

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

ANGELO SPIRITO	- Primo Presidente f.f. -
ANTONIO MANNA	- Presidente di Sezione -
ORONZO DE MASI	- Rel. Consigliere -
LORENZO ORILIA	- Consigliere -
ADRIANO PIERGIOVANNI PATTI	- Consigliere -
GIACOMO MARIA STALLA	- Consigliere -
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -
ALDO CARRATO	- Consigliere -
ANNALISA DI PAOLANTONIO	- Consigliere -

REGOLAMENTI DI
GIURISDIZIONEUd. 24/01/2023 -
CC

R.G.N. 10739/2022

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 10739-2022 proposto da:

REGIONE VENETO, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA ALBERICO II 33, presso lo studio dell'avvocato ANDREA MANZI, rappresentata e difesa dagli avvocati GIACOMO QUARNETI, LUISA LONDEI e FRANCESCO ZANLUCCHI;

- ricorrente -**contro**

CORPASSA S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEI GRACCHI 39, presso lo studio dell'avvocato FRANCESCA GIUFFRÈ, rappresentata e difesa dagli avvocati ALDO TRAVI e CESARE MAINARDIS;

- controricorrente -

nonché contro

AIG EUROPE S.A.;

- intimata -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 7081/2021 del TRIBUNALE di VENEZIA.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 24/01/2023 dal Consigliere ORONZO DE MASI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale ALBERTO CARDINO, il quale chiede che la Corte di Cassazione dichiari la giurisdizione del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto.

RITENUTO CHE

Con atto di citazione ritualmente notificato CORPASSA s.r.l. conveniva, davanti al Tribunale di Venezia, la Regione Veneto ed AIG EUROPE S.A., per sentir << condannare la Regione Veneto a corrispondere, a titolo di risarcimento del danno o di indennizzo o a qualsivoglia titolo derivante dalle ragioni esposte, in favore di CORPASSA s.r.l. la somma di € 1.350.000,00, o la diversa somma, maggiore o minore, che risulterà dovuta all'esito del presente contenzioso, anche stabilità in via equitativa (...) con rivalutazione ed interessi dal giorno del dovuto al saldo; in via subordinata: (...) condannare la Regione Veneto a corrispondere, a titolo di risarcimento del danno o di indennizzo o a qualsivoglia titolo derivante dalle ragioni esposte, in favore di CORPASSA s.r.l. la



somma (pari alle spese sostenute) di € 444.570,80, o la , o la diversa somma, maggiore o minore, che risulterà dovuta all'esito del presente contenzioso, anche stabilita in via equitativa (...) con rivalutazione ed interessi dal giorno del dovuto al saldo; in ogni caso: con vittoria di spese e competenze di causa>>.

Esponeva la società CORPASSA che dopo aver ottenuto, con decreto n. 79/2014 del Direttore della Sezione Bacino Idrografico Pieve-Livenza Sezione di Belluno, la Concessione a derivare acqua ad uso idroelettrico dal torrente Rova de Caleda, aveva presentato istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale prevista dal d.lgs. n. 387 del 2003, e successive modificazioni, in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 6 della Direttiva 2001/77/CE, per la costruzione e l'esercizio dell'impianto idroelettrico, procedimento di competenza, sino al 24/3/2016, della Regione Veneto e, successivamente, della Provincia di Belluno.

Riferiva, altresì, che il predetto procedimento si era concluso soltanto dopo quattro anni, a dispetto del termine "acceleratorio" di 180 giorni previsto dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 citato, a causa delle condotte tenute dalla Regione, contrarie alle regole di "prudenza, accortezza e correttezza" nonché al principio di leale collaborazione nei rapporti con i privati.

Lamentava, infatti, che l'Ente regionale, dopo aver convocato la Conferenza dei Servizi dell'11/3/2016 per l'approvazione del progetto, essendosi positivamente esaurita l'attività istruttoria ed avendo la istante dichiarato di accettare le prescrizioni dettate da ARPAV (acronimo di Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto), aveva deciso di chiedere un nuovo parere dell'Autorità di Bacino, dando nuovo corso al procedimento amministrativo, "del tutto incongruamente", considerato che si erano



succeduti molteplici contatti con le amministrazioni interessate, richieste di parere ed integrazioni documentali ovvero "ulteriori sviluppi istruttori" connotati da "inutilità".

