

GIURISDIZIONE: Art. 103 Cost. – Controversie in cui non sia parte una P.A. o soggetti ad essa equiparati – Pretesa risarcitoria avanzata nei confronti di funzionari regionali – Giurisdizione del G.O.

Cass. civ., Sez. Unite, 21 dicembre 2020, n. 29175

- in *Studium Iuris*, 7-8, 2021, pag. 940

“[...] nel caso di specie il petitum sostanziale - assunto a criterio basilare del riparto di giurisdizione - va individuato nella responsabilità diretta e personale, ex art. 28 Cost., dei funzionari della Regione Abruzzo i quali, nell'ambito del procedimento amministrativo di rinnovazione o riattivazione della concessione pubblica di sfruttamento di una fonte di acque minerali, avrebbero dato corso a comportamenti lesivi del privato (di natura sostanzialmente dolosa e penalmente rilevante) con abuso delle potestà pubbliche loro conferite.

Indipendentemente dal fatto che tale comportamento abbia determinato la scissione del nesso organico con la pubblica amministrazione di appartenenza, resta che la domanda di risarcimento è stata indirizzata nei confronti dei funzionari in proprio e non dell'ente pubblico (difatti intervenuto volontariamente nel giudizio).

In base ai principi su richiamati non rileva, al fine di sostenere la giurisdizione amministrativa, nè che gli asseriti comportamenti lesivi siano stati veicolati nella forma di provvedimenti impugnabili, nè che questi ultimi possano essere stati in effetti impugnati avanti al giudice amministrativo per la rimozione, con l'annullamento giurisdizionale, dei loro effetti pregiudizievoli.

E neppure conta che il giudice amministrativo, in materia di concessioni pubbliche, eserciti giurisdizione esclusiva sui diritti soggettivi ex art. 133 cod. proc. amm., essendo qui discriminante non la natura della posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal privato (pacificamente di diritto soggettivo), ma la natura - diretta e personale - della responsabilità risarcitoria ascritta ai funzionari, a tale titolo convenuti in proprio [...]”.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

che:

p. 1.1 La Santa Croce srl propone ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, ex art. 41 c.p.c., con riguardo al giudizio civile da essa introdotto avanti al Tribunale di Pescara (rg. n. 4465/18) ed avente ad oggetto domanda di accertamento di responsabilità e risarcimento dei danni nei confronti di F.I., C.G. e L.D., tutti funzionari della Regione Abruzzo e preposti, in particolare, al "Servizio Risorse del Territorio ed Attività Estrattive" del "Dipartimento Opere Pubbliche, Governo del Territorio e Politiche Ambientali, Attività Estrattive Liquide e Gassose".

La società ricorrente, che si richiama per il resto all'allegato atto di citazione ed agli altri atti di causa avanti al Tribunale, premette di:

- operare da anni nel settore dell'estrazione e sfruttamento in concessione pubblica delle acque minerali;

- essere concessionaria, nella Regione Abruzzo, della sorgente denominata "(OMISSIS)" in Comune di (OMISSIS);

aver chiesto alla Regione la riconsegna in concessione di quest'ultima sorgente, di cui era già stata concessionaria fino al 2008 e che poi aveva temporaneamente dismesso per proseguire con lo sfruttamento di altra concessione di portata idrica maggiore;

- essere stata oggetto, in occasione ed a causa dell'istanza di riattivazione dello sfruttamento del "(OMISSIS)", di innumerevoli condotte ostruzionistiche e lesive da parte dei suddetti funzionari, a partire dal novembre 2016 e fino all'ottobre 2018, così quanto a: - richieste di relazioni asseverate comunicate anche ad altre autorità non direttamente interessate dal procedimento; - comunicazione di avvio di un procedimento di decadenza dalla concessione "(OMISSIS)"; - ulteriore richiesta di trasmissione di perizia asseverata sullo stato di conservazione e consistenza delle pertinenze della concessione; istanza rivolta al Ministero della Salute per la sospensione del decreto di riconoscimento delle caratteristiche dell'acqua minerale in oggetto; invito al Servizio del Genio Civile ed alla competente ASL ad espletare visita ispettiva; - ulteriore comunicazione di avvio del procedimento di revoca della concessione; - nota di non sostenibilità e non sfruttabilità del giacimento; - ulteriore comunicazione di avvio di procedura di decadenza dalla concessione; - provvedimento di decadenza per motivi diversi da quelli inizialmente contestati (provvedimento poi annullato dal TAR Abruzzo, anche se con sentenza impugnata avanti al Consiglio di Stato con giudizio tuttora pendente); - ulteriore atto di avvio del procedimento e contestuale diffida per la revoca (anche questo impugnato avanti al TAR Abruzzo, in giudizio pendente); - richiesta alla ASL e ad altre autorità sanitarie di autorizzazioni ed informazioni in capo alla società richiedente; - varie richieste e note negative circa l'assenza delle autorizzazioni igienico-sanitarie necessarie per la ripresa dell'imbottigliamento;

