

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. AMENDOLA Adelaide - Primo Presidente f.f.

Dott. MANNA Felice - Presidente di Sezione

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere

Dott. RUBINO Lina - Consigliere

Dott. GRAZIOSI Chiara - Consigliere

Dott. DI PAOLANTONIO Annalisa - Consigliere

Dott. TERRUSI Francesco - Consigliere

Dott. GRASSO Giuseppe - Consigliere

Dott. FALASCHI Milena - rel. Consigliere

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 25324/2020 proposto da:

(OMISSIS) S.N.C., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in (OMISSIS), presso lo studio dell'avvocato (OMISSIS), che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati (OMISSIS) e (OMISSIS);

- ricorrente -

contro

(OMISSIS), (OMISSIS), elettivamente domiciliati in (OMISSIS), presso lo studio dell'avvocato ALESSIO PERRETTI, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato (OMISSIS);

MINISTERO DEI BENI CULTURALI E DEL TURISMO SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGICA BELLE ARTIE PAESAGGIO DI VERONA, ROVIGO e VICENZA, in persona del Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato;

COMUNE DI (OMISSIS), in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in (OMISSIS), presso lo studio dell'avvocato (OMISSIS), rappresentato e difeso dall'avvocato (OMISSIS);

- resistenti -

e contro

REGIONE VENETO, PROVINCIA DI VICENZA, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, MINISTERO DELL'INTERNO, MINISTERO DELLA DIFESA, COMANDO PROVINCIALE DEI VIGILI DEL FUOCO DI VICENZA, SEGRETARIATO REGIONALE DEL MIBAC PER IL VENETO, COMANDO FORZE DI DIFESA INTERREGIONALE NORD, AUTORITA' DI BACINO DEI (OMISSIS), (OMISSIS) (gia' (OMISSIS)), AZIENDA SANITARIA ULSS N. (OMISSIS) (gia' ULSS N. (OMISSIS)), UNITA' ORGANIZZATIVA GENIO CIVILE DI VICENZA;

- intimati -

avverso l'ordinanza n. 288/2020 del TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE, depositata il 30/07/2020;

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 22/03/2022 dal Consigliere MILENA FALASCHI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale ALBERTO CELESTE, il quale chiede che la Corte di Cassazione, in camera di consiglio, rigetti il regolamento necessario di competenza e confermi l'ordinanza ex articolo 295 c.p.c. del Tribunale superiore delle acque pubbliche in data 30/7/2020.

#### RITENUTO IN FATTO

La (OMISSIS) s.n.c. ha proposto istanza di regolamento necessario di competenza, fondata su tre motivi, avverso l'ordinanza n. 288 del 30.07.2020 pronunciata dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche in relazione al giudizio R.G. n. 47/2017 introdotto dal Comune di (OMISSIS), nonché da (OMISSIS) e (OMISSIS), questi ultimi proprietari di un immobile posto in prossimità dell'area interessata dall'opera in contestazione, di impugnazione dell'autorizzazione unica n. 189/2016 rilasciata dalla Regione Veneto nei confronti della società ricorrente per la realizzazione e gestione di una centralina idroelettrica da collocare nel territorio di (OMISSIS), lungo il fiume (OMISSIS), cui veniva riunito altro procedimento, R.G. n. 49/2019 per motivi aggiunti proposto dal medesimo Comune avverso la determina n. 152/2017 che sulla base del decreto aveva disposto l'espropriazione in favore della (OMISSIS) degli immobili interessati dai lavori di realizzazione della centralina, nonché il verbale di riunione del CTR VIA del 26.10.2016, giudizi riuniti che in riferimento a quello promosso dalla (OMISSIS) - avente ad oggetto l'impugnazione del decreto n. 8/2020 della Regione Veneto, con il quale l'Amministrazione procedente dichiarava la decadenza dal titolo autorizzativo di cui al decreto n. 189/2016 per mancato rispetto del termine di inizio dei lavori venivano sospesi ex articolo 295 c.p.c. ritenendo pregiudiziale la definizione del procedimento relativo alla decadenza. Precisava, altresì, il TSAP di avere già pronunciato sentenza non definitiva n. 177/2019, con la quale aveva incaricato il Consiglio superiore dei lavori pubblici di verificare se le opere costruende presentassero profili di dubbia realizzabilità.