Deduceva, in buona sostanza, che la gestione complessiva del procedimento si era, alla fine, "rivelata gravemente lesiva della posizione giuridica della (...) Società e palesemente irrazionale e quindi ingiusta, come dimostrato dal fatto che l'A.U. rilasciata due anni dopo risulta sostanzialmente coincidente, nei contenuti, con quella che si sarebbe potuta/dovuta rilasciare nel marzo 2016", perché: 1) la società attrice, che non si era collocata in posizione di graduatoria utile per beneficiare degli incentivi di cui al d.m. 6 giugno 2012 ("incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni"), emanato in attuazione del d.lgs. n. 28 del 2011, aveva inutilmente richiesto alla Provincia di Belluno, in data 27/10/2016, il rilascio della necessaria "attestazione di conformità" cui al d.m. 23 giugno 2016 ("incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico"), la quale prevedeva tra i requisiti anche l'A.U. regionale; 2) rilasciata, in data 29/6/2018, l'A.U., il sopravvenuto d.m. 4 luglio 2019 ("incentivazione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti eolici *on shore*, solari fotovoltaici, idroelettrici e a gas residuati dai processi di depurazione") aveva introdotto "diversi e più severi (...) parametri di tutela ambientale".

Evidenziava, in conclusione, che l'eventuale rilascio del provvedimento di autorizzazione unica, con le prescrizioni dettate nel 2016 da ARPAV, non avrebbe condotto ad un risultato dissimile, anche in termini d'interesse pubblico, da quello realizzato, nel 2018, con la concessa autorizzazione dell'impianto idroelettrico, secondo un progetto rimasto sostanzialmente identico a quello originario ma non



più realizzabile in ragione dell'impossibilità di accedere agli incentivi pubblici, in forza del quadro normativo sopravvenuto, incentivi senza i quali la relativa iniziativa imprenditoriale sarebbe risultata "in perdita".

Sulla scorta di tale narrativa la società CORPASSA contestava alla Regione Veneto un comportamento contrario alle regole generali di correttezza e buona fede che devono presiedere alla fase procedimentale, avendo differito di alcuni anni l'adozione del provvedimento ampliativo domandato.

Siffatto *modus operandi* aveva determinato non soltanto un aggravio di tempo e spese, stante anche la richiesta di documentazione ulteriore quanto inutile, ma aveva vanificato, di fatto, il buon esito delle scelte imprenditoriali adottate dalla società facendo affidamento sulla correttezza della condotta dell'Amministrazione pubblica.

La Regione Veneto resisteva alla domanda sollevando, preliminarmente, eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario ed assumendo che il pregiudizio lamentato dalla società attrice, in quanto riconducibile al mancato rilascio dell'A.U. nella seduta del 16/3/2016, attiene all'esercizio di un potere amministrativo, non configura un danno da lesione dell'affidamento del privato ma, piuttosto, un danno da ritardo nella conclusione di un procedimento amministrativo, per cui la controversia appartiene alla giurisdizione del Giudice Amministrativo o al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche.

La società CORPASSA ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, assumendo che, rispetto alle domande avanzate, la giurisdizione è quella ordinaria.



La Regione Veneto resiste, depositando controricorso, al fine di sentir dichiarare la giurisdizione del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto.

L'intimata AIG EUROPE S.A. non ha svolto attività difensiva.

CONSIDERATO CHE

L'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione è ammissibile, non essendo stata decisa la causa nel merito, perché può essere proposta anche dalla parte attrice sussistendo, in presenza delle contestazioni della controparte, un interesse concreto ed immediato alla risoluzione della questione da parte delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in via definitiva, per evitare che vi possano essere successive modifiche della giurisdizione nel corso del giudizio così ritardando la definizione della causa, anche al fine di ottenere un giusto processo di durata ragionevole (Cass. Sez. U., n. 32727/2018).

Nel caso di specie, la convenuta Regione Veneto ha eccepito il difetto di giurisdizione dell'adito giudice ordinario.

Il Procuratore Generale osserva che: la parte attrice, nell'atto introduttivo del giudizio, lamenta, in buona sostanza, "una inutile sospensione del procedimento amministrativo, nella Conferenza dei Servizi tenuta in data 11/3/2016, allo scopo di richiedere un nuovo parere all'Autorità di Bacino, sostanzialmente pleonastico"; il conseguenziale "ritardo nell'emanazione dell'autorizzazione richiesta" dalla società CORPASSA, rilasciata "ben oltre il termine previsto dall'art. 12, comma 4, d.lgs. 29/12/2003, n. 387 (120 giorni *rectius* 180)", avrebbe privato la stessa della possibilità (*chance*) di beneficiare "(de)gli incentivi previsti dal d.m. 23/6/2016 (...) ormai



scaduti"; l'atto (richiesta di nuovo parere) adottato nella citata Conferenza dei Servizi è sicuramente espressivo dell'esercizio di un potere autoritativo e, dunque, "non ascrivibile al *genus* dei meri comportamenti, commissivi od omissivi della P.A. forieri di danno per il privato", per cui non è pertinente il richiamo alla giurisprudenza della Corte di legittimità in tema di tutela dell'affidamento.

Le conclusioni del P.G., secondo cui va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, lett. a), n. 1 cod. proc.amm., in quanto la controversia verte in materia di "risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento amministrativo", non appaiono condivisibili.

Il riparto di giurisdizione, com'è noto, deve muovere dal criterio basilare del *petitum* sostanziale, a sua volta identificabile non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (tra le altre, Cass. Sez. Sn, n. 20350/2018).

La giurisdizione è individuata dal tenore della domanda, inteso nella sua sostanza e non come mera formale prospettazione (Cass. Sez. Un., n. 10412/2021, in motivazione), mentre non assumono rilievo decisivo gli argomenti che attengono propriamente al merito della controversia atteso che, ai sensi dell'articolo 386 c.p.c., la decisione sulla giurisdizione «è determinata dall'oggetto della domanda» e, va sottolineato, non pregiudica le questioni sulla pertinenza del diritto.



La società attrice ha introdotto, innanzi al Tribunale di Venezia, un giudizio che ha ad oggetto la domanda di accertamento della responsabilità della Regione Veneto finalizzata alla condanna della convenuta al risarcimento del danno subito da essa concessionaria, titolare del diritto di derivazione d'acqua ad uso idroelettrico, per la mancata realizzazione dell'impianto idroelettrico di cui alla (tardivamente) rilasciata Autorizzazione Unica, "in ragione della impossibilità di accedere agli incentivi alla luce della normativa sopravvenuta" (pag. 9 dell'atto di citazione).

Com'è noto, per incentivare la realizzazione di nuovi impianti alimentati da fonti rinnovabili, l'art. 12 del d.gs. n. 387 del 2003, in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 6 della direttiva 2001/77/CE, è intervenuto sulla disciplina di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di tale tipologia d'impianti, al fine di renderla maggiormente semplice e certa, prevedendo il rilascio di un'autorizzazione unica regionale e dichiarando tali opere di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti.

L'articolo stabilisce che l'Autorizzazione Unica viene rilasciata dalla regione, o altro soggetto istituzionale delegato da questa, secondo le linee guida approvate in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente nonché di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, a seguito di un procedimento unico (della durata massima di 180 giorni), al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate.



Il rilascio del provvedimento autorizzatorio costituisce, altresì, titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità del progetto approvato.

Nella citazione introduttiva la società CORPASSA riferisce che: "(i)Il procedimento di rilascio dell'A.U. (...) si è concluso dopo ben quattro anni dal suo avvio (a dispetto del termine a dispetto del termine "acceleratorio" di 180 giorni previsto dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, in applicazione della Direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001"; il ritardo è ascrivibile ad esclusiva responsabilità della Regione Veneto, la quale "ha assunto condotte contrarie a regole di accortezza, prudenza e diligenza nella conduzione del predetto procedimento, anche in violazione dei principi di leale collaborazione nel rapporto con il privato"; la Conferenza dei Servizi dell'11/3/2016, nonostante l'istruttoria espletata, l'acquisizione dei pareri degli Enti ed Amministrazioni partecipanti e la compiuta integrazione della documentazione ritenuta necessaria, anziché concludersi nel senso auspicato dalla istante, ovvero con il rilascio della autorizzazione, secondo le prescrizioni – accettate – di ARPAV, sfociava nella richiesta di un nuovo parere alla Autorità di Bacino, adempimento motivato dalla proposta di prescrizioni formulata dalla predetta Agenzia, la quale, nella successiva Conferenza dei Servizi del 10/8/2016, contrariamente a quanto accaduto in precedenza, esprimeva parere negativo; l'Amministrazione procedente, allora, rimetteva la decisione al Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 14 quater della l. n. 241 del 1990; il procedimento per il rilascio dell'A.U. proseguiva, per impulso della Provincia di Belluno, subentrata alla Regione Veneto, dopo la revoca della remissione degli atti all'autorità di Governo, e dopo l'effettuazione di un monitoraggio di un anno sulla portata del torrente per verificare l'impatto della derivazione sulla qualità



ambientale delle acque, secondo quanto richiesto da ARPAV, che esprimeva parere favorevole; che la Provincia di Belluno, alla luce della sopravvenuta direttiva approvata dall'Autorità di Distretto delle Alpi Orientali, subentrata all'Autorità di Bacino (Decreto legislativo n. 152/2006), contenente prescrizioni anche per il settore idroelettrico, richiedeva alla istante ulteriori verifiche tecniche, in esito alle quali ARPAV esprimeva parere favorevole al progetto; che la Conferenza dei Servizi, dopo alcuni rinvii, in data 29/6/2018, rilasciava l'A.U.; che, nelle more, la normativa di accesso agli incentivi per la costruzione di nuovi impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, dapprima, rappresentata dal d.m. 6 luglio 2012 ("incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni"), emanato in attuazione del d.lgs. n. 28 del 2011, poi, dal d.m. 23 giugno 2016 ("incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico"), che richiedeva tra i requisiti anche l'A.U. regionale, infine, il d.m. 4 luglio 2019 ("incentivazione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti eolici *on shore*, solari fotovoltaici, idroelettrici e a gas residuati dai processi di depurazione"), che però introduceva parametri diversi e più severi parametri di tutela ambientale.

Ne discende che il danno da considerare ai fini della prospettata responsabilità della P.A., secondo le piane deduzioni svolte nell'atto di citazione, non è la conseguenza di un provvedimento amministrativo, la cui ritardata emissione, a ben vedere, rimane mero fatto storico, non deriva dal cattivo esercizio del potere autoritativo ma piuttosto dalla rottura della "fiducia" che il privato nutre nella correttezza dell'agire amministrativo e sulla quale riposa la relazione giuridica tra questi e l'autorità.



La parte attrice, infatti, non chiede alcuna verifica circa la legittimità degli atti della Regione Veneto e delle altre Amministrazioni partecipanti al procedimento autorizzatorio, e neppure chiede il previo annullamento di alcun atto del procedimento medesimo, ma stigmatizza la condotta tenuta dalla P.A. nella fase di contatto con il privato, definendola "incongru(a)", "gravemente lesiva della posizione giuridica della deducente società, "palesamente irrazionale e quindi ingiusta".

E la prospettata violazione del principio di affidamento, come più volte queste Sezioni Unite hanno avuto modo di affermare (da ultimo, Cass. Sez. Un., n. 8236/2022; n. 1567/2023; n. 2175/2023), attiene alle norme generali dell'ordinamento civile, che impongono di agire con lealtà e correttezza, la cui violazione può far nascere una responsabilità da comportamento scorretto.

Si tratta di regole che operano su un piano distinto rispetto alle regole di legittimità amministrativa, in maniera autonoma e non in rapporto di pregiudizialità, nel senso che l'accertamento di validità degli atti amministrativi non manda l'Amministrazione esente da responsabilità per i danni nondimeno subiti dal privato destinatario degli stessi, anche per violazione dei connessi obblighi di protezione inerenti al procedimento.

Tanto, del resto, è stato affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nella sentenza n. 20 del 29 novembre 2021, sebbene giunga, com'è noto, ad approdi difformi sulla questione oggetto d'esame.

In altri termini, nello svolgimento dell'attività autoritativa, l'Amministrazione è tenuta a rispettare, oltre alle norme di diritto pubblico, la cui violazione implica, di regola, l'invalidità del



provvedimento e l'eventuale responsabilità da provvedimento per lesione dell'interesse legittimo, anche le norme generali dell'ordinamento civile, le quali impongono di agire con lealtà e correttezza; la violazione di tali norme può far nascere una responsabilità da comportamento scorretto.

Non è nuova, infatti, l'idea di inserire nel rapporto amministrativo la pretesa all'affidamento, segnatamente, l'affidamento che viene in gioco durante il procedimento, anche prima dell'emanazione del provvedimento, e nella giurisprudenza della Corte si ammette, sulla falsariga dello schema operante nel diritto civile, la tutela della buona fede, che pure trova cittadinanza, in termini generali, nel diritto amministrativo (v. art. 1, comma 2-bis, l. n. 241 del 1990, aggiunto dall'art. 12, comma 1, lettera Oa), l. n. 120 del 2020, di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 76 del 2020, recante *"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali"*).

Nell'atto introduttivo del giudizio la società CORPASSA fa leva proprio sul fatto che l'Ente pubblico aveva provveduto – alla fine positivamente – sull'istanza di rilascio dell'autorizzazione, dopo aver tenuto per lungo tempo condotte che, nella prospettiva dell'attrice, avrebbero ingenerato l'incolpevole affidamento in una conclusione tempestiva, oltre che ad un esito positivo, del procedimento autorizzatorio, come avrebbe reso ragionevole ritenere sulla base della convocazione, in data 11/3/2016, della Conferenza dei Servizi, stante il parere favorevole al progetto degli enti e delle amministrazioni partecipanti e la dichiarata disponibilità ad accettare "integralmente" le prescrizioni (si veda la ricostruzione diacronica dell'iter procedimentale a pag. 3 e 4 dell'atto di citazione).

Sempre secondo le deduzioni della società, "l'incongruità e l'irragionevolezza" dell'agire procedimentale della Regione Veneto,



sarebbero disvelate dalla obiettiva circostanza che “il progetto infine autorizzato nel 2018 sia sostanzialmente identico a quello che si sarebbe potuto/dovuto autorizzare nella Conferenza di servizi del 11.3.2016”.

Va da sé che gli argomenti spiegati per escludere che la società ricorrente possa effettivamente vantare un incolpevole affidamento nell'approvazione del suo progetto d'impianto idroelettrico, al pari di quelli afferenti più direttamente l'esistenza di un danno causalmente collegabile alla condotta scorretta che si imputa all'Amministrazione, appaiono del tutto irrilevanti, ai fini della pronuncia sulla questione di giurisdizione, in quanto attengono al merito della controversia, mentre, ai sensi dell'articolo 386 c.p.c., la decisione sulla giurisdizione «è determinata dall'oggetto della domanda».

E' appena il caso di osservare che la decisione domandata al giudice non ha direttamente ad oggetto l'istanza del privato di rilascio di A.U. per la realizzazione di un impianto idroelettrico e, quindi, non investe in maniera diretta l'utilizzo delle acque pubbliche, che costituiscono la fonte rinnovabile destinata ad alimentare l'impianto al cui sfruttamento è interessata la società attrice, il che consente di affermare che trattasi di controversia che non rientra nell'ambito della giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, come delimitata dall'art. 143 del r.d. n. 1775 del 1933, che concerne la categoria dei provvedimenti “in materia di acque pubbliche”.

Per tutte le ragioni esposte, il proposto regolamento di giurisdizione ex art. 41 c.p.c. va definito con l'affermazione della giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, in relazione alla domanda proposta, dinanzi al Tribunale di Venezia, da CORPASSA



s.r.l., nei confronti della Regione Veneto e di AIG EUROPE S.A., quest'ultima terza chiamata in causa.

Le spese del presente regolamento saranno regolate in sede di merito.

P.Q.M.

La Corte a Sezioni Unite rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione del Giudice Ordinario, dinanzi al quale rimette le parti, anche per la liquidazione delle spese del presente giudizio.

Così deciso il 24 gennaio 2023 in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili.

Il Presidente

(Angelo Spirito)