- aver subito ingenti danni dal contegno persecutorio, dilatorio e di rilevanza anche penale (falso; abuso d'ufficio; diffamazione e calunnia) così tenuto (tra l'altro in maniera illogica e priva di ogni sequenzialità procedimentale) dai suddetti funzionari al fine di impedirle, anche con pregiudizievole risalto mediatico della vicenda in ambito locale e via web, la ripresa dello sfruttamento sorgivo in questione;

- aver correttamente convenuto in responsabilità e risarcimento dei danni tali funzionari avanti al giudice ordinario, e non al TAR, atteso che con il loro comportamento questi ultimi avevano perseguito un fine ed un interesse non previsti nè tutelati dall'ordinamento, contrastanti con l'interesse pubblico e tali da far venir meno il nesso di imputabilità delle loro azioni vessatorie direttamente all'amministrazione regionale di appartenenza, ex art. 28 Cost..

Tutto ciò premesso, chiede la ricorrente che, con riguardo al giudizio civile in oggetto (assegnato ad udienza di precisazione delle conclusioni in punto giurisdizione) venga dunque da questa Corte affermata la giurisdizione del giudice ordinario.

p. 1.2 Resiste con controricorso la Regione Abruzzo - interveniente volontaria nel giudizio avanti al tribunale - la quale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per nullità della sua notificazione a mezzo PEC; ciò per mancata attestazione informatica di conformità della procura alle liti notificata anch'essa via PEC in una con il ricorso (L. n. 53 del 1994, art. 3 bis, comma 2; D.L. n. 179 del 2012, art. 16 undecies, conv. L. n. 221 del 2012; art. 83 c.p.c.).

Sul fondo della questione, la Regione chiede che venga affermata la giurisdizione del giudice amministrativo, rilevando che:

- tutte le condotte asseritamente lesive individuate dalla società ricorrente rientravano appieno nelle prescrizioni di legge (L.R. Abruzzo n. 15 del 2002 e ss.mm. sulla disciplina delle acque minerali e termali) e nel corretto esercizio della funzione pubblica;

in quanto tali, esse non erano imputabili personalmente ai funzionari convenuti bensì direttamente, per nesso organico, all'amministrazione regionale competente sul regime di concessione mineraria;

- le stesse contestazioni qui dedotte dalla società ricorrente erano state da questa già fatte oggetto di plurimi ricorsi di annullamento ed ottemperanza avanti al giudice amministrativo, ancora pendenti;

- vertendosi di concessione pubblica, il giudice amministrativo aveva giurisdizione esclusiva in quanto estesa ai diritti soggettivi ex art. 133 cod. proc. amm.vo;

- l'iniziativa avversaria doveva ritenersi chiaramente strumentale, perchè volta a preconstituire i presupposti dell'astensione obbligatoria dei suddetti funzionari dalle altre pratiche concernenti la società ricorrente (così come previsto dall'art. 7 del Codice di comportamento dei dipendenti della Giunta Regionale di cui alla Delib. GR n. 72 del 2014).

I funzionari non si sono costituiti nel presente giudizio.

Il Procuratore Generale ha concluso per l'affermazione della giurisdizione amministrativa, dal momento che i danni lamentati costituiscono diretta conseguenza di provvedimenti amministrativi della Regione e quindi impugnabili, così come effettivamente impugnati, avanti al Tar.

p. 2. L'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso opposta dalla Regione Abruzzo è infondata.

Questa corte di legittimità ha affermato (Cass. SSUU n. 8312/19) che il deposito in cancelleria, nel termine di venti giorni dall'ultima notificazione, di copia analogica della decisione impugnata, sottoscritta con firma autografa e inserita nel fascicolo informatico, priva di attestazione di conformità del difensore, oppure con attestazione priva di sottoscrizione autografa, non determina senz'altro l'improcedibilità del ricorso per cassazione. Ciò, in particolare, non si verifica non solo quando il controricorrente, nel costituirsi, deposita a sua volta copia analogica della decisione ritualmente autenticata, ovvero non disconosca la conformità della copia informale all'originale, ma anche quando, nella mancata costituzione della parte intimata ovvero nel disconoscimento di conformità all'originale da parte di questa, il ricorrente deposita l'asseverazione di conformità all'originale della copia analogica, entro l'udienza di discussione o l'adunanza in Camera di consiglio.

