

15894/06



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. Giovanni OLLA - Primo Presidente f.f. -
- Dott. Salvatore SENESE - Presidente di sezione -
- Dott. Francesco CRISTARELLA ORESTANO- Pres.sez.-
- Dott. Alfredo MENSITIERI - Consigliere -
- Dott. Enrico ALTIERI - Consigliere -
- Dott. Maria Gabriella LUCCIOLI - Rel. Consigliere -
- Dott. Giulio GRAZIADEI - Consigliere -
- Dott. Pasquale PICONE - Consigliere -
- Dott. Mario FINOCCHIARO - Consigliere -

Oggetto
 COMUNICAZIONE
 Adm. a
 PROCTO
 AMMINISTR. SO

R.G.N. 7237/04

10582/04

10872/04

Cron. 15896

Rep. 3970

Ud. 15/06/06

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da:

REGIONE TOSCANA, in persona del Presidente pro-tempore,
 elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEL VIMINALE 43,
 presso lo studio dell'avvocato FABIO LORENZONI, che la
 rappresenta e difende unitamente all'avvocato GIUSEPPE
 VINCELLI, giusta delega in calce al ricorso;

- *ricorrente* -

2006

contro

1786

SILICANI RODOLFO, SILICANI ELISABETTA, SILICANI



FRANCESCA, MINISTERO DELL'INTERNO, COMUNE DI SERAVEZZA;

- *intimati* -

e sul 2° ricorso n° 10582/04 proposto da:

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro-tempore, domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

- *ricorrente incidentale* -

contro

REGIONE TOSCANA, SILICANI RODOLFO, SILICANI ELISABETTA, SILICANI FRANCESCA, COMUNE DI SERAVEZZA;

- *intimati* -

e sul 3° ricorso n° 10872/04 proposto da:

SILICANI RODOLFO, SILICANI ELISABETTA, SILICANI FRANCESCA, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA G. CARDUCCI 4, presso lo studio dell'avvocato ROBERTO RIGHI, che li rappresenta e difende, giusta delega a margine del controricorso e ricorso incidentale;

- *controricorrenti e ricorrenti incidentali* -

contro

REGIONE TOSCANA, MINISTERO DELL'INTERNO, COMUNE DI SERAVEZZA;

- *intimati* -

avverso la sentenza n. 17/04 del Tribunale Superiore delle acque pubbliche, depositata il 19/01/04;



udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 15/06/06 dal Consigliere Dott. Maria
Gabriella LUCCIOLI;

udito l'Avvocato Fabio LORENZONI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. Raffaele PALMIERI che ha concluso in via
principale per il rigetto del ricorso, in subordine per
l'accoglimento del secondo motivo, con assorbimento dei
ricorsi incidentali.



SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Rodolfo Silicani, Elisabetta Silicani e Francesca Silicani proponevano ricorso dinanzi al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche nei confronti della Regione Toscana, del Ministero dell' Interno e del Comune di Seravezza, invocando l' annullamento della delibera del Consiglio regionale toscano del 16 luglio 1997 n. 255, concernente gli *eventi alluvionali del 19/06/'96: approvazione della perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico e relative disposizioni di attuazione*; dei decreti del presidente della Giunta regionale toscana del 16 gennaio 1998 n. 16 e 5 marzo 1999 n. 81, aventi ad oggetto gli *eventi alluvionali del giugno 1996 in Versilia e Garfagnana: ricognizione degli immobili che costituiscono ostacolo al regolare deflusso delle acque*, per la parte relativa agli immobili di proprietà dei medesimi ricorrenti siti nel territorio del Comune di Seravezza; del decreto del presidente della Giunta regionale toscana 16 maggio 1998 n. 191, di approvazione del *piano per il completamento degli interventi infrastrutturali di emergenza e prevenzione, III stralcio*; del decreto dirigenziale del Genio civile di Lucca del 15 ottobre 1998 n. 6156, riguardante l' *approvazione del progetto esecutivo dell' intervento di adeguamento delle opere idrauliche del fiume Versilia tra il ponte di via della Sipe e la s.p. Forte dei Marmi*; del decreto del presidente della Giunta regionale toscana del 3 aprile 2000 n. 80, recante *approvazione del piano per il completamento degli interventi infrastrutturali di emergenza e prevenzione conseguenti all' alluvione del 19 giugno 1996, IV stralcio*, nella parte presupponente l' espropriazione e la demolizione degli immobili di proprietà Silicani.