All'istanza di regolamento hanno resistito, con distinte memorie i (OMISSIS)- (OMISSIS), il Comune di (OMISSIS) ed il Ministero dei Beni Culturali e del Turismo (MIBACT) - Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio di Verona, Rovigo e Vicenza.

Sono rimaste intime le restanti parti.

Il Pubblico Ministero presso la Corte, in persona del Sostituto Procuratore Generale Alberto Celeste, ha formulato le sue conclusioni, a norma dell'articolo 380 ter c.p.c., nel senso del rigetto del regolamento.

I (OMISSIS)- (OMISSIS) hanno anche curato il deposito di memoria illustrativa in prossimità dell'adunanza camerale.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

La questione posta a queste Sezioni Unite con il regolamento di competenza attiene alla valutazione sul se il TSAP, correttamente investito della causa, abbia legittimamente sospeso i giudizi riuniti introdotti dal Comune di (OMISSIS), nonché da (OMISSIS) e (OMISSIS) a norma dell'articolo 295 c.p.c., in attesa che lo stesso giudice decida sulla legittimità dell'impugnazione proposta dalla (OMISSIS) avverso il decreto n. 8/2020 della Regione Veneto che ha dichiarato la decadenza della ricorrente dal titolo autorizzativo, di cui al decreto n. 189/2016, per mancato rispetto del termine di inizio dei lavori, al fine di evitare possibili contrasti di giudicato sulle domande.

Con il primo motivo di ricorso la (OMISSIS) ha impugnato detto provvedimento denunciando la violazione dell'articolo 295 c.p.c., per avere l'Autorità giudiziaria ritenuto sussistere un nesso di pregiudizialità per presupposizione tra i giudizi di cui sopra atteso che l'eventuale rigetto dell'impugnazione dalla medesima proposta avverso la declaratoria di decadenza, facendo venire meno ab origine gli effetti del provvedimento autorizzatorio gravato, comporterebbe la cessazione della materia del contendere nei giudizi incardinati davanti al TSAP dal Comune e da (OMISSIS) e (OMISSIS), mentre ad avviso della ricorrente si tratterebbe di giudizi del tutto autonomi, in quanto i procedimenti riuniti vertono sulla legittimità del provvedimento di autorizzazione rilasciato per la realizzazione della centralina e quello instaurato dalla (OMISSIS) attiene al provvedimento di decadenza emesso dalla medesima amministrazione.

E' da premettere l'ammissibilità del regolamento per essere stato rispettato il termine previsto dall'articolo 47 c.p.c., comma 2, per essere stata l'ordinanza pronunciata in data 30 luglio 2020 ed il ricorso notificato il 29 settembre 2020.

Passando al merito, la sospensione necessaria prevista dall'articolo 295 c.p.c., stabilisce che "il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere controversia dalla cui definizione dipende la decisione della causa".

Nel testo vigente, così come sostituito dalla L. 26 novembre 1990, n. 353, articolo 35, il legislatore ha inteso attenuare il riferimento al nesso di pregiudizialità penale in consonanza con l'autonomia voluta dal nuovo codice di procedura penale per le azioni civili restitutorie e risarcitorie, eliminandone il relativo riferimento nonché quello relativo al nesso di pregiudizialità amministrativa, esprimendo così, più in generale, il disfavore nei confronti del fenomeno sospensivo in quanto tale.

Questa Corte tuttavia ha già avuto occasione di osservare che benché manchi nel testo il riferimento ad una pregiudiziale controversia amministrativa, non può escludersi in via di principio la configurabilità di una sospensione necessaria qualora sia imposta dall'esigenza di evitare un conflitto di giudicati (Cass. n. 11085 del 2009; Cass. n. 9558 del 2012).

Il problema principale che si è venuto a porre concerne essenzialmente l'interpretazione del concetto di pregiudizialità cui fa riferimento quello di dipendenza enunciato dall'articolo 295 c.p.c., e che presuppone l'analisi del rapporto di possibile interferenza fra decisioni che, con riferimento alla fattispecie oggetto di esame, si pone non sul piano del rito, ma su quello del merito ovvero attiene ad una situazione sostanziale

che rappresenta un fatto costitutivo o comunque un elemento della fattispecie di un'altra situazione sostanziale.