Si è poi, con principio analogo, affermato (Cass. SSUU n. 22438/18) che il deposito in cancelleria, nel termine di venti giorni dall'ultima notifica, di copia analogica del ricorso per cassazione predisposto in originale telematico e notificato a mezzo PEC, senza attestazione di conformità del difensore della L. n. 53 del 1994, ex art. 9, commi 1 bis e 1 ter, o con attestazione priva di sottoscrizione autografa, non ne comporta l'improcedibilità qualora il controricorrente depositi copia analogica del ricorso ritualmente autenticata ovvero non abbia disconosciuto la conformità della copia informale all'originale notificatogli del D.Lgs. n. 82 del 2005, ex art. 23, comma 2. Viceversa, qualora il destinatario della notificazione a mezzo PEC del ricorso nativo digitale rimanga solo intimato, ovvero disconosca la conformità all'originale della copia analogica non autenticata del ricorso tempestivamente depositata, per evitare di incorrere nella dichiarazione di improcedibilità è onere del ricorrente depositare l'asseverazione di conformità all'originale della copia analogica sino all'udienza di discussione o all'adunanza in Camera di consiglio.

Cass. SSUU n. 10266/18 ha altresì osservato che nel giudizio di cassazione, cui - ad eccezione delle comunicazioni e notificazioni a cura della cancelleria del D.L. n. 179 del 2012, ex art. 16, conv. con modif. in L. n. 221 del 2012 - non è stato ancora esteso il processo telematico, è necessario estrarre copie analogiche degli atti digitali ed attestarne la conformità, in virtù del potere appositamente conferito al difensore dalla L. n. 53 del 1994, art. 6 e art. 9, commi 1 bis e 1 ter.

Orbene, nel caso in esame - riferito ad un atto diverso da quelli finora considerati, e tuttavia suscettibile dell'applicazione dello stesso principio la notificazione via Pec del ricorso e della procura alle liti mancava in effetti dell'attestazione di conformità all'originale analogico di

quest'ultima, ma tale lacuna è stata colmata dalla società ricorrente con l'allegazione al ricorso, depositato nel termine di legge, della attestazione di conformità mancante (5 dicembre 2019), appunto concernente non solo il ricorso ma anche la procura speciale alle liti, versata in atti in originale analogico.

Non si ritiene dunque qui applicabile il diverso principio risultante da Cass. Sez. I, n. 12850/19 (inammissibilità del ricorso per difetto di valida e tempestiva procura nel caso in cui la procura alle liti, conferita su supporto cartaceo e copiata per immagine su supporto informatico e, quindi, trasmessa per via telematica unitamente alla notifica del ricorso per cassazione, risulti priva, ai sensi dell'art. 83 c.p.c., comma 3 e D.P.R. n. 123 del 2001, art. 10, dell'asseverazione di conformità all'originale mediante sottoscrizione del procuratore con firma digitale), dal momento che i richiamati riferimenti normativi riguardano l'ipotesi in cui il difensore si costituisca in giudizio attraverso strumenti informatici il che, nel giudizio di legittimità, non è ancora consentito allo stato della vigente legislazione, non essendo ad esso ancora esteso il processo civile telematico.

Nell'attuale contesto - di costituzione in giudizio mediante deposito di fascicolo cartaceo - deve dunque ritenersi che l'attestazione cartacea di conformità all'originale (pure in atti in cartaceo) della procura alle liti notificata via Pec unitamente al ricorso sopperisca non già ad una causa di nullità della notificazione, ma ad una mera irregolarità non invalidante.

p. 3. In accoglimento dell'istanza della ricorrente Santa Croce srl, va qui affermata la giurisdizione del giudice ordinario.

L'art. 103 Cost., attribuisce al giudice amministrativo la giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione in materia di interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche di diritti soggettivi.

In entrambi i casi (interessi legittimi o diritti soggettivi nelle materie previste) la tutela avanti al giudice amministrativo concerne dunque unicamente i giudizi proposti nei confronti della pubblica amministrazione, non anche quelli rivolti a soggetti non appartenenti a quest'ultima.