Costituitosi il contraddittorio, con sentenza del 10 dicembre 2003 - 19 gennaio 2004 il Tribunale Superiore accoglieva il ricorso ed annullava gli atti impugnati, per l' assorbente considerazione che in relazione alla procedura in discorso, conclusasi con l' approvazione del progetto di intervento e la connessa occupazione di urgenza, era stato omesso l' avviso di avvio del procedimento previsto dagli artt. 7 e 8 della legge n. 241 del 1990.

Avverso tale sentenza proponeva ricorso per cassazione la Regione Toscana deducendo due motivi. Resistevano con controricorso il Ministero dell' Interno, che contestualmente proponeva ricorso incidentale condizionato, ed i congiunti Silicani, che proponevano anch' essi ricorso incidentale condizionato.

Il Comune di Seravezza non svolgeva attività difensiva.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Va innanzi tutto disposta la riunione del ricorso principale e dei ricorsi incidentali condizionati, ai sensi dell' art. 335 c.p.c.

Con il primo motivo del ricorso principale, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 8 e 13 della legge 7 agosto 1990 n. 241, la Regione Toscana deduce che erroneamente la sentenza impugnata ha ritenuto la necessità nella fattispecie in esame del preavviso procedimentale, atteso che, pur trattandosi di procedura preordinata alla occupazione di urgenza e quindi alla espropriazione del compendio immobiliare di proprietà dei Silicani, detto preavviso non era richiesto per la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico, integrando la relativa delibera un atto a contenuto generale. Deduce altresì che è la stessa legge 31 dicembre 1996 n. 677

Handwritten signature



a dettare i criteri per la individuazione delle aree a rischio idrogeologico, così superando l' esigenza della partecipazione dei soggetti interessati, e che comunque i Silicani erano a conoscenza del procedimento e dei provvedimenti impugnati, avendo incaricato un loro tecnico di prender parte alla riunione fissata presso gli uffici regionali deputati agli interventi straordinari di protezione.

Il motivo è infondato. Come è noto, la legge *breve* sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990 n. 241 ha esteso il principio di partecipazione alla generalità dei procedimenti amministrativi, ad eccezione delle ipotesi indicate nell' art. 13, che esclude l' operatività delle disposizioni contenute nel capo III *nei confronti dell' attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione* (comma 1), nonché nei confronti dei *procedimenti tributari, per i quali restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano* (comma 2).

Il legislatore del 1990 ha così inteso recepire le istanze partecipative dei cittadini in ragione dei principi di democrazia e trasparenza, assumendo a sistema - come la dottrina non ha mancato di evidenziare - un modello formale minimo di garanzie procedurali nel rapporto tra amministrazione e privati, nonché, per alcuni profili, nei rapporti tra amministrazioni, che si traduce in un sistema di doppia garanzia: per i privati, che possono prospettare le loro valutazioni ed eventualmente orientare l' esito finale dell' azione amministrativa, e per la stessa amministrazione procedente, posta in grado di trarre dal

g. b. v. t.



contraddittorio elementi utili a perseguire un risultato ispirato alle regole della adeguata ponderazione delle scelte e del buon andamento dell' azione amministrativa, con l' ulteriore beneficio della riduzione del contenzioso.

Al fine di consentire la partecipazione diretta ed immediata del cittadino, e quindi di realizzare un' attività istruttoria aperta, informata, completa ed esauriente, l' art. 7 dispone che, *ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento*, l' autorità procedente comunichi l' avvio del procedimento stesso - contenente le indicazioni elencate nel successivo art. 8 (successivamente modificato dall' art. 5 della legge 11 febbraio 2005 n. 15) - personalmente ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e a quelli che per legge debbono intervenire, nonché ai soggetti, individuati o facilmente individuabili diversi dai diretti destinatari, cui possa derivare un pregiudizio da un provvedimento.

La disciplina dettata dalla legge statale trova pieno riscontro negli artt. 10 e s. della legge regionale della Toscana 20 gennaio 1995 n. 9, recanti disposizioni in tema di avvio del procedimento amministrativo. La giurisprudenza amministrativa ha da tempo affermato l' estensibilità dei richiamati principi partecipativi alle procedure preordinate alla espropriazione, traendone la logica conseguenza della invalidità del provvedimento dichiarativo della pubblica utilità e di urgenza ed indifferibilità delle opere che consegue implicitamente, ai sensi dell' art. 1 della legge 3 gennaio 1978 n. 1, all' approvazione dei progetti di opere pubbliche, ove esso non sia stato preceduto dalla

precisat.



comunicazione di avvio del procedimento (v. per tutte Cons. St. 2003 n. 2004; 2002 n. 5443; 2002 n. 5284; 2002 n. 2280; 2002 n. 457; Ad.plen. 2002 n. 8; Ad. plen. 1999 n. 14).

