



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:		Oggetto
ANGELO SPIRITO	- Primo Presidente f.f. -	P.A. – Resp. civ. – danno da affidamento - giurisdizione
ANTONIO MANNA	- Presidente di Sezione	
ORONZO DE MASI	- Consigliere -	Ud. 24/01/2023 - CC
LORENZO ORILIA	- Consigliere -	R.G.N. 9227/2022
ADRIANO PIERGIOVANNI PATTI	- Consigliere -	Rep.
GIACOMO MARIA STALLA	- Consigliere -	
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -	
ALDO CARRATO	- Consigliere -	
ANTONIO PIETRO LAMORGESE	- Rel. Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 9227-2022 proposto da:

(omissis) quale mandataria in A^(omissis) con la ditta
(omissis) in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati A^(omissis)

;

- ricorrente -

contro

PROVINCIA DI (omissis) in persona del Presidente pro tempore,
elettivamente domiciliata in (omissis),
presso lo studio dell'avvocato (omissis) che la



rappresenta e difende unitamente all'avvocato (omissis)

;

REGIONE MARCHE, in persona del Presidente pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati (omissis)

;

- controricorrenti -

avverso la sentenza n. 1077/2021 della CORTE D'APPELLO di ANCONA, depositata il 28/09/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 24/01/2023 dal Consigliere ANTONIO PIETRO LAMORGESE;
lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale STANISLAO DE MATTEIS, il quale chiede che le Sezioni Unite, accogliendo il ricorso, dichiarino la giurisdizione del giudice ordinario.

FATTI DI CAUSA

La (omissis) .r.l., quale mandataria in (omissis) con la (omissis) aveva convenuto in giudizio la Provincia di (omissis) e la (omissis) per chiederne la condanna al risarcimento dei danni (lucro cessante, mancato guadagno per diversa allocazione di risorse, costi accessori e interessi passivi) consequenziali all'annullamento della deliberazione del Consiglio Provinciale di (omissis) del (omissis) 2005 che aveva approvato il P.P.A.E. (Piano provinciale delle attività estrattive), della deliberazione della Giunta Regionale del 17 novembre 2005 che lo aveva dichiarato compatibile con il P.P.A.E. (Piano regionale delle attività estrattive) e di atti ulteriori. La (omissis) aveva aderito al bando di gara presentando una istanza e un progetto – che avevano ottenuto un punteggio superiore a quello degli altri aspiranti – per ottenere l'autorizzazione all'ampliamento di una cava nel Bacino Estrattivo di (omissis), in località (omissis)



(omissis) il cui esito positivo era stato frustrato a seguito dell'annullamento del P.P.A.E. per omissioni documentali (elementi cartografici ecc.) imputabili alle amministrazioni convenute, come risultava dalla sentenza del TAR Marche confermata dal Consiglio di Stato (sez. V, n. 4557 del 2011). Ciò le aveva precluso lo svolgimento della programmata attività estrattiva, in relazione alla quale l'ATI aveva impiegato consistenti risorse facendo legittimo affidamento nella correttezza dell'agire delle amministrazioni convenute.

Il Tribunale di Ancona declinava la giurisdizione in favore della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ritenendo che vi rientrasse la controversia in esame, avente ad oggetto atti e provvedimenti amministrativi «in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio» (art. 133, lett. F, c.p.a.).

Il gravame veniva rigettato con sentenza della Corte d'appello di Ancona del 28 settembre 2021, la quale, confermando la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ha osservato che «il comportamento omesso dell'amministrazione pubblica (mancata produzione documentale prevista come necessaria dalla legge in sede di predisposizione del P.P.A.E.) quale condotta oggettivamente indispensabile per il raggiungimento del risultato (come confermato dall'avvenuto annullamento del P.P.A.E. da parte della giustizia amministrativa di primo e secondo grado) deve ritenersi comportamento mediamente riconducibile all'esercizio del potere autoritativo e non mera condotta materiale degli enti convenuti con conseguente attribuzione della controversia, relativa alla richiesta di risarcimento danni asseritamente ricollegabili al comportamento stesso, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo».