Queste Sezioni Unite da tempo ribadiscono come l'ordinamento dei criteri di riparto della giurisdizione non permetta, fin dalla su citata matrice costituzionale, di ritenere che il giudice amministrativo possa conoscere di controversie di cui non sia parte una P.A., o soggetti ad essa equiparati, sicchè "la pretesa risarcitoria avanzata nei confronti del funzionario in proprio, cui si imputi l'adozione del provvedimento illegittimo (...), va proposta dinanzi al giudice ordinario"; nè la giurisdizione ordinaria viene meno per il fatto che la domanda sia in ipotesi stata proposta "anche nei confronti dell'ente pubblico (...) sotto il profilo della responsabilità solidale dello stesso, stante

l'inderogabilità per ragioni di connessione della giurisdizione" (Cass. SSUU ord. n. 13659/06, con richiamo di Cass. S.U. nn. 22494/2004, 2560/2005, 7800/2005, 4591/06).

In questa pronuncia (13659/06 cit.) si è pertanto chiarito che:

qualora la domanda sia proposta nei confronti del funzionario, non rileva stabilire se questi abbia agito quale organo dell'ente pubblico di appartenenza ovvero, a causa del perseguimento di finalità private, si sia verificata la cd. "frattura" del rapporto organico con quest'ultimo, posto che, nell'uno come nell'altro caso, l'azione risarcitoria è proposta nei confronti del funzionario in proprio e, quindi, nei confronti di un soggetto privato, distinto dall'amministrazione, con la quale, al più, può risultare solidalmente obbligato ex art. 28 Cost.;

la stessa conclusione (giurisdizione ordinaria) si impone anche quando la pretesa risarcitoria scaturisca dall'adozione da parte del funzionario, convenuto in proprio, di un provvedimento illegittimo, assumendo questa circostanza la valenza di fatto illecito extracontrattuale intercorrente tra privati, e non ostando a ciò la eventuale proposizione della domanda anche nei confronti dell'ente pubblico sotto il profilo della responsabilità solidale dello stesso, posto che l'effettiva riferibilità all'ente dei comportamenti dei funzionari attiene al merito e non alla giurisdizione. Si tratta di indirizzo più volte successivamente riaffermato.

Così, tra le altre, da Cass. SSUU ord. n. 11932/10 in fattispecie di domanda di risarcimento avanzata nei confronti del funzionario di un Comune quale responsabile del procedimento urbanistico di approvazione di una convenzione di lottizzazione, poi dichiarata illegittima; e da Cass. SSUU ord. n. 5408/11, la quale ha altresì precisato che la giurisdizione del giudice ordinario non trova ostacolo nel fatto che il provvedimento dalla cui esecuzione siano derivati i danni richiesti dinanzi a quest'ultimo (per effetto della condotta dolosa o gravemente colposa del funzionario convenuto in proprio) sia stato impugnato nei confronti dell'ente pubblico dinanzi al giudice amministrativo.

Più recentemente, gli stessi principi sono stati confermati da Cass. SSUU ord. n. 6690/20, in fattispecie di domanda risarcitoria avanzata, per abuso dei poteri loro conferiti, direttamente nei confronti di singole persone fisiche in qualità di componenti di un organo collegiale pubblico. Orbene, nel caso di specie il petitum sostanziale - assunto a criterio basilare del riparto di giurisdizione - va individuato nella responsabilità diretta e personale, ex art. 28 Cost., dei funzionari della Regione Abruzzo i quali, nell'ambito del procedimento amministrativo di rinnovazione o riattivazione della concessione pubblica di sfruttamento di una fonte di acque minerali, avrebbero dato corso a comportamenti lesivi del privato (di natura sostanzialmente dolosa e penalmente rilevante) con abuso delle potestà pubbliche loro conferite.

Indipendentemente dal fatto che tale comportamento abbia determinato la scissione del nesso organico con la pubblica amministrazione di appartenenza, resta che la domanda di risarcimento è stata indirizzata nei confronti dei funzionari in proprio e non dell'ente pubblico (difatti intervenuto volontariamente nel giudizio).

In base ai principi su richiamati non rileva, al fine di sostenere la giurisdizione amministrativa, nè che gli asseriti comportamenti lesivi siano stati veicolati nella forma di provvedimenti impugnabili, nè che questi ultimi possano essere stati in effetti impugnati avanti al giudice amministrativo per la rimozione, con l'annullamento giurisdizionale, dei loro effetti pregiudizievoli.

E neppure conta che il giudice amministrativo, in materia di concessioni pubbliche, eserciti giurisdizione esclusiva sui diritti soggettivi ex art. 133 cod. proc. amm., essendo qui discriminante non la natura della posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal privato (pacificamente di diritto soggettivo), ma la natura - diretta e personale - della responsabilità risarcitoria ascritta ai funzionari, a tale titolo convenuti in proprio.

P.Q.M.

La Corte:

dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, cui demanda la decisione sulle spese del presente procedimento.

Conclusion

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 17 novembre 2020.

Depositato in Cancelleria il 21 dicembre 2020