



16090/09

Oggetto

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. VINCENZO CARBONE - Primo Presidente -

Dott. PAOLO VITTORIA - Presidente di sezione -

Dott. ROBERTO PREDEN - Presidente di sezione -

Dott. ANTONIO MERONE - Consigliere -

Dott. FRANCESCO MARIA FIORETTI - Consigliere -

Dott. MARIO FINOCCHIARO - Consigliere -

Dott. LUCIO MAZZIOTTI DI CELSO - Consigliere -

Dott. UMBERTO GOLDONI - Rel. Consigliere -

Dott. ANIELLO NAPPI - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 31356-2007 proposto da:

COMUNE DI COLLECORVINO (00137880688), in persona del

Sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA,

VIA PRINCIPESSA CLOTILDE 2, presso lo studio

dell'avvocato PAOLANTONIO NINO, rappresentato e difeso

dall'avvocato CERCEO GIULIO, giusta delega a margine del

ricorso;

Autorizzazione
Giunta
regionale
alla
realizzazione
di discarica
per rifiuti
solidi
urbani,
azione del
privato in
AGO nei
confronti
del Comune
per
risarcim.
danni
conseguiti
al mancato
rilascio
concessione
edilizia

R.G.N. 31356/2007

Cron. 16090

Rep. 4907

Ud. 28/04/2009

PU

ricorrente

2009

494

contro

DE MEIS NICOLA IN PROPRIO E NELLA QUALITA' DI LEGALE RAPPRESENTANTE DELLA BIODERM S.N.C. DI DE MEIS NICOLA & C. (DMSNCLL3L26H501J), elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE MAZZINI 6, presso lo studio dell'avvocato CIPRIETTI SABATINO, che lo rappresenta e difende, giusta delega a margine del controricorso;

controricorrente

avverso la sentenza n. 496/2007 della CORTE D'APPELLO di L'AQUILA, depositata il 03/07/2007;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 28/04/2009 dal Consigliere Dott. UMBERTO GOLDONI;


uditi gli avvocati Giulio CERCEO, Sabatino CIPRIETTI;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. VINCENZO NARDI che ha concluso per il dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario; nel merito, rigetto del ricorso.

Svolgimento del processo

Con citazione dell'aprile 1991, Nicola De Meis, in proprio e quale legale rappresentante della BIODER snc, conveniva di fronte al tribunale di Pescara il comune di Collecorvino per ottenere il risarcimento dei danni derivati dal comportamento, qualificato illegittimo, dell'Amministrazione, che, con vari atti specificamente indicati, nella valenza di ciascuno di essi e nella relativa sorte processuale di fronte al GA, aveva ostacolato e ritardato il funzionamento di una discarica per rifiuti solidi urbani realizzata nel territorio di quel Comune.

Ritenendo comunque non necessaria la concessione edilizia, l'attore richiedeva all'adito Tribunale il risarcimento dei danni subiti a seguito della sospensione dei lavori per complessivi 509 giorni.

Con sentenza non definitiva del 24/30.11.2004, la domanda veniva accolta, con condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni, da determinarsi in prosieguo di giudizio. 

Tale pronuncia veniva impugnata dal Comune e la Corte di appello di L'Aquila, resistendo il De Meis, anche nella qualità, con sentenza in data 4.4/3.7.2007 respingeva l'impugnazione e regolava le spese, osservando che nella specie sussisteva la giurisdizione del GO e che l'illiceità del comportamento della P. A. era insita nel fatto che il Comune avrebbe disconosciuto, siccome avrebbe dovuto conoscerlo, il valore, sulla scorta della legislazione allora vigente, di variante allo strumento urbanistico proprio della approvazione, da parte della Regione Abruzzo, del progetto in questione.

Non era poi necessario, ai fini dell'affermazione della responsabilità della P. A. il previo annullamento dei provvedimenti amministrativi da parte del GA.

Per la cassazione di tale sentenza ricorre, sulla base di cinque motivi, illustrati anche con memoria, il Comune di Collecorvino; resiste con controricorso il De Meis, in proprio e nella qualità.

