



25629/16

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Ricorso ex art. 360 n. 1 cpc e 111 Cost. - mancato rinvio alla CGUE - inammissibilità

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. RENATO RORDORE - Primo Presidente -
- Dott. GIOVANNI AMOROSO - Presidente Sezione -
- Dott. ANTONIO DIDONE - Presidente Sezione -
- Dott. CAMILLA DI IASI - Presidente Sezione -
- Dott. STEFANO PETITTI - Presidente Sezione -
- Dott. PIETRO CAMPANILE - Consigliere -
- Dott. ULIANA ARMANO - Consigliere -
- Dott. ANTONIO MANNA - Consigliere -
- Dott. FRANCO DE STEFANO - Rel. Consigliere -

R.G.N. 5563/2015

Cron. 25629

Rep.

Ud. 15/11/2016

PU

C.I.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 5563-2015 proposto da:

~~_____~~

2016

~~_____~~, in persona del legale

701

rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata

in ROMA, ~~_____~~, presso lo studio

dell'avvocato ~~_____~~, che la rappresenta e

difende unitamente all'avvocato ~~_____~~, per

delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

domiciliati in ROMA, VIA CONCA D'ORO 184/190, presso lo studio dell'avvocato MAURIZIO DISCEPOLO, che li rappresenta e difende, per deleghe a margine del controricorso;

REGIONE MARCHE, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in ~~ROMA, VIA CONCA D'ORO 184/190~~, presso lo studio dell'avvocato ~~MAURIZIO DISCEPOLO~~, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato ~~MAURIZIO DISCEPOLO~~, per delega a margine del controricorso;

- controricorrenti -

contro

PROVINCIA DI ANCONA, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZALE CLODIO 56, presso lo studio

dell'avvocato GIOVANNI BONACCIO, rappresentata e difeso
dall'avvocato CLAUDIA DOMIZIO, per procura speciale del
notaio dott. Luigi Olmi di Ancona, rep. 6881 e 6882 del
4/3/2016, in atti;

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI, in
persona del Ministro pro tempore, elettivamente
domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso
l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e
difende ope legis;

- resistenti -

nonchè contro

COMANDO PROVINCIALE DEI VIGILI DEL FUOCO DI ANCONA,
CORPO FORESTALE DELLO STATO - COMANDO PROVINCIALE DI
ANCONA, COMUNE DI OSIMO, ARPAM - DIPARTIMENTO
PROVINCIALE DI ANCONA, GSE - GESTORE DEI SERVIZI
ENERGETICI S.P.A.;

- intimati -

avverso la sentenza n. 4729/2014 del CONSIGLIO DI
STATO, depositata il 22/09/2014;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 15/11/2016 dal Consigliere Dott. FRANCO DE
STEFANO;

uditi gli avvocati Andrea CALZOLAIO, Michele ROMANO,
Paolo GRASSO per l'Avvocatura Generale dello Stato,
Claudia DOMIZIO, Diego PERUCCA per delega dell'avvocato
Maurizio Discepolo;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott.

RICCARDO FUZIO, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.



3 bis

Svolgimento del processo

1.- La controversia ha ad oggetto l'impugnativa - in relazione alla necessità o meno della valutazione di impatto ambientale - dei decreti della Regione Marche di Autorizzazione Unica ai sensi del d.lgs. n. 387/03, recanti i nn. 22/EFR del 20.4.12 e 104/EFR del 24.10.12, pronunciati a conclusione del procedimento seguito all'istanza del 15.10.09 della s.s. Azienda Agraria Green Farm di Guido Leopardi Dittajuti & C. per un impianto di produzione di energia elettrica alimentato a biogas da biomasse in Comune di Osimo (della potenza termica in ingresso di 2,46 MWt e della potenza nominale di 0,99 MWe).

2.- In particolare, nel corso del relativo procedimento il progetto originario era stato assoggettato a Valutazione di Impatto Ambientale con decreto n. 95 del 3.5.11 della Provincia di Ancona, modificato in conseguenza dei rilievi di questa ed infine definitivamente riformulato alla luce dell'entrata in vigore della legge regionale 31.10.11, n. 20, che, per quel che qui rileva, tra l'altro escludeva dalla V.I.A. appunto gli impianti tra cui rientrava quello in esame, tanto che il decreto finale era emesso senza il previo espletamento di tale procedura.

3.- L'Autorizzazione Unica era stata impugnata davanti al TAR Marche da parte di un gruppo di privati cittadini con ricorso che, non concessa alcuna sospensiva e pertanto realizzato ed entrato in funzione l'impianto, era stato respinto con sentenza n. 301 del 18.4.13; ma, a seguito della sentenza n. 93/13 della Corte costituzionale, di declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 3/12 in tema di procedimento di V.I.A. per la Regione Marche (e nella parte in cui non imponeva di tener conto comunque dei criteri indicati nell'allegato III alla Direttiva 92/11/CE), tale sentenza era stata appellata ed il Consiglio di Stato l'aveva riformata, dopo averne sospeso l'esecutività, per il mancato espletamento del procedimento di V.I.A. alla luce della pur sopravvenuta sentenza della Consulta: e l'impianto fu spento.

4.- Per la cassazione della sentenza del Consiglio di Stato, resa il 22.9.14 con il n. 4729, ha proposto ricorso l'Azienda Agraria Green Farm, affidandosi ad un unico complesso motivo; hanno resistito con controricorso gli originari appellanti in Consiglio di Stato (Franco Capomagi, Tito Picotti,

Massimo Ricci, Giovanni Marcelli, Claudio Notti, Monica Poiani, Dalvasio Lampa, Francesco Sanò, in proprio e quale titolare della Country House Airone, Lucia Re, Tiziana Piccirilli, Maria Giuliadori, Ilaria Silvestrini, Maurizio Generi, Giorgio Valente, Sabrina Garilli, in proprio e quale titolare del B&B Campo di Sole, Giovanni Ibba, in proprio e quale titolare del B&B Hammam, Alessandro Babino, Delio Pergolesi, Flavio Cardinali, Fedriano Rossi e Fabio Mezzelani), mentre, da un lato, la Regione Marche ha notificato controricorso peraltro adesivo alle ragioni della ricorrente principale e, dall'altro, si sono limitati a depositare procura speciale la Provincia di Ancona e "atto di costituzione" per partecipare all'udienza di discussione il Ministero per i Beni e le Attività Culturali; infine, gli altri intimati (vale a dire il Comune di Osimo, l'ARPAM - dipartimento provinciale di Ancona, il Corpo forestale dello Stato - comando provinciale di Ancona ed il Comando provinciale dei VV.FF. di Ancona) non hanno espletato attività difensiva in questa sede.

5.- E, per la pubblica udienza del 15.11.16, sia la ricorrente principale Azienda Agraria Green Farm che il Capomagi e gli altri intimati che con lui hanno formulato l'unