

17831/07



ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE BOLLI - ESENTE DECRETI

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

oggetto: risarcimento

SEZIONI UNITE CIVILI

danni da inerzia della

composta dai Magistrati:

P.A. e giurisdizione.

dr. Alessandro Criscuolo	Primo Presidente	f.f. R.G. N.34449/06
dr. Roberto Preden	Presidente di sezione	
dr. Francesco Trifone	Consigliere	
dr. Giovanni Settimj	Consigliere	
dr. Salvatore Salvago	Consigliere	Cron. 17831
dr. Fabrizio Forte	Consigliere rel.	Rep.
dr. Saverio Toffoli	Consigliere	
dr. Francesco Tirelli	Consigliere	
dr. Bruno Balletti	Consigliere	

ha pronunciato la seguente:

Ad. 10.07.2007

O R D I N A N Z A

sul ricorso iscritto al n. 34449 del Ruolo Generale dell'art. 41 c.p.c., per regolamento preventivo di giurisdizione proposto:

DA

SOCIETA' ITALIANA SALI ALCALINI (ITALKALI), con sede in Palermo, in persona del presidente del consiglio di amministrazione p.t., elettivamente domiciliato in Roma, al Corso del Rinascimento n. 11, presso l'avv. Giovanni Pellegrino che, con l'avv. Gustavo Visentini,

la rappresenta e difende, per procura speciale per
notar Morello, del 12 dicembre 2006, Rep. n. 24064

RICORRENTE

CONTRO

ASSESSORATO ALL'INDUSTRIA DELLA REGIONE SICILIANA, in
persona dell'assessore in carica e MINISTERO DELLO
SVILUPPO ECONOMICO (già MINISTERO DELLE ATTIVITA'
PRODUTTIVE), in persona del Ministro, ex lege
domiciliati in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12,
presso l'Avvocatura Generale dello Stato e da questa
rappresentati e difesi.

RESISTENTI

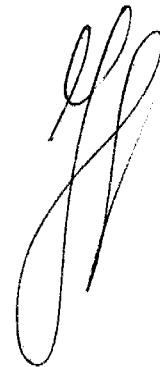
NONCHE'

1) ENTE MINERARIO SICILIANO (EMS) in liquidazione, in
persona del Commissario liquidatore p.t. nel domicilio
eletto con il procuratore costituito avv. Luigi
Sciarrino in Roma, alla Via Veneto n. 108, presso
l'avv. Valerio Pescatore.

2) INDUSTRIA SALI POTASSICI E AFFINI (ISPEA) s.p.a.,
in liquidazione, in persona del liquidatore, nel
domicilio eletto con il procuratore costituito avv.
Luigi Sciarrino in Roma, alla Piazza Augusto
Imperatore n. 22, presso l'avv. Guido Pottino.

INTIMATI

nella causa iscritta al n. 26872/06 del R.G. degli affari civili, pendente dinanzi alla II^a sezione civile del Tribunale di Roma, promossa dalla Società Italiana Sali Alcalini (d'ora in avanti: ITALKALI) nei confronti dell'Assessorato all'Industria della Regione siciliana (da ora: Assessorato regionale), del Ministero dello sviluppo economico (da ora: Ministero), dell'Ente minerario siciliano (d'ora in avanti: EMS) e dell'Industria Sali Potassici ed affini (da ora: ISPEA), con citazione notificata l'8 aprile 2005, con la quale è stata chiesta la condanna dell'Assessorato regionale e/o del Ministero, oltre che dell'EMS e dell'ISPEA, per la parte loro imputabile, al risarcimento dei danni derivati dall'inerzia del primo, che non ha realizzato le infrastrutture necessarie all'adduzione a mare dei residui dell'attività industriale dell'attrice, impedendole l'esercizio dell'impresa e dalle condotte del secondo che ha sospeso o revocato contributi e sovvenzioni collegati a detta attività imprenditoriale oltre che l'accertamento della risoluzione dei contratti di cessione di impianti e di locazione degli stessi stipulati da ITALKALI con EMS e ISPEA, per l'impossibilità sopravvenuta delle prestazioni



conseguente agli illeciti di cui sopra.

PREMESSO IN FATTO

Con la citazione di cui sopra, la ITALKALI, gestrice della miniera e degli impianti di Pasquasia (EN) oltre che dello stabilimento di Casteltermini (AG) per la produzione di sali potassici con il minerale estratto, strutture di proprietà dell'ISPEA della quale unico azionista è l'EMS, date in locazione e poi promesse in vendita all'istante, deduceva di avere proceduto a rilevanti investimenti in esse (anche con contributi dello stesso EMS per 29 miliardi), per riprendere e rendere efficiente la produzione della salgemma, interrotta da un sequestro disposto dal giudice penale degli scarichi industriali considerati inquinanti e mai ripristinati a seguito del cambiamento della normativa regionale che li disciplina (legge della Regione Siciliana 15 maggio 1986 n. 27).

Si è assunto in citazione che la produzione di salgemma non si è potuta riprendere, per effetto della inerzia dell'Assessorato regionale, al quale la legge della Regione Siciliana 1 dicembre 1991 n. 8 ha demandato di eseguire le opere di adduzione diretta a mare degli scarichi industriali degli impianti dell'attrice, mai realizzate, con conseguenti gravi



danni per l'istante, sia per gli investimenti già effettuati che in rapporto al fatto che, a seguito della impossibilità di proseguire la produzione, il Ministero ha ritirato e sospeso benefici e agevolazioni già disposti a sostegno dei tali investimenti della ITALKALI nel settore dei sali potassici, determinando quindi perdite e mancati guadagni della società imputabili a responsabilità solidale e/o alternativa dell'Assessorato e del Ministero convenuti.

In particolare il Ministero ha revocato i contributi in conto capitale e interessi concessi per gli investimenti da effettuare nella miniera e negli impianti annessi, il cui affitto è da considerarsi venuto meno, per effetto della impossibilità sopravvenuta del suo sfruttamento, divenuto inutile per non essere più in esercizio gli stabilimenti che dovevano utilizzare il minerale estratto, perché privi delle infrastrutture necessarie agli scarichi in mare dei residui della produzione.

Si assume poi con la citazione che deve ritenersi risolto anche il contratto preliminare di cessione dello stabilimento dato in locazione dalla Ispea, con conseguente obbligo di quest'ultima di corrispondere

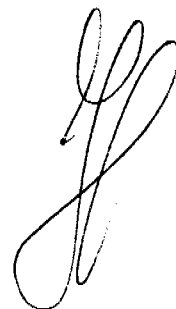


il valore delle migliorie e addizioni realizzate all'attrice.

Pertanto la ITALKALI ha domandato con la citazione: 1) che il Ministero sia condannato a pagarle la somma, da determinare in base agli indici ISTAT, occorrente a ripristinare il potere di acquisto, alla data della riscossione, del contributo ministeriale di euro 4.786.193,15, liquidato con D.M. B4/CD/8 del 27.7.04, con l'ammontare degli oneri finanziari sostenuti dalla società a causa della mancata erogazione del mutuo agevolato, revocato con l'art. 2 dello stesso D.M., e con gli interessi sulle somme indicate, compresi quelli anatocistici, oltre la quota proporzionale agli investimenti effettuati dei contributi revocati totalmente con i decreti BA/RC/8 del 15 febbraio 2002, n.ri 6970, 6971, 6972, 6973: 2) che sia dichiarato privo di effetti giuridici il contratto del 12 giugno 1991, concluso tra ITALKALI ed EMS e confermato con atto del 12 marzo 1993, che obbliga quest'ultimo a far trasferire dalla sua controllata ISPEA all'attrice i complessi industriali di Pasquasia e Casteltermini, già condotti in locazione dalla istante e di contribuire, con ventinove miliardi di lire, ai costi gravanti sulla futura acquirente per la ripresa della



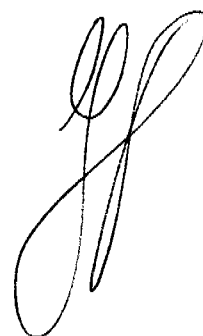
attività produttiva, con conseguente dichiarazione di inefficacia dell'invito a contrarre notificato il 23 maggio 2005, dandosi atto che l'attrice non è obbligata ad acquistare da Ispea i complessi industriali condotti in affitto divenuti non più utilizzabili per la mancata realizzazione dall'Assessorato regionale delle infrastrutture di cui alla legge regionale n. 8/1991, rilevando inoltre il rifiuto di Ispea di corrispondere ad ITALKALI l'incremento di valore dei complessi industriali di cui sopra e quello dell'EMS di procedere al conguaglio dei ventinove miliardi di lire pagati nel dicembre 1993, in rapporto alle somme erogate in fatto dall'attrice per la riattivazione dei complessi industriali di cui sopra; 3) che l'EMS sia condannato a pagare all'attrice in euro la somma di € 9.927.000.000, con rivalutazione e interessi anatocistici; 4) che sia determinato l'ammontare del danno emergente e del lucro cessante dovuti ad ITALKALI, per la perdita della produzione del solfato di potassio conseguente alla mancata realizzazione delle infrastrutture previste e finanziate con la legge della Regione siciliana n. 8 del 1991; 5) che l'Assessorato infine sia condannato, in solido con il