Motivi della decisione

Con il primo motivo, il Comune ricorrente deduce violazione e falsa applicazione delle norme modificatrici della giurisdizione, ritenute immediatamente applicabili al caso di specie e non correttamente interpretate dalla sentenza impugnata; in particolare, si assume che nonostante la sussistenza della norma transitoria di cui comma 18 dell'art. 45 del d. lgs. n° 80 del 1998, analoga disposizione non sarebbe dato riscontrare con riguardo all'art. 7 della legge n° 205 del 2000, con conseguente immediata applicazione ai giudizi in corso e devoluzione della controversia al giudice amministrativo, siccome avente ad oggetto atti, provvedimenti e comportamenti della P. A. in materia urbanistica ed edilizia.

Il secondo motivo lamenta violazione e falsa applicazione delle norme in materia di pregiudizialità amministrativa, poiché il giudice del merito, con motivazione insufficiente e contraddittoria, avrebbe ignorato che la risarcibilità del danno avrebbe potuto conseguire soltanto a seguito di caducazione dell'atto amministrativo, attraverso i rimedi, anche giurisdizionali, previsti, mentre nel caso di specie non sarebbe stato provato l'esito del giudizio amministrativo, segnatamente con riferimento alla sentenza n° 87 del 1988 del TAR, appellata al Consiglio di Stato, e all'ordinanza di sospensione del 13 ottobre 1989, annullata dall'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato, nonché infine con riguardo all'ordinanza n° 183 del 1989 del TAR, che non avrebbe sospeso tutti i provvedimenti impugnati. my

Con il terzo mezzo si assume la violazione e falsa applicazione dell'art. 2043 cc e di ogni altra norma in tema di risarcibilità dei danni, in relazione alla lesione di interessi legittimi pretensivi, attesa l'inammissibilità della domanda attorea ogni qual volta residui in capo all'Amministrazione il potere di riesaminare l'istanza di rilascio dell'atto di assenso definitivo.

Il quarto motivo lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 2043 cc in relazione all'art. 360, primo comma, n° 5 cpc, in relazione alla omissione, nella pronuncia impugnata, della necessaria valutazione in ordine alla sussistenza dell'elemento soggettivo nel comportamento della P. A.

Con il quinto ed ultimo mezzo si deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 2697 cc in relazione all'art. 360, comma primo, nn° 3 e 5, cpc per essere stata la domanda accolta nonostante l'omessa allegazione di sufficienti ed idonei elementi di prova.


Il primo motivo non merita accoglimento; anche a voler omettere di considerare la (opinabile) qualificazione di diritto soggettivo data dal giudice di prime cure alla posizione giuridica soggettiva azionata dall'odierno controricorrente, in ragione del fatto che una siffatta affermazione risulta quanto meno ignorata dalla sentenza impugnata, la giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidata nel senso che nella giurisdizione del giudice ordinario rientrano le controversie in tema di responsabilità da lesione di situazioni di interesse giuridicamente rilevante anche quando detta responsabilità sia imputata all'Amministrazione come effetto derivante dall'adozione di un provvedimento amministrativo e senza che ai fini della configurabilità di tale giurisdizione sia necessario il previo annullamento del provvedimento ad opera del giudice amministrativo e che pertanto sussiste la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda, proposta anteriormente alla nuova disciplina, dettata dagli artt. 34 e 35 del d. lgs. 31.3. 1998, n° 80 e e dall'art. 7 della legge 21.7.2000, n° 205 di risarcimento del danno derivante dall'illegittimo annullamento di una concessione edilizia, non ostandovi l'attribuzione esclusiva al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 16 della legge n° 10 del 1977 della competenza a conoscere dei ricorsi diretti ad ottenere l'annullamento di provvedimenti, in tema di concessioni edilizie, atteso che, anteriormente all'indicato ius superveniens (non rilevante ex art. 5 cpc) il giudice amministrativo non conosceva delle questioni attinenti ai diritti patrimoniali consequenziali e, quindi, al risarcimento del danno provocato da tali provvedimenti illegittimi (cfr. Cass. SS. UU. 22.7.1999, n° 500; SS. UU., 22.2.2002, n° 2624).