Il concetto di dipendenza fra decisioni può presupporre a sua volta l'esistenza di un rapporto di dipendenza fra le cause. In tale accezione, il nesso di pregiudizialità è posto in collegamento con la disposizione generale contenuta nell'articolo 34 c.p.c., che regola, tra le norme dedicate alle modificazioni della competenza per ragioni di connessione, l'istituto degli accertamenti incidentali, generalmente considerato come espressione di una ratio omologa a quella dell'articolo 295 c.p.c..

Quest'ultima norma prevede, tuttavia, la sospensione del processo dipendente in attesa della definizione, con provvedimento passato in giudicato, di quello pregiudiziale soltanto quando non sia possibile il cumulo nello stesso processo della causa pregiudiziale e di quella dipendente (c.d. *simultaneus processus*) con l'emanazione di un'unica decisione da parte di un solo giudice mediante riunione dei procedimenti (articoli 40 e 274 c.p.c.).

La necessità di decidere (preliminarmente) l'oggetto di una questione pregiudiziale dipende dal fatto che esso è elemento costitutivo del rapporto giuridico oggetto della domanda fatta valere in via principale. L'oggetto della questione pregiudiziale può costituire, alternativamente, un fatto costitutivo oppure impeditivo, modificativo ed estintivo del diritto soggettivo controverso; nel primo caso vi è un rapporto di pregiudizialità - dipendenza, nel secondo un rapporto di pregiudizialità per incompatibilità.

La sospensione prevista dall'articolo 295 c.p.c., presuppone, quindi, le seguenti condizioni: a) che sussista un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra due situazioni sostanziali; b) che queste ultime siano entrambe dedotte in giudizio; c) che non si realizzi o in virtù dell'articolo 34 c.p.c., o per effetto degli articoli 40 e 274 c.p.c., la simultaneità del processo. Il che sta a significare che, in generale, nel nostro ordinamento il giudice della domanda dipendente ha il potere di conoscere incidentalmente della domanda pregiudiziale, salvo quando quest'ultima è dedotta in giudizio principa/iter come oggetto di un'autonoma pretesa.

Distinguendo in via generale e schematica, si è affermato ricorrentemente che:

- integra questione pregiudiziale la sussistenza della pregiudizialità tecnica o tecnico-giuridica o in senso stretto qualora vengano in considerazione più rapporti giuridici uno dei quali (quello pregiudiziale) appartiene alla fattispecie dell'altro che da quello dipende (pregiudicato). In sostanza, l'oggetto della causa pregiudicata non può essere deciso - come sancisce la norma stessa senza la necessaria e preventiva definizione, con efficacia di giudicato, della causa pregiudicante; in tal caso, l'accertamento di un diritto presuppone l'accertamento di un altro diritto;

- integra punto pregiudiziale a sussistenza della pregiudizialità logica qualora un antecedente logico necessario va risolto incidenter tantum rispetto alla decisione della domanda principale che da esso

dipende. In tal caso, l'accertamento dell'esistenza, della validità e della natura di un rapporto giuridico costituisce il presupposto di un diritto.

Il quadro di riferimento è stato poi definito dalle Sezioni Unite, intervenute sulla questione con la sentenza n. 10027 del 2012, le quali hanno affermato che l'istituto processuale della sospensione necessaria è costruito sui seguenti tre presupposti:

- 1) "la rilevazione del rapporto di dipendenza che si effettua ponendo a raffronto gli elementi fondanti delle due cause, quella pregiudicante e quella in tesi pregiudicata";
- 2) "la conseguente necessità che i fatti siano conosciuti e giudicati, secondo diritto, nello stesso modo";
- 3) "lo stato di incertezza in cui il giudizio su quei fatti versa, perché controversi tra le parti.".

La contemporanea sussistenza di questi tre presupposti comporta che la decisione della causa pregiudicante condizioni quella della causa che ne dipende che resta sospesa, a prescindere dal segno che potrà avere la decisione sull'altra e ciò scongiurerebbe il rischio "della duplicazione dell'attività di cognizione nei due processi pendenti".

Alla luce di siffatti principi, osserva il Collegio che nella specie premesso che tutti i procedimenti coinvolti nel regolamento di competenza pendono avanti al medesimo TSAP - nei processi ritenuti pregiudicati (giudizio R.G. n. 47/2017 introdotto dal Comune di (OMISSIS), nonché da (OMISSIS) e (OMISSIS), questi ultimi quali proprietari di un immobile posto in prossimità dell'area interessata dall'opera in contestazione, cui veniva riunito il procedimento R.G. n. 49/2019, proposto per motivi aggiunti dal medesimo Comune avverso la determina n. 152/2017) sono impugnati l'autorizzazione unica n. 189/2016 rilasciata dalla Regione Veneto nei confronti della (OMISSIS) per la realizzazione e gestione della centralina idroelettrica da collocare nel territorio di (OMISSIS), lungo il fiume (OMISSIS), ed il decreto che ha disposto l'espropriazione sempre in favore della (OMISSIS) degli immobili interessati dai lavori di realizzazione della medesima centralina; nel giudizio ritenuto pregiudicante (impugnazione proposta dalla (OMISSIS) avverso il decreto n. 8/2020 della Regione Veneto che ha dichiarato la decadenza della ricorrente dal titolo autorizzativo, di cui al decreto n. 189/2016) si controverte della legittimità della dichiarata decadenza dell'aggiudicataria per mancata osservanza del termine di inizio dei lavori, dunque un posterius rispetto all'autorizzazione unica rilasciata. Sulla base di ciò che viene impugnato è evidente che non sussista la necessità di sospensione dei procedimenti riuniti, ancorché connessi con quello introdotto dalla (OMISSIS), non essendovi il pericolo del conflitto di giudicati, poiché il possibile contrasto al più potrebbe riguardare soltanto gli effetti pratici dell'una o dell'altra pronuncia, precisando come, ovviamente, nel caso de quo il provvedimento di cui si chiede dichiararsi la illegittimità nei giudizi pregiudicati è proprio l'originario provvedimento autorizzativo rilasciato in favore della (OMISSIS) (si ripete, per la realizzazione e alla gestione la centralina idroelettrica), dal quale l'Amministrazione ritiene che la società sia decaduta per protratta inerzia. Quindi si tratta di atto successivo - e non solo temporalmente - rispetto alla valutazione di legittimità dell'atto presupposto autorizzativo, tenendo conto che le statuizioni della decisione del TSAP quanto alla decadenza producono effetti ex nunc, diversamente dall'annullamento dell'autorizzazione rilasciata che ha efficacia ex tunc.

Per completezza argomentativa occorre, infine, rilevare che ricorre tra i giudizi de quibus una parziale diversità di parti, per cui osterebbe alla sospensione necessaria in questo caso anche il rispetto del principio del contraddittorio (Cass. n. 11085 del 2009; Cass. n. 2263 del 2012). In relazione a tale effetto ostativo va osservato che il rapporto di pregiudizialità richiesto dalla norma in esame non può configurarsi nelle ipotesi di cause pendenti tra soggetti diversi, perché la pronuncia di ciascun giudizio, non potendo fare stato nei confronti delle diverse parti dell'altro, non può perciò stesso costituire il necessario antecedente logico giuridico della relativa decisione (Cass. n. 1907 del 2000).

Del resto l'obbligo di sospensione ex articolo 295 c.p.c., insorge quando in un diverso giudizio tra le stesse parti si controverta dell'inesistenza o della nullità assoluta del titolo stesso, dacché al giudicato d'accertamento della nullità, la quale impedisce all'atto di produrre ab origine qualunque effetto, sia pure interinale, si potrebbe contrapporre un distinto giudicato, d'accoglimento della pretesa basata su quel medesimo titolo, contrastante con il primo in quanto presupponente un antecedente logico-giuridico opposto (Cass. n. 17317 del 2002; Cass. n. 4977 del 2001; Cass. n. 787 del 2000; Cass. n. 4730 del 1999; Cass. n. 3059 del 1999 e Cass. n. 7451 del 1997).

Va, in conclusione, accolto il ricorso e per l'effetto va annullata l'ordinanza impugnata, con il conseguente rinvio delle cause al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, dinanzi al quale i giudizi riuniti dovranno proseguire, anche per il regolamento delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte, decidendo a Sezioni Unite, accoglie il ricorso;

annulla l'ordinanza impugnata e dispone la prosecuzione dei processi riuniti dinanzi al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, anche per le spese del regolamento.