'emanazione di norme successivamente dichiarate incostituzionali (cfr. *Cass. civ. sez. III n. 23730 del 22 novembre 2016*).

11. Nella specie peraltro alla Regione viene addebitata anche l'adozione, nell'ambito della sua competenza amministrativa, di provvedimenti successivamente dichiarati illegittimi perché fondati sulle predette norme dichiarate incostituzionali. Mentre alla Provincia di Macerata viene ascritta l'adozione del provvedimento (determinazione dirigenziale n. 33/2012 del 26 gennaio 2012, resa su parere conforme della Regione Marche

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

del 24 gennaio 2012) che ha dichiarato improcedibile la richiesta di assoggettamento a V.I.A. Come rilevato dal P.G. si tratta di un provvedimento di contenuto favorevole per la richiedente, e quindi rilevante nel complessivo comportamento della p.a. determinativo del suo affidamento, in quanto rendeva possibile l'esame diretto da parte della p.a. della sua richiesta di autorizzazione unica dell'impianto, richiesta rispetto alla quale le stesse amministrazioni convenute sollecitarono una manifestazione di volontà della società dimostrativa della persistenza del suo interesse a realizzare l'impianto avvalendosi di una procedura amministrativa semplificata per effetto dell'abrogazione dell'obbligo di sottoposizione a V.I.A.

12. Va pertanto accolto il ricorso e dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario cui resta affidata la decisione sulle spese del presente procedimento.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 5 dicembre 2017.

Il Presidente

Giovanni Canzio

Corte di Cassazione - copia non ufficiale