Ministero, oltre che con EMS e Ispea, per la parte ascrivibile a loro responsabilità, a pagare ad ITALKALI le somme di cui sopra, rivalutate e con gli interessi anatocistici, dichiarando tenuti tutti i convenuti in solido a pagare le spese di causa.

L'Assessorato all'Industria della Regione siciliana, del quale si è chiesta la condanna a titolo di risarcimento dei danni per la inerzia nella realizzazione delle opere di cui sopra, costituitosi in giudizio, ha eccepito l'assenza di ogni diritto di Italkali, da ritenersi titolare di un interesse di mero fatto all'esecuzione delle infrastrutture di adduzione a mare degli scarichi delle sue attività industriali, la cui mancanza erroneamente s'è ritenuta in domanda fonte dei danni ingiusti, per i quali si è chiesto il risarcimento, anche se l'esposizione della stessa causa petendi rende difficile, secondo tale convenuto, la stessa individuazione della effettiva pretesa di controparte (petitum sostanziale).

Udito l'avv. Pellegrino, all'adunanza in camera di consiglio del 10 luglio 2007, che ha insistito perché sia dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, e lette le conclusioni scritte, del 19 aprile 2007, del sostituto Procuratore Generale dr. Massimo Fedeli,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

che ha chiesto di dichiarare la giurisdizione del giudice amministrativo, con ogni statuizione consequenziale, perché, anche se la ricorrente afferma che la domanda di risarcimento proposta deriva dalla responsabilità extracontrattuale dell'Assessorato regionale, per non avere realizzato gli scarichi di cui alla L.R. Sicilia n. 8 del 1991 e da quella concorrente, solidale e/o alternativa, del Ministero, per avere revocato contributi già riconosciuti alla ricorrente, oggetto della controversia devono invece ritenersi essere da un canto il mancato esercizio di poteri discrezionali che la legge riconosce all'Assessorato convenuto, nella realizzazione delle infrastrutture per gli scarichi industriali e, d'altro canto, l'abuso dei poteri di revoca dei contributi e delle agevolazioni da parte del Ministero, costituenti i presupposti delle domande di ITALKALI, con lesione conseguente di interessi legittimi e non di diritti soggettivi dell'attrice e riconoscimento della giurisdizione dei soli giudici amministrativi.

OSSERVA

Con ricorso alla Corte di cassazione a sezioni unite civili notificato alle controparti il 13 - 14 dicembre 2006 e illustrato da memoria ai sensi dell'art. 378

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, located on the right side of the page.

c.p.c., la Italkali, deducendo che è incontestata la giurisdizione del giudice ordinario sulle sue domande nei confronti dell'EMS e dell'Ispea, che non hanno eccepito il difetto di giurisdizione, chiede a questa Corte di accertare la sussistenza del potere di conoscere la causa per il già adito giudice ordinario, in ordine alle sue domande di risarcimento dei danni nei confronti dell'Assessorato regionale e del Ministero, fondate sull'art. 2043 c.c. e sulla mancata esecuzione degli impianti di adduzione a mare dei rifiuti industriali di Pasquasia (EN) e di Casteltermini, che ha determinato la chiusura degli impianti da essa gestiti e la fine della sua attività di produzione della salgemma.

Si deduce in domanda che l'Assessore regionale avrebbe ommesso di appaltare i lavori per le infrastrutture a servizio dello stabilimento di Casteltermini e sospeso l'aggiudicazione di quelle da costruire per gli impianti di Pasquasia, opere già deliberate dalla competente commissione legislativa del parlamento regionale e approvate dal precedente assessore.