La (omissis) n proprio e nella qualità di mandataria dell'ATI con la (omissis) ha proposto ricorso per cassazione, resistito dalla Provincia di (omissis)

RAGIONI DELLA DECISIONE

La società ricorrente denuncia, con un unico motivo, violazione e falsa applicazione degli artt. 7, comma 1, e 133, lett. F), c.p.a., per avere la sentenza impugnata dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in fattispecie in cui la pretesa risarcitoria era determinata dal proprio incolpevole affidamento nella legittimità del P.P.A.E. – sul quale si fondava l'istanza di autorizzazione all'ampliamento di una cava – che era invece risultato illegittimo per il comportamento negligente delle amministrazioni convenute, di cui non era contestata l'illegittimità (ormai accertata). La società aveva agito a tutela del diritto soggettivo al ripristino dell'integrità patrimoniale offesa da un comportamento *contra jus*, rilevante sul piano del *neminem laedere*, per le conseguenze dannose consistenti nelle spese sostenute e nell'impiego di risorse per la presentazione del progetto.

Il Procuratore Generale ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

Il ricorso è fondato.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte regolatrice, la giurisdizione deve essere determinata sulla base della domanda, dovendosi guardare, ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, non già alla prospettazione compiuta dalle parti, bensì al «*petitum sostanziale*», il quale deve essere identificato, non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto in funzione della «*causa petendi*»,



ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, da individuarsi con riguardo ai fatti allegati.

Come rilevato dal Procuratore Generale, il «*petitum sostanziale*» depone chiaramente per la giurisdizione del giudice ordinario.

Nella specie, la società attrice non ha chiesto in giudizio, nei confronti degli enti convenuti, l'accertamento della illegittimità di provvedimenti amministrativi (che non ha impugnato) e non ha, quindi, rimproverato alla P.A. l'esercizio illegittimo del pubblico potere nei suoi confronti. Ed infatti, nell'atto di citazione introduttivo del giudizio dinanzi al Tribunale ordinario di Ancona, essa ha lamentato il comportamento negligente della Provincia di (omissis) che avrebbe omesso di allegare al Piano estrattivo provinciale (P.P.A.E.) le cartografie necessarie (omissione che ha determinato poi l'annullamento del piano da parte del TAR, con sentenza confermata dal Consiglio di Stato), nonché la colpevole inerzia successiva per non avere la suddetta amministrazione tempestivamente adottato un nuovo provvedimento emendato dal rilevato vizio di legittimità.

In fattispecie simili, riguardanti domande risarcitorie per la lesione dell'affidamento ingenerato dalla legittimità del P.P.A.E. e dei correlati provvedimenti poi annullati, è stata dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario (cfr., con riferimento a P.P.A.E. della stessa Provincia di (omissis) Cass. SU n. 4996 del 2018 e n. 19171 del 2017). E' una conclusione coerente con il consolidato orientamento secondo il quale la domanda risarcitoria proposta nei confronti della P.A. per i danni subiti dal privato che abbia fatto incolpevole affidamento su un provvedimento ampliativo illegittimo rientra nella giurisdizione ordinaria, non trattandosi di una lesione dell'interesse legittimo



pretensivo del danneggiato, ma di una lesione della sua integrità patrimoniale ex art. 2043 c.c., rispetto alla quale l'esercizio del potere amministrativo non rileva in sé, ma per l'efficacia causale del danno-evento da affidamento incolpevole, deducendo il privato di avere sopportato perdite e/o mancati guadagni a causa dell'emissione del provvedimento (cfr. Cass. SU 17586 del 2015, nel solco di Cass. SU n. 6594, 6595, 6596 del 2011). Il provvedimento amministrativo non rileva in sé (quale elemento costitutivo della fattispecie risarcitoria della cui illegittimità il giudice è chiamato a conoscere "*principaliter*") ma come mero fatto che ha dato causa all'evento dannoso subito dal patrimonio del privato, anche nelle materie di giurisdizione esclusiva (Cass. SU n. 14231 del 2020, n. 14324 del 2021, n. 7515 del 2022), per radicare la quale non è sufficiente la mera attinenza della controversia ad una determinata materia, occorrendo pur sempre che la controversia abbia ad oggetto, in concreto, lo scrutinio di legittimità/illegittimità di provvedimenti amministrativi (cfr. Cass. SU n. 4614 del 2011, n. 18267 del 2019; cfr., in materia urbanistica ed edilizia, Cass. sez. III n. 9318 del 2019; sez. VI, n. 25843 del 2021).