Va evidenziato al riguardo che la sentenza n° 281 del 2004 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 del d. lgs. n° 80 del 1998, nella misura in cui ha inteso configurare una nuova giurisdizione esclusiva, anziché limitarsi ad estendere al risarcimento dei danni i poteri del giudice amministrativo

che già li avesse in forza dell'art. 16 della legge n° 10 del 1977; tale constatazione appare sufficiente a togliere ogni valenza all'argomentare su cui il motivo in esame si fonda.

Il primo motivo va pertanto respinto, in base alla complessiva valenza della citata sentenza, atteso che il relativo giudizio era pendente all'epoca di fronte al giudice ordinario, del quale va dichiarata pertanto la giurisdizione.

Il secondo motivo attiene alla c. d. pregiudiziale amministrativa; si assume infatti al riguardo che nella specie non sarebbe stata fornita la prova che i diversi procedimenti amministrativi instaurati si sarebbero tutti conclusi con pronuncia definitiva del giudice amministrativo e che, conseguentemente, in mancanza di tale certezza, il giudice ordinario non avrebbe potuto pronunciarsi sul risarcimento del danno.

In tal modo, la relativa questione è posta in termini che non coincidono con quelli in ordine a cui si è discusso nella sentenza di questa Corte n° 30254 del 2008. 

Tanto precisato, a parte la singolarità di una censura che parte dal preteso difetto di prova su di un elemento posto a base di una successiva censura afferente a violazione di legge ed alla quanto meno incompleta formulazione del relativo quesito che testualmente suona: "difettando la prova, non fornita in giudizio, della effettiva rimozione, a seguito di pronuncia definitiva del giudice amministrativo, dei provvedimenti amministrativi causativi del danno lamentato da parte attrice, può ritenersi sussistente o meno la giurisdizione del giudice ordinario sull'azione risarcitoria proposta in conseguenza di detti provvedimenti?", deve si osservare che il quesito deve trovare risposta positiva, a prescindere dalla sussistenza o meno al riguardo di provvedimenti definitivi del giudice amministrativo, profilo su cui la sentenza impugnata risulta quanto meno perplessa, in ragione della constatazione secondo cui, a partire dalla sentenza n° 500 del 1999, questa Corte ha enunciato in modo costante il principio per cui, quando la giurisdizione sulla domanda di danni non rientra in una ipotesi di giurisdizione esclusiva estesa alla tutela risarcitoria, il giudice ordinario può conoscere del risarcimento in presenza di una condotta illegittima della P. A., anche nel caso in cui la stessa si sia espressa con

provvedimenti, senza dovere attendere che il giudice amministrativo si pronunci sull'annullamento che gli sia stato chiesto (cfr. Cass. 25.8.2006, n°18486 (ordza).

Il motivo non può pertanto trovare accoglimento, in ragione della condivisa, consolidata giurisprudenza cui si è fatto cenno e richiamo.

Il terzo mezzo, per cui si è proposto il seguente quesito:” qualora, come nel caso di specie, si lamenti la lesione di interessi pretensivi ad opera di procedimenti amministrativi, cui corrisponde un'attività discrezionale della P. A., può il giudice deliberare la spettanza del bene della vita correlato all'interesse pretensivo leso, senza che ciò comporti la sostituzione dell'organo giudiziario a quello amministrativo, per legge unicamente competente a compiere quella valutazione?”, a parte la non felice formulazione, per un verso appare di quanto meno dubbia ammissibilità, atteso che la proposizione dello stesso nella fase di merito, ammesso che vi sia stata, certamente è stata articolata in via molto indiretta e certamente solo consequenziale, e, per altro verso risulta certamente assorbito, dalle considerazioni svolte a proposito del motivo che precede e non può pertanto trovare accoglimento.

Il quarto motivo, per cui è stato proposto il seguente quesito:” in considerazione della rilevata sussistenza, nel caso di specie, di una equivocità o contrarietà della normativa di riferimento, nonché di contrastanti orientamenti giurisprudenziali e del comportamento assunto dalla stessa parte privata, può ritenersi sufficiente ad individuare la colpa grave dell'Amministrazione comunale nel mero ed esclusivo fatto che l'approvazione del progetto di realizzazione della discarica, da parte della Regione Abruzzo, non necessitasse di alcuna ulteriore autorizzazione e concessione da parte del Sindaco?” investe la questione della prova dell'elemento soggettivo in capo all'Amministrazione relativamente agli atti assunti ed comportamento concretamente tenuto nella fattispecie.