Tale inerzia materiale dovrebbe qualificarsi comportamento di mero fatto colposo, fonte di responsabilità extracontrattuale, che nel caso ha

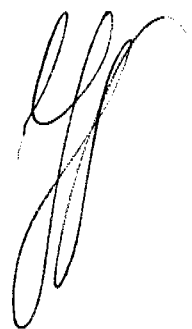


cagionato danni gravissimi all'attrice.

Ad avviso della ricorrente, non si verte in un caso di violazione di un obbligo da una delle parti di un rapporto intersoggettivo, ma in una fattispecie di mancata attuazione di un dovere generale di diligenza e di quello specifico di buon andamento degli uffici amministrativi, di cui all'art. 97 Cost., da parte dell'Assessorato regionale, con lesione conseguente dei diritti dell'attrice.

La lesione del patrimonio di ITALKALI, secondo la domanda di questa, è stata effetto della mancata realizzazione di infrastrutture da parte dell'Assessorato resistente, con irrilevanza conseguente dei provvedimenti di questo e esclusivo rilievo della inerzia che ha determinato l'inesistenza delle opere di scarico e adduzione a mare dei residui industriali degli impianti dell'attrice; nessun rilievo hanno quindi nella fattispecie, secondo la ricorrente, il mancato appalto o l'omessa conclusione della gara per realizzare le opere di cui sopra.

L'inerzia di fatto dell'amministrazione regionale nella esecuzione degli scarichi ha determinato la cessazione della produzione da parte della ricorrente: da questa è derivata non solo la perdita dei



contributi e delle agevolazioni già disposti dal Ministero intimato in ragione della vigente legislazione, con la sospensione in fatto della erogazione in conto interessi e in conto capitale dei contributi stessi, pagati parzialmente dopo molto tempo senza rivalutazione, e il venir meno dei mutui agevolati ad essa concessi, ma anche la risoluzione per impossibilità sopravvenuta dei contratti di locazione e promessa di cessione degli impianti, stipulati con Ispea ed EMS, che l'attrice ha chiesto al Tribunale di Roma di dichiarare.

Le domande di risarcimento connesse alla inattività materiale dell'Assessorato regionale e alla revoca parziale e sospensione di fatto dei contributi e delle agevolazioni del Ministero, secondo la ricorrente, non possono che considerarsi fondate sulla lesione di diritti soggettivi e assoggettate alla giurisdizione del giudice ordinario, dovendosi ritenere l'illecito extracontrattuale delle autorità amministrative evocate in causa costituito dalla violazione dei doveri di diligenza e di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., lesivi di situazioni soggettive qualificabili come diritti soggettivi di ITALKALI ex art. 2043 c.c.



2. Il regolamento preventivo di giurisdizione di Italkali, anche se essa è attrice nel processo in corso dinanzi al Tribunale di Roma, è ammissibile, in quanto l'art. 41 c.p.c. riconosce la facoltà di proporlo a "ciascuna parte" del giudizio e sussiste palese un interesse concreto e immediato della istante ad una definizione della questione da parte delle Sezioni Unite in via definitiva e immodificabile, Con il presente regolamento, l'istante vuole evitare che la determinazione della giurisdizione sulla presente controversia possa incorrere in successive modifiche nel corso del processo, ritardandone la definizione, anche per ottenere un giusto processo di durata ragionevole ai sensi dell'art. 111 della Cost. (su tale interesse, anche se l'istante è lo stesso attore nel giudizio che chiede la conferma della giurisdizione del giudice da lui adito, cfr. S.U. 15 dicembre 1977 n. 5466, 25 luglio 2002 n. 10995, ord. 20 aprile 2006 n. 9196).

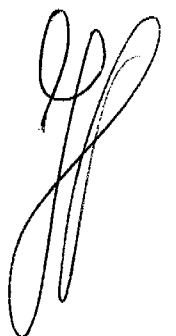
Nel caso, i dubbi sollevati sulla giurisdizione con il presente ricorso sorgono anche a seguito della specifica eccezione dell'Assessorato regionale in ordine al difetto di giurisdizione dell'A.G.O.: per tale profilo deve quindi confermarsi l'interesse alla



risoluzione in via preventiva della questione di giurisdizione prospettata con il ricorso.

3. Sussiste la giurisdizione del giudice ordinario sulla controversia relativa alla risoluzione, per impossibilità sopravvenuta della produzione di salemma, impedita dalla omessa realizzazione degli scarichi di residui industriali da parte dell'Assessorato regionale, dei contratti di locazione e di promessa di cessione degli impianti e stabilimenti, conclusi dalla ricorrente con la ISPEA e l'EMS; in tale controversia, infatti, il factum principis, costituito dalla inerzia della P.A. e impeditivo della prosecuzione dei rapporti, ha mero rilievo di presupposto di fatto della dedotta ineseguibilità dei contratti conclusi dalle parti che hanno agito jure privatorum, con il conseguente venir meno del collegamento funzionale dei reciproci obblighi e diritti soggettivi sorti da tali atti e quindi la loro eventuale risoluzione deve dichiararsi dall'autorità giudiziaria ordinaria, ai sensi degli artt. 102 e 113 Cost., come non è neppure contestato dalle predette parti convenute in relazione a tale specifica domanda.

In rapporto alla richiesta di condanna, solidale e/o



alternativa, al risarcimento dei danni dell'Assessorato regionale e del Ministero come degli altri convenuti in proporzione alla loro eventuale responsabilità, la questione deve esaminarsi, accertando anzitutto se la controversia sia oggetto della giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi.

In caso di esito negativo di tale accertamento, vanno individuati i fatti posti a fondamento delle pretese risarcitorie di ITALKALI, per rilevare se l'azione in concreto proposta tenda alla tutela, nei confronti delle indicate pubbliche amministrazioni, di interessi legittimi, ai sensi degli artt. 103 e 113 Cost., ovvero prospetti la mera lesione di diritti soggettivi, come si afferma in ricorso, per effetto di un'inerzia costituente comportamento materiale dello Assessorato convenuto, da qualificare unica causa petendi della domanda nei confronti di questo, per non avere esso costruito le infrastrutture di sua competenza e del Ministero, le cui condotte, anche se costituite da atti, sono però ritenuti dall'attrice mero effetto del blocco della sua produzione, derivato dall'illecita inattività dell'autorità regionale e quindi comunque incidenti su suoi diritti soggettivi.



La legge della Regione siciliana 1' febbraio 1991 n. 8, che prevede "interventi per l'Ente Minerario siciliano per la ripresa produttiva nel settore dei sali alcalini", sancisce, al 1' comma dell'art. 2, che "l'assessore regionale per l'industria è autorizzato a realizzare, tramite gli uffici del Genio civile competenti per territorio, ovvero tramite i consorzi per le aree di sviluppo industriale, le infrastrutture occorrenti al funzionamento del settore dei sali alcalini relative agli impianti idrici, fognari e di smaltimento rifiuti", prevedendo, al comma successivo, lo stanziamento annuale di trentacinque miliardi per il 1991 e il 1992, per la costruzione di tali opere. Il 3' comma dello stesso art. 2 stabilisce poi che "l'assessore regionale per l'industria sottopone per il parere il programma per l'utilizzazione delle somme di cui ai commi primo e secondo alla competente commissione legislativa dell'assemblea regionale siciliana", programma che viene infine da lui adottato per realizzare, a mezzo degli uffici e consorzi indicati, gli impianti "idrici, fognari e di smaltimento rifiuti" di cui sopra.

La citata legge regionale tende a promuovere e sviluppare la libera iniziativa economica privata,



riconosciuta nel settore dei sali alcalini di interesse collettivo e non attiene di certo alla materia "urbanistica", neppure nell'ampio senso di cui all'art. 34, comma 2, del D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 80, come sostituito dall'art. 7, comma 1, lett. b) della legge 21 luglio 2000 n. 205, per il quale tale materia "concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio", come bene da tutelare nell'interesse comune e generale, in quanto le "infrastrutture" previste in concreto dalla legge non sono a servizio della generalità dei cittadini, ma devono realizzarsi in via esclusiva e funzionale a servizio dell'attività economica e imprenditoriale svolta pure dall'attrice, nel settore specifico che la normativa della Regione intende promuovere e far sviluppare.

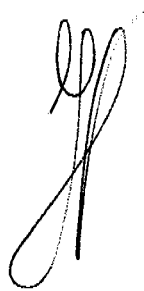
La disciplina edilizia e urbanistica, che in concreto potrà assumere rilievo anche nella realizzazione delle infrastrutture di cui alla citata legge regionale siciliana, non incide nella fattispecie per cui è causa e in rapporto all'azione risarcitoria oggetto della controversia, nella quale anzi si lamenta in concreto l'assoluta inerzia dell'amministrazione regionale, che nessun "uso" ha fatto del territorio per realizzare le opere necessarie allo svolgimento



dell'attività economica e produttiva della istante.
Nessun riferimento vi può essere poi alla materia dell'espletamento dei pubblici servizi, neppure con riferimento alla rimozione dei rifiuti industriali che le infrastrutture previste dalla più volte citata legge regionale intendono realizzare, perché oggetto della controversia non è un'attività qualificabile come servizio pubblico.

Deve pertanto negarsi che la cognizione del giudice amministrativo possa radicarsi, nella fattispecie, sul ~~del~~ D.Lgs. n. 80 del 1998, come modificato dalla legge n. 205 del 2000 e in specie sull'art. 35 di tale decreto, che consente al giudice amministrativo di disporre anche il risarcimento del danno ingiusto.

L'ITALKALI lamenta infatti nella sua domanda la sola violazione dei principi di buona amministrazione da parte dell'Assessorato regionale, per non avere realizzato le infrastrutture di adduzione dei suoi scarichi minerari e industriali in mare, censurando in tal modo il mero comportamento di fatto inerte della P.A., non espressivo di un mancato esercizio dei poteri autoritativi di questa che non assumono rilievo nella fattispecie, considerato il carattere generale della normativa richiamata, che consente una condotta



positiva dell'autorità regionale evocata in causa ma non la impone, condotta che, se vi fosse stata, avrebbe potuto evitare i danni subiti dalla istante e da essa ritenuti ingiusti, secondo quanto si assume con la citazione.

Pure nelle materie che il D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 80, come modificato dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000 n. 205, riserva alla giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi, si è ormai chiarito che i "comportamenti materiali" sono esclusi da tale cognizione giurisdizionale, quando con essi non si eserciti "nemmeno mediatamente e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici, alcun pubblico potere" (C.Cost. 6 luglio 2004 n. 204).

Si è anzi precisato, con sentenza dello stesso giudice delle leggi dell'11 maggio 2006 n. 191, relativa all'espropriazione per causa di pubblica utilità, ma esplicativa di principi generali applicabili in ogni processo, che i giudici amministrativi possono conoscere delle controversie di cui sopra solo "nelle ipotesi in cui i <<comportamenti>> causativi di danno ingiusto... sono riconducibili all'esercizio del pubblico potere dell'amministrazione", cioè allorché



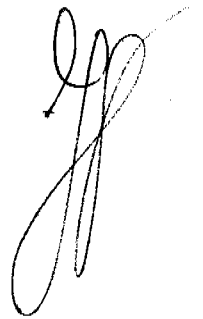
tali condotte materiali positive o negative costituiscono "esercizio, ancorché viziato da illegittimità, della funzione pubblica della pubblica amministrazione... laddove deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima la devoluzione alla giurisdizione esclusiva di comportamenti posti in essere in carenza di potere o in via di mero fatto" (così testualmente la pronuncia da ultimo citata).

Dato che a base della domanda di risarcimento dei danni vi è nella fattispecie un comportamento di mero fatto costituito dalla inattività materiale dell'Assessorato regionale, esclusa nella vicenda la esistenza di qualsiasi atto o provvedimento amministrativo assoggettato alla giurisdizione di legittimità dei giudici amministrativi, deve negarsi anche che detta inattività sia espressione di un qualsiasi esercizio di poteri autoritativi da parte della P.A., che giustifichi la cognizione anche di merito relativa all'eventuale risarcimento dei danni e ai diritti patrimoniali consequenziali dei predetti giudici ai sensi dell'art. 7 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, come successivamente modificato, che riconosce tale potere cognitivo al tribunale amministrativo regionale solo "nell'ambito della sua



giurisdizione", che nel caso non sussiste per le ragioni dette.

In effetti i principi enunciati per denegare la giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi in materie nelle quali la stessa legge prevede che sia ad essi riservata anche la tutela dei diritti soggettivi, non possono non applicarsi anche quando, come nella concreta fattispecie, l'inerzia dell'amministrazione costituisce una mera inattività materiale, soggetta al principio generale del "neminem laedere" (art. 2043 c.c.) e posta a fondamento della azione risarcitoria solo in quanto violativa dei canoni generali di diligenza e prudenza e dei principi di buon andamento dell'amministrazione, deducendosi specificamente la lesione concreta del diritto dell'attrice di esercitare un'attività espressione del diritto di libera iniziativa economica privata, riconosciuto dall'art. 41 della Costituzione (sulla giurisdizione ordinaria, sia pure in rapporto alla tutela di diritti incompressibili riconosciuti dalla Costituzione nei confronti della P.A. anche in rapporto alle azioni risarcitorie, cfr. S.U. ord. 19 aprile 2007 n. 9322). Correttamente si assume in ricorso che nella fattispecie è chiesta la tutela dell'indicato diritto



soggettivo; peraltro la legge regionale siciliana n. 8 del 1991, autorizzando l'Assessorato regionale a costruire le infrastrutture di adduzione a mare dei reflui minerari e industriali delle attività concretamente svolte dall'ITALKALI, non comporta il riconoscimento di una specifica posizione di questa, tutelata in quanto corrispondente agli interessi pubblici che la legge intende perseguire.

La normativa regionale infatti contiene solo principi di carattere generale nell'interesse di tutti i cittadini, prevedendo una mera attività preprocedimentale dell'Assessorato regionale, con la presentazione del programma di questo sulle opere da realizzare e il parere della commissione legislativa del parlamento regionale sullo stesso, atti che non hanno rilievo provvedimento e non possono quindi dar luogo al sorgere di interessi legittimi pretensivi, per i titolari delle imprese operanti nel settore della produzione dei sali alcalini, al fine di ottenere la realizzazione delle infrastrutture previste nella normativa, né ovviamente di interessi oppositivi di detti imprenditori, per far venire meno eventuali interventi strutturali a servizio di altre imprese operanti nel medesimo settore.



Nella fattispecie, esclusa la sussistenza di interessi legittimi della ricorrente, la controversia risarcitoria da questa instaurata dinanzi al Tribunale di Roma, ha come causa petendi il solo comportamento materiale inerte dell'Assessorato regionale, dedotto come lesivo della clausola generale dell'art. 2043 c.c., per avere tale condotta, non conforme ai principi di buona amministrazione, causato la cessazione delle attività di estrazione del minerale e di lavorazione dello stesso già svolta da ITALKALI. La domanda è proposta quindi in concreto a tutela del diritto soggettivo dell'attrice ad esercitare la libera iniziativa economica nel settore dei sali alcalini, la cui produzione è riconosciuta di rilevante interesse nazionale e regionale e, in rapporto agli artt. 102 e 113 della Cost., sulla stessa deve pronunciarsi la sola autorità giudiziaria ordinaria (in senso conforme, tra molte, le recenti S.U. 4 gennaio 2007 n. 15, e più specificamente per casi analoghi, S.U. ord. 20 ottobre 2006 n. 22521, 28 novembre 2005 n. 25036, 18 ottobre 2005 n. 20117, 14 gennaio 2005 n. 599).

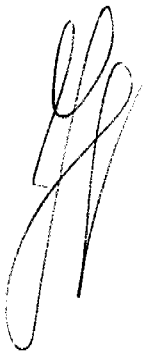
4. In ordine poi alle richieste di condanna solidale e/o alternativa del Ministero, è problema di merito



quello di accertare se dalla inerzia dell'Assessorato regionale derivino anche i danni cagionati per effetto della provocata cessazione dell'attività produttiva di ITALKALI, dalla perdita o ritardo nella erogazione dei contributi e ovvero dal venir meno di benefici già concessi dal Ministero, in rapporto alla preesistente attività di estrazione e produzione dell'attrice.

Peraltro detti danni una volta che si deducono essere effetto della indicata inerzia dell'Assessorato regionale, anche se immediatamente ascrivibili a condotte del Ministero, non possono che essere conosciuti in sede giurisdizionale dalla autorità giudiziaria ordinaria, essendo effetto della stessa violazione del principio del neminem laedere sopra richiamato.

Per tale profilo, peraltro, la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria è di regola riaffermata in rapporto a tutti i danni subiti dai privati, per i ritardi o le mancanze dei meri pagamenti di quanto già riconosciuto come dovuto a titolo di contributo o beneficio dalla P.A., sulla base delle leggi con atti amministrativi che esauriscono la discrezionalità dei poteri dell'autorità con il riconoscimento in fatto dei



presupposti dell'agevolazione prevista dalla legge.