La tutela risarcitoria può essere invocata davanti al giudice amministrativo soltanto quando il danno sia conseguenza immediata e diretta dell'illegittimità dell'atto impugnato, non costituendo il risarcimento del danno una materia di giurisdizione esclusiva (ex art. 103, comma 1, Cost.) ma solo uno strumento di tutela ulteriore, e di completamento, rispetto a quello demolitorio richiesto dal privato che agisca per ottenere l'annullamento del provvedimento (cfr. Cass. SU n. 1654 del 2018, n. 416 del 2020). Nel caso in esame, invece, la società ricorrente non ha agito a tutela di un interesse legittimo per contestare l'esercizio illegittimo del potere amministrativo, ma



ha dedotto la lesione del suo incolpevole affidamento nella legittimità del P.P.A.E., avendo subito pregiudizi per le scelte e gli investimenti compiuti confidando nella correttezza e conformità a buona fede del comportamento dell'amministrazione (cfr. Cass. SU n. 12428 del 2021, n. 13595 del 2022). La responsabilità della P.A. per il danno prodotto al privato in casi simili sorge da un rapporto tra soggetti (la pubblica amministrazione ed il privato che con questa sia entrato in relazione) inquadrabile nella responsabilità di tipo contrattuale, secondo lo schema della responsabilità relazionale o da "contatto sociale qualificato", inteso come mero fatto idoneo a produrre obbligazioni ex art. 1173 c.c. (cfr. Cass. SU n. 1567 del 2023, n. 8236 del 2020).

La Corte anconetana sostiene che non vi sarebbe stato alcun provvedimento favorevole sul quale fondare un affidamento della società (omissis) a non si avvede che il P.P.A.E. costituisce provvedimento potenzialmente ampliativo, condizionando il rilascio dell'autorizzazione all'ampliamento della cava; inoltre, la giurisprudenza sin qui richiamata è applicabile non solo al caso in cui il danno derivi dalla emanazione e dal successivo annullamento di un atto ampliativo illegittimo, ma anche nel caso in cui nessun provvedimento amministrativo sia stato emanato, cosicché il privato abbia riposto il proprio affidamento in un mero comportamento dell'amministrazione (cfr. Cass. SU n. 8236 del 2020).

Non è proficuo il riferimento della stessa Corte all'art. 7, comma 1, c.p.a. che devolve alla giurisdizione amministrativa le controversie «riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio [del] potere [amministrativo]» (art. 7, comma 1, c.p.a.).



Ed infatti, con la predetta disposizione il legislatore del codice non ha inteso (né avrebbe potuto anche per il vincolo insito nella legge delega) estendere la giurisdizione amministrativa (esclusiva e di legittimità) a tutte le controversie in cui sia ravvisabile «mediatamente» l'esercizio di un potere pubblico, non essendo (l'art. 7 cit.) una norma attributiva (o modificativa degli ordinari criteri di riparto) della giurisdizione, né ampliativa delle materie di giurisdizione esclusiva comprese nell'elenco di cui all'art. 133 c.p.a., nelle quali la giurisdizione è estesa ai comportamenti riconducibili «anche mediatamente» all'esercizio di un pubblico potere nelle materie di cui al comma 1, lett. G) (cui si riferisce Corte cost. n. 191 del 2006 in materia espropriativa) e P) (cfr. Cass. SU n. 32728 del 2018, n. 6324 del 2020). Tanto premesso, un simile collegamento «mediato» non è comunque ravvisabile in una vicenda come quella in esame, in cui l'atto di esercizio del potere rileva come mero antecedente che ha dato causa all'evento dannoso.

In conclusione, in accoglimento del ricorso, deve affermarsi la regola secondo cui rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la cognizione della domanda con cui un'impresa chieda la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento dei danni subiti a causa dell'annullamento in sede giurisdizionale di un P.P.A.E. (Piano provinciale delle attività estrattive) per avere l'atto medesimo ingenerato l'incolpevole convinzione, fondata sull'affidamento circa la sua legittimità, di poter conseguire l'autorizzazione all'ampliamento di una cava e al compimento dell'attività estrattiva, ponendo a carico della pubblica amministrazione, responsabile di un comportamento in violazione del principio del *neminem laedere*, l'obbligo di ripristinare l'integrità patrimoniale dell'impresa per le spese



sostenute e le risorse impiegate per la presentazione del progetto e gli investimenti effettuati.

La sentenza impugnata è cassata e la causa è rinviata al giudice di primo grado cui la Corte d'appello anconetana avrebbe dovuto rinviare la causa per la decisione nel merito.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, cassa la sentenza impugnata e rinvia al Tribunale di Ancona, in diversa composizione, anche per le spese.

Roma, 24 gennaio 2023

Il Presidente

