

Responsabilità della pubblica amministrazione per il danno derivante dalla lesione dell'affidamento nella correttezza dell'azione amministrativa (danni conseguenti all'adozione di norme in seguito dichiarate incostituzionali): necessario un approfondimento ulteriore

Cass. Sez. Un. Civ. 7 novembre 2024, n. 28687 ord. interloc. - D'Ascola, pres.; Graziosi, est. - Vbio 7 Società Agricola Srl in liquidazione (avv. Ciccariello) c. Regione Marche (avv.ti Grassi, Costanzi, De Bellis e Api). *(Rinvia la causa in pubblica udienza)*

Responsabilità - Annullamento del titolo autorizzativo per la realizzazione di un impianto diretto alla produzione di energia elettrica da biogas anteriormente rilasciato - Responsabilità della pubblica amministrazione per il danno derivante dalla lesione dell'affidamento nella correttezza dell'azione amministrativa - Danni conseguenti all'adozione di norme in seguito dichiarate incostituzionali - Rinvio della causa in pubblica udienza.

(Omissis)

FATTO

VBIO 7 SOCIETÀ AGRICOLA Srl, attualmente in liquidazione, conveniva davanti al Tribunale di Ancona la Regione Marche per ottenere il risarcimento dei danni che le sarebbero derivati dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della L.R. 3/2012 pronunciata dalla Consulta con sentenza n. 93/2013, con conseguente annullamento del titolo autorizzativo per la realizzazione di un impianto diretto alla produzione di energia elettrica da biogas che le era stato anteriormente rilasciato; tali danni sarebbero stati riconducibili, ai sensi dell'articolo 2043 c.c., al comportamento della regione quale legislatrice e autorità amministrativa.

La Regione Marche si costituiva, resistendo ed eccependo il difetto di giurisdizione.

Il Tribunale, con sentenza n. 1203/2016, dichiarava inammissibile la domanda per difetto di giurisdizione.

VBIO 7 proponeva appello, cui controparte resisteva.

La Corte d'Appello di Ancona, con sentenza n. 660/2021, rigettava il gravame, ribadendo il difetto di giurisdizione.

VBIO 7 ha presentato ricorso, articolato in tre motivi. La Regione si è difesa con controricorso.

Il Procuratore Generale ha depositato conclusioni nel senso dell'accoglimento del ricorso dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario.

La Regione Marche ha depositato memoria, insistendo nella sua difesa.

DIRITTO

1. Con il primo motivo la ricorrente denuncia erronea interpretazione ed erronea qualificazione della domanda nonché vizio di extrapetizione, con violazione dell'articolo 112 c.p.c. in relazione all'articolo 360, primo comma, n. 4 c.p.c.

Sostiene di non avere chiesto un "sindacato giurisdizionale su come la potestà legislativa è stata svolta" dalla regione, non avendo preteso un accertamento della contrarietà della L.R. n.3/2012 "alla normativa unionale (e, dunque, alla Costituzione)" e "dell'illegittimità dell'operato del legislatore regionale rispetto all'emanazione della medesima legge": entrambi gli accertamenti sarebbero stati già compiuti dalla Corte costituzionale con la sua sentenza n. 93/2013.

Avrebbe invece la ricorrente "inteso contestare la lesione dell'affidamento incolpevolmente riposto in un provvedimento favorevole (l'AU) prima ottenuto e poi annullato dal giudice amministrativo" dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale di cui si tratta.

La Corte d'Appello, poi, avrebbe "invertito" la qualificazione della domanda, ritenendo corretto l'accertamento del Tribunale in quanto nell'atto di citazione di primo grado il fatto costitutivo del diritto risarcitorio sarebbe l'illegittimo operato della regione nell'esercizio della sua potestà legislativa quale "antecedente logico e giuridico del provvedimento giudiziario di annullamento dell'autorizzazione... e dunque del susseguente pregiudizio patito", perché "secondo la prospettazione attorea, ribadita anche con l'atto di appello, la condotta antigiuridica è l'adozione, da parte della Regione Marche, di una legge... affetta da illegittimità costituzionale". La corte territoriale invoca giurisprudenza di questa Suprema Corte - Cass. 23730/2016 - denegante la responsabilità della regione "per danni conseguenti all'adozione di norme in seguito dichiarate incostituzionali" considerata la "libertà della funzione politica legislativa", ai sensi degli articoli 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost., che non può generare "un'ingiustizia che possa qualificare il danno allegato in termini di illecito", essendo l'attività legislativa insindacabile.

Questi rilievi del giudice d'appello vengono confutati dalla società ricorrente, che ribadisce di avere fondato la propria



domanda sulla condotta della Regione a seguito della declaratoria di incostituzionalità della legge regionale, non presa "minimamente in considerazione" dalla corte anconetana.

2. Con il secondo motivo, in riferimento all'articolo 360, primo comma, n.1 c.p.c., la ricorrente denuncia erroneo diniego della giurisdizione per "abnorme qualificazione della domanda", in violazione degli articoli 24 e 113, primo comma, Cost. nonché dell'articolo 112 c.p.c.

La sua illustrazione riproduce, in sostanza, gli argomenti della precedente censura in ordine all'affidamento incolpevole sulla legittimità dell'azione pubblica.

3. Con il terzo motivo, presentato in via gradata rispetto al primo e al secondo, la ricorrente imputa al giudice d'appello di avere errato nel riconoscere il difetto assoluto di giurisdizione.

4. I tre motivi meritano vaglio congiunto.

La tematica della responsabilità della pubblica amministrazione per il danno che deriverebbe dalla lesione dell'affidamento nella correttezza dell'azione amministrativa, quale presupposto del mancato rispetto dei doveri di correttezza e buona fede dell'ente, anche in relazione alla ricaduta giurisdizionale, ha suscitato giurisprudenza di queste Sezioni Unite (tra le più recenti: ord. 28 agosto 2023 n. 25324; ord. 6 febbraio 2023 n. 3496; ord. 24 gennaio 2023 n. 2175; ord. 19 gennaio 2023 n. 1567; ord. 29 aprile 2022 n. 13595; sentenza 15 gennaio 2021 n. 615; ord. 17 dicembre 2020 n. 28979; ord. 28 aprile 2020 n. 8236). La questione di giurisdizione che una tale responsabilità involge e che è vigorosamente discussa tra le parti nella presente causa -oltre ad essere stata vagliata con attenzione dal Procuratore Generale - richiede un approfondimento ulteriore, per cui si reputa opportuno rinviare la causa in pubblica udienza.

P.Q.M.

Rinvia la causa in pubblica udienza.

(Omissis)