Né può indurre a diverse conclusioni il rilievo della ricorrente secondo il quale nella fattispecie in esame è la stessa legge 31 dicembre 1996 n. 677, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 12 novembre 1996 n. 576, recante interventi urgenti a favore delle zone colpite dagli eventi calamitosi dei mesi di giugno ed ottobre 1996, a dettare i criteri per l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico: costituisce indirizzo da tempo consolidato che le esigenze di partecipazione, di trasparenza e di prevenzione del contenzioso che ispirano la normativa in esame restano ferme anche quando i presupposti del provvedimento da adottare siano fissati in modo preciso e puntuale dalla legge, occorrendo comunque accertarne la effettiva esistenza, eventualmente anche attraverso un'indagine di tipo tecnico, ovvero definirne la qualificazione giuridica, e ravvisandosi quindi anche in tali casi il cd. *interesse procedimentale*, con il riconoscimento al privato della possibilità di intervenire per prospettare fatti, argomenti e temi di indagine diretti ad indirizzare in senso a lui favorevole il provvedimento finale (Cass. 2002 n. 68; S.U. 2000 n. 82; Cons. St. 2002 n. 2972; 2002 n. 2516).

Non può ancora validamente sostenersi che il provvedimento di perimetrazione integri un atto a contenuto generale, riconducibile alla sfera di esenzione di cui al richiamato art. 13, trattandosi di provvedimento funzionalmente diretto ad individuare, anche attraverso la relativa cartografia, le aree a rischio idrogeologico, tale

Loaio



da rendere agevolmente identificabili i proprietari dei beni incidenti sulle aree *perimtrate*, il cui intervento può chiaramente svolgere un ruolo significativo prima che la localizzazione di dette aree diventi definitiva e le scelte dell' Amministrazione irreversibili.

Altrettanto correttamente la sentenza impugnata ha escluso che la partecipazione di un tecnico per conto dei Silicani alla riunione tenuta presso la sede della Regione il 15 luglio 1999 avesse comunque soddisfatto l' esigenza di partecipazione degli interessati al procedimento, atteso che a fronte della incontestata omissione della comunicazione - che il richiamato art. 8 impone sia effettuata personalmente e contenga, come già rilevato, l' indicazione degli elementi nella stessa norma specificati - una mera conoscenza di fatto del procedimento, che l' intervento di detto soggetto consente di desumere, non può considerarsi equivalente alla rituale, tempestiva e completa comunicazione.

Sulla base dei richiamati principi appare immune da censure la sentenza impugnata per aver ritenuto che la omissione da parte della Regione della comunicazione dell' avvio del procedimento ai Silicani, quali proprietari delle porzioni immobiliari interessate dalla perimetrazione e dalla successiva attività diretta alla espropriazione, comportasse l' invalidità del primo provvedimento ed in via derivata di tutti i provvedimenti successivi impugnati.

Con il secondo motivo, denunciando violazione e falsa applicazione dell' art. 112 c.p.c., si deduce che, pur avendo chiesto i Silicani l' annullamento degli atti impugnati limitatamente alle parti interessanti

Luciani



gli immobili di loro proprietà, il Tribunale Superiore ha disposto l'annullamento di essi senza limitazioni.

La censura è inammissibile. Ed invero una lettura complessiva della sentenza in esame, che nella parte espositiva ha chiaramente indicato la portata ed i limiti della domanda dei Silicani, specificando in relazione a ciascuno degli atti impugnati l'ambito dell'invocato annullamento, e che nella parte dispositiva, nell'accogliere il ricorso, ha genericamente pronunciato l'annullamento di detti atti, consente di ritenere che il Tribunale Superiore, nonostante la mancata delimitazione del disposto annullamento, abbia in realtà inteso accogliere il ricorso nei limiti del *petitum*.

Il rigetto del ricorso principale comporta l'assorbimento dei ricorsi incidentali condizionati.

Si ravvisano giusti motivi per la compensazione tra le parti costituite delle spese di questo giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte di Cassazione, a sezioni unite, riunisce i ricorsi, rigetta il ricorso principale e dichiara assorbiti quelli incidentali condizionati. Compensa tra le parti costituite le spese di questo giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio delle sezioni unite civili il 15 giugno 2006.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

Gabriella Lucchi

IL PRESIDENTE

[Signature]

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista

Depositata in Cancelleria



oggi, **13 LUG. 2006**

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista