



Corte di Cassazione, SS.UU., 22/5/2017 n. 12799



Sono devolute alla cognizione del giudice ordinario le controversie risarcitorie da provvedimento ampliativo poi annullato in sede giurisdizionale.

**Fattispecie riguardante la concessione di derivazione di acque.**

In tema di riparto della giurisdizione, l'attrazione (ovvero la concentrazione) della tutela risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo può verificarsi soltanto qualora il danno patito dal soggetto sia conseguenza immediata e diretta della dedotta illegittimità del provvedimento che egli ha impugnato, non costituendo il risarcimento del danno ingiusto una materia di giurisdizione esclusiva ma solo uno strumento di tutela ulteriore e di completamento rispetto a quello demolitorio. Nei casi in cui venga annullato (legittimamente) un provvedimento ampliativo della sfera giuridica del privato, quest'ultimo, a seguito della nuova situazione determinatasi, denuncia la lesione (non già di un interesse legittimo pretensivo bensì) di una situazione di diritto soggettivo, rappresentata dalla conservazione dell'integrità del suo patrimonio che, secondo le prospettive del caso concreto, emerge laddove si deduca di aver sopportato perdite e/o mancati guadagni a causa dell'agire della P.A. concretatosi nell'illegittima emissione del provvedimento. Inoltre, non basta dimostrare che si è stati beneficiari del provvedimento favorevole illegittimo per individuare la fattispecie costitutiva del diritto risarcitorio di cui trattasi, ma, proprio perché tale provvedimento rileva solo se ed in quanto causativo dell'affidamento, è necessario un *quid pluris*, di modo che viene in rilievo una fattispecie complessa in cui il dato dell'emissione del provvedimento illegittimo favorevole si configura solo come uno dei fatti costitutivi, integratori della fattispecie".

Nel caso di specie, va aggiunto - a contestazione della tesi sostenuta dal Comune e dall'Ente Parco (secondo i quali, pur se si dovesse propendere per la giurisdizione del "giudice ordinario" quest'ultimo dovrebbe essere identificato nel Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche) - che la risarcibilità predicata dall'art. 140, lett. e) del Testo Unico delle Acque Pubbliche per attività provvedimento poi giudicato illegittimo o ritirato per l'esercizio di autotutela, atteso che il pregiudizio contemplato nel citato Testo Unico è determinato da un'attività provvedimento legittima - in genere, di carattere ablativo della proprietà privata - in quanto tale, incidente direttamente nella sfera patrimoniale del singolo e non già attraverso il medium dell'affidamento incolpevole. Va pertanto dichiarata la giurisdizione dell'adito giudice ordinario.

**Materia: pubblica amministrazione / giurisdizione**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. RORDORF Renato - Primo Pres. f. f.

Dott. MACIOCE Luigi - Presidente

Dott. AMOROSO Giovanni - Presidente

Dott. BIANCHINI Bruno - rel. Consigliere

Dott. MANNA Antonio - Consigliere

Dott. CHINDEMI Domenico - Consigliere

Dott. TRIA Lucia - Consigliere

Dott. BERRINO Umberto - Consigliere

Dott. DE CHIARA Carlo - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

### **ORDINANZA**

sul ricorso (iscritto al n.r.g. 5998/15) proposto da:

- (OMISSIS) s.p.a. (C.F. e p. IVA (OMISSIS)) in persona del legale rappresentante pro tempore ing. (OMISSIS) rappresentata e difesa, giusta mandato a margine del ricorso, dall'avv. (OMISSIS); dal prof. Avv. (OMISSIS) e dall'avv. (OMISSIS); con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in (OMISSIS);

- ricorrente -

#### **contro**

Regione Veneto (c.f. (OMISSIS); P.IVA. (OMISSIS)) in persona del Presidente pro tempore della Giunta Regionale Dott. (OMISSIS); a cio' autorizzata dalla deliberazione della Giunta medesima n. 327 del 31 marzo 2015; rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del controricorso, dagli avv.ti (OMISSIS); (OMISSIS) ed (OMISSIS), dell'avvocatura regionale nonche' dall'avv. (OMISSIS); con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in (OMISSIS);

- contro ricorrente-

#### **nonche' nei confronti di:**

Ente Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi (P.IVA.: (OMISSIS)) In persona del Presidente, legale rappresentante pro tempore, sig. (OMISSIS); rappresentato e difeso dall'avv. (OMISSIS) e dall'avv. (OMISSIS); con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in (OMISSIS), il tutto giusta procura a margine del controricorso;

- controricorrente -

#### **di:**

Comune di SOSPIROLO (c.f.: (OMISSIS)) in persona del Sindaco pro tempore, Dr. (OMISSIS), giusta deliberazione d'incarico n. 20 del 10 aprile 2015; rappresentato e difeso dall'avv. (OMISSIS) e dall'avv. (OMISSIS), in forza di procura a margine del controricorso; con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in (OMISSIS);

- controricorrente -

#### **Nonche' di:**

Comune di GOSALDO (c.f.: (OMISSIS)) in persona del Sindaco pro tempore, sig. (OMISSIS); rappresentato e difeso dall'avv. (OMISSIS) e dall'avv. (OMISSIS), giusta procura a margine del controricorso; con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in (OMISSIS);

- controricorrente -

e di:

(OMISSIS);  
(OMISSIS).  
(OMISSIS):  
(OMISSIS);  
Provincia di Belluno  
Spa (OMISSIS);  
(OMISSIS);  
s.r.l. (OMISSIS);

- parti intime -

avente ad oggetto regolamento preventivo di giurisdizione sollevato innanzi al Tribunale di Venezia nel proc. n.r.g. 6789/2013.

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 07/03/2017 dal Consigliere Dott. Bianchini Bruno;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Dott. BASILE Tommaso, il quale chiede che la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, dichiari la giurisdizione del Giudice Ordinario.

#### **FATTI DI CAUSA**

La spa (OMISSIS) - nell'attore 2006 presento' alla Regione Veneto - Direzione Regionale Tutela dell'Ambiente - Servizio V.I.A. (Valutazione di Impatto Ambientale) - un'istanza volta al rilascio del certificato di compatibilita' ambientale e dell'autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio di un impianto microidroelettrico sul (OMISSIS) in provincia di Belluno, nei territori dei Comuni di Gosaldo e di Sospirolo; acquisito il parere dell'autorita' di Bacino, il nulla osta dell'Ente Parco delle Dolomiti Bellunesi, il parere favorevole della Commissione V.I.A., la Giunta Regionale del Veneto approvo' il progetto per la realizzazione dell'impianto.

A seguito di cio' fu stipulata una convenzione con i sopraindicati Comuni;

fu approvato, dalla Regione Veneto, un disciplinare per l'esercizio della concessione e, infine, con decreto del marzo 2010, fu rilasciata la concessione di piccola derivazione prevedente l'uso ventennale delle aree demaniali interessate dalle opere di derivazione.

Successivamente al rilascio di tale concessione regionale, il Ministero dello Sviluppo Economico esprime il nulla osta alla costruzione di linee elettriche in cavo interrato, la Provincia di Belluno autorizzo' la societa' alla costruzione ed all'esercizio della nuova cabina ed all'allaccio, in cavo sotterraneo, alla rete di media tensione; nel 2012 la spa (OMISSIS) rilascio' poi la concessione per l'esecuzione dei lavori di interrimento della condotta idraulica e di costruzione della centrale.

Il provvedimento concessorio della Regione - e gli atti ad esso prodromici - furono impugnati da varie associazioni ambientaliste innanzi al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche che, con sentenza n. 6 del gennaio 2012, dichiaro' la carenza di legittimazione di tutte le ricorrenti, ad eccezione del WWF, di cui rigetto' il ricorso.

Il successivo aprile 2012 la societa' EVA inizio' i lavori che comprendevano, oltre alla realizzazione della centrale, anche le opere di derivazione del corso d'acqua e di modifica del tracciato stradale.

Il WWF impugno' la decisione del TSAP; le Sezioni Unite della Corte di Cassazione cassarono detta sentenza ed annullarono la deliberazione autorizzativa della Regione Veneto e gli atti ad essa prodromici.

In conseguenza di cio' la Regione intimo' alla societa' EVA la sospensione dei lavori -nel frattempo avviati a conclusione- e procedette all'elaborazione di un piano per il ripristino dei luoghi.

La predetta societa' inizio' allora un giudizio risarcitorio innanzi al Tribunale di Venezia, adducendo il proprio incolpevole affidamento sulla legittimita' dei provvedimenti a se' favorevoli, poi annullati, richiamando, a giustificazione della individuazione del Tribunale ordinario come organo dotato di giurisdizione, un indirizzo interpretativo di legittimita' che aveva specificato come il provvedimento favorevole, poi annullato, rilevava per il destinatario - ai fini risarcitori - quale mero comportamento degli organi che avevano provveduto al suo rilascio.

Costituendosi innanzi al Tribunale, il Comune di Gosaldo; quello di Sospirolo e l'Ente Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi eccepirono il difetto di giurisdizione dell'A.G.O. in luogo della A.G.A.; in particolare il Comune di Gosaldo ritenne sussistente la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, come previsto dall'articolo 133 codice del processo amministrativo, lettera f); il Comune di Sospirolo e l'Ente Parco ritengono invece trattarsi di materia soggetta: o alla competenza funzionale del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche del Regio Decreto n. 1775 del 1933, ex articolo 140, comma 1, lettera e), o alla giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche ex articolo 143 del medesimo T.U..

All'esito della decisione dell'adito Tribunale ordinario di condizionare l'ulteriore corso del giudizio innanzi a se' alla individuazione dell'organo dotato di giurisdizione, la predetta societa' ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, ribadendo la individuazione del giudice ordinario come fornito di giurisdizione; hanno resistito con controrcorso il Comune di Gosaldo; quello di Sospirolo; la Regione Veneto e l'Ente Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi; non hanno svolto difese le altre parti citate nel giudizio innanzi al Tribunale di Venezia (gli assicuratori (OMISSIS) a copertura della responsabilita' della Regione; la Provincia di Belluno e la spa (OMISSIS)); sono state citate anche altre parti non presenti nel giudizio di merito - ARPAV - Dipartimento

Provinciale di Belluno; la Commissione Regionale VIA, che del pari non hanno svolto difese.

Il Procuratore Generale ha rassegnato conclusioni scritte, dirette a confermare la giurisdizione del giudice ordinario.

Con ordinanza interlocutoria n 15426/2016 e' stata disposta l'integrazione del contraddittorio con la srl (OMISSIS), litisconsorte in quanto parte attrice, assieme alla (OMISSIS), del giudizio risarcitorio innanzi al Tribunale di Venezia.

#### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

§1 - La ricorrente ed il Procuratore Generale, che ne condivide gli approdi interpretativi, ritengono che possa invocarsi a disciplina della fattispecie quell'indirizzo di legittimita' - Cass. Sez. Un. Ord. nn. 6594-6596/2011 - a mente del quale in tema di riparto della giurisdizione, l'attrazione (ovvero la concentrazione) della tutela risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo puo' verificarsi soltanto qualora il danno patito dal soggetto sia conseguenza immediata e diretta della dedotta illegittimita' del provvedimento che egli ha impugnato, non costituendo il risarcimento del danno ingiusto una materia di giurisdizione esclusiva ma solo uno strumento di tutela ulteriore e di completamento rispetto a quello demolitorio.

§ 1.1 Ritengono le Sezioni Unite che non siano prospettati motivi per divergere dal suindicato orientamento - rendendo non piu' controversa la questione della giurisdizione, individuata nel giudice ordinario - che ha trovato ulteriore ed argomentata conferma nella piu' recente Cass Sez. Un ord. 4 settembre 2015 n. 17586 che ha affermato che, nei casi in cui venga annullato (legittimamente) un provvedimento ampliativo della sfera giuridica del privato, quest'ultimo, a seguito della nuova situazione determinatasi, denuncia la lesione (non gia' di un interesse legittimo pretensivo bensì) di una situazione di diritto soggettivo, rappresentata dalla conservazione dell'integrita' del suo patrimonio che, secondo le prospettive del caso concreto, emerge laddove si deduca di aver sopportato perdite e/o mancati guadagni a causa dell'agire della P.A. concretatosi nell'illegittima emissione del provvedimento.

§1.2 Tale ultima decisione ha altresì consentito di superare le perplessita' che, in dottrina e nella giurisprudenza amministrativa, si erano manifestate all'indomani delle tre pronunce definitive del 2011, atteso che ha specificato che "non basta dimostrare che si e' stati beneficiari del provvedimento favorevole illegittimo per individuare la fattispecie costitutiva del diritto risarcitorio di cui trattasi, ma, proprio perche' tale provvedimento rileva solo se ed in quanto causativo dell'affidamento, e' necessario un quid pluris, di modo che viene in rilievo una fattispecie complessa in cui il dato dell'emissione del provvedimento illegittimo favorevole si configura solo come uno dei fatti costitutivi, integratori della fattispecie".

§ 1.3 Va aggiunto - a contestazione della tesi sostenuta dal Comune di Sospirolo e dall'Ente Parco Nazionale delle dolomiti Bellunesi (secondo i quali, pur se si dovesse propendere per la giurisdizione del "giudice ordinario" quest' ultimo dovrebbe essere identificato nel Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche) - che la risarcibilita' predicata dall'articolo 140, lettera e) del Testo Unico delle Acque Pubbliche per attivita' provvedimentale, si pone in maniera del tutto diversa dalla risarcibilita' da provvedimento poi giudicato illegittimo o ritirato per l'esercizio di autotutela, atteso che il pregiudizio contemplato nel citato Testo Unico e' determinato da un'attivita' provvedimentale legittima - in genere, di carattere ablatorio della proprieta' privata- in quanto tale, incidente direttamente nella sfera patrimoniale del singolo e non gia' attraverso il medium dell'affidamento incolpevole.

§ 2 - Va pertanto dichiarata la giurisdizione dell'adito giudice ordinario, il quale provvedera' altresì anche alla regolazione delle spese del giudizio di legittimita'.

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

La Corte, a Sezioni Unite, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario che provvedera' anche sulle spese del presente regolamento.

Depositato in cancelleria  
Il 22 maggio 2017