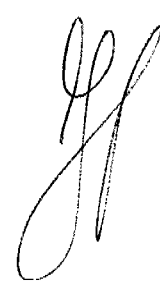
La stessa Avvocatura erariale, nelle sue difese, deduce come corretta la richiesta del pagamento della rivalutazione sulla somma di euro 4.786.193,15, liquidata solo con il D.M. del 27 luglio 2004, pur essendosi il contributo concesso sin dal 1995; tale ritardo è stato effetto, secondo quanto si assume in domanda, della cessazione della produzione di ITALKALI, causata dall'inerzia dell'Assessorato regionale nel costruire gli scarichi indicati.

Anche in rapporto alla domanda relativa agli oneri sopportati dalla ricorrente per la mancata erogazione del mutuo agevolato revocato con l'art. 2 del citato D.M. del 2004, in quanto la revoca è considerata in domanda mero effetto dell'inadempimento della società ricorrente nell'effettuare i suoi investimenti produttivi in conseguenza dell'interruzione della produzione, pure l'Avvocatura erariale non disconosce la giurisdizione del Tribunale adito, potendosi ritenere che la stessa si estenda a catena su ogni conseguenza accessoria a quella principale dedotta in domanda e dovendo logicamente permanere i contributi e benefici riconosciuti solo in proporzione agli investimenti in concreto effettuati.



La stessa sospensione nell'erogazione del contributo ministeriale viene prospettata come comportamento materiale dell'Amministrazione e non come atto successivo al decreto di concessione, di annullamento o revoca di questo, deducendosi quindi un mero ritiro del beneficio o dell'agevolazione ministeriale, incidente sul diritto soggettivo di ITALKALI a ricevere il pagamento di quanto dovutole, con la conseguenza che la controversia relativa, anche essa esterna alle materie oggetto di giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi, deve ritenersi riservata alla cognizione del giudice ordinario, pure in rapporto alla domanda alternativa di risarcimento proposta contro il Ministero (in tal senso S.U. 20 settembre 2004 n. 18844 e 28 luglio 2004 n. 14169 in relazione a contributi e agevolazioni già concesse).

5. In conclusione riaffermata la giurisdizione del giudice adito sulle richieste dell'attrice di risoluzione dei contratti indicati in citazione, sulle domande di risarcimento dei danni proposte da ITALKALI nei confronti della P.A. va dichiarata la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sulla base del seguente principio di diritto: "Allorchè sia proposta la domanda di risarcimento dei



danni da un privato nei confronti della pubblica amministrazione, assumendosi perdite e mancati guadagni per effetto di una inerzia di fatto della convenuta, per non avere realizzato opere che potevano evitare detti danni, pur essendovi una legge che ne consentiva la costruzione, senza prevedere e regolare l'attività procedimentale nell'ambito della quale possano ritenersi riconosciuti interessi legittimi dei privati in rapporto alla esecuzione di detti manufatti deve negarsi che la richiesta di condanna risarcitoria ai giudici sia proposta a tutela di tali situazioni soggettive. La inerzia materiale dell'amministrazione, costituente causa petendi della domanda, non esprime infatti poteri autoritativi o scelte discrezionali della P.A. ma è violativa della sola clausola generale di cui all'art. 2043 c.c., comportando che l'azione giudiziaria intrapresa deve ritenersi proposta a tutela del diritto soggettivo il cui esercizio è stato impedito, cioè quello di libera iniziativa economica e di impresa del privato. Pertanto, una volta accertato che la materia oggetto della controversia non è riservata alla giurisdizione esclusiva e di merito del giudice amministrativo, deve dichiararsi che sulla controversia ha giurisdizione l'autorità



giudiziaria ordinaria, ex artt. 102, 103 e 113 della Cost."

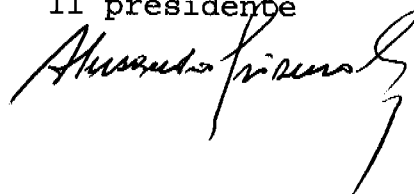
Le incertezze che ancora sussistono nella materia a seguito dei numerosi interventi normativi e della Corte Costituzionale sulle questioni esaminate, giustificano la compensazione delle spese tra la ricorrente e i resistenti, nulla disponendosi nei confronti delle parti intimare che non si sono difese in questa sede.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e compensa le spese tra l'istante e la parte resistente.

Così deciso nella camera di consiglio delle Sezioni Unite della Corte suprema di cassazione il 10 luglio 2007.

Il presidente



IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giampattista



Depositata in Cancelleria



oggi, **22 AGO. 2007**
IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giampattista