Orbene, le due pronunce di merito hanno al riguardo evidenziato che il Comune doveva sapere che una volta avutasì l'approvazione del progetto di realizzazione della discarica, il Sindaco non doveva nè poteva concedere od autorizzare nulla di più e tale dato emerge dalla normativa vigente, quanto meno all'epoca, al riguardo; il

riferimento a contrasti di normativa deriva da una errata valutazione della gerarchia delle fonti, che ben può presumersi nota ad un Ente locale, mentre il pure cennato contrasto giurisprudenziale risulta solo enunciato, ma non suffragato dalla citazione di concreti e conferenti riferimenti atti a determinare una situazione di irrisolto contrasto.

Tanto premesso, deve ricordarsi che stante la natura, necessariamente non contrattuale della responsabilità civile dell'amministrazione pubblica, per la sussistenza della quale, pertanto, occorre che il danneggiato provi l'imputabilità del fatto a titolo di dolo o colpa, non essendo consentito desumerla dalla sola illegittimità del provvedimento, allorché l'illegittimità del provvedimento derivi dal vizio di violazione di legge per mancata osservanza di prescrizioni dettate da norme giuridiche e, come nella specie, non risultino fatti positivi escludenti la colpa nel caso concreto, deve ritenersi provato l'elemento psichico della condotta (cfr. Cass. 23.4.2004, n° 7733; 5.6.2007, n° 13061; 9.2.2004, n°2424; 23.4.2004, n° 7733).

Poiché la fattispecie concreta inserisce pienamente al principio enunciato, sia sotto il profilo positivo (mancata osservanza di norme di legge) che sotto quello negativo (insussistenza di fatti positivi atti ad escludere la colpa nel caso concreto), deve concludersi nel senso della sussistenza nella specie dell'elemento soggettivo, cosa questa che comporta la reiezione del motivo.

Con riferimento al quinto ed ultimo mezzo si è proposto il seguente quesito di diritto: "in considerazione dei fatti esposti a suffragio della domanda attrice, può ragionevolmente ritenersi soddisfatto il principio dell'onere della prova sancito dall'art. 2697 cc ai fini dell'accoglimento della stessa?"

Pur essendo il motivo intestato a violazione dell'art. 2697 cc, con riferimento ai nn° 3 e 5 del primo comma dell'art. 360 cpc, risulta evidente che nella specie si denuncia un vizio riferito nella sua piena sostanza al n° 5 dell'art. 360 citato; orbene, la giurisprudenza di questa Corte è consolidata nel ritenere che in tali doglianze, il quesito deve contenere un momento di sintesi, che ne circoscriva puntualmente i limiti e deve consistere in una parte del quesito stesso che si presenti a ciò

specificamente e riassuntivamente destinata, in modo che non è possibile ritenerlo corretto ed idoneo quando solo la lettura completa della complessiva illustrazione del motivo riveli, all'esito di una attività di interpretazione svolta dal lettore e non di una indicazione da parte del ricorrente, deputata all'osservanza del requisito di cui all'art. 366 bis cpc, che il motivo stesso concerne un determinato fatto controverso riguardo a cui si assuma vizio di motivazione e si indichino le ragioni per cui la motivazione è conseguentemente inidonea a sorreggere la decisione (cfr. Cass. (ordze nn° 4309 e 4311 del 2008).

Nulla di quanto è richiesto è dato rinvenire nel quesito come formulato, trattandosi di una enunciazione del tutto astratta ad avulsa dalla concreta tematica dibattuta nella controversia in esame, cosa questa che rende il quesito stesso inconferente ed il motivo relativo inammissibile per violazione dell'art. 366 bis surricordato.

Consegue la reiezione del ricorso; le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

PQM

la Corte rigetta il ricorso e condanna il Comune al pagamento delle spese, che liquida in 5.200,00 euro, di cui 5.000,00 euro per onorari, oltre agli accessori di legge.

Così deciso in Roma, il 28 aprile 2009

Il Consigliere estensore

Maria Antonia Spalboni

Il Presidente

Vincenzo Galasso

IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

Depositata in Cancelleria



oggi,

9 LUG. 2009

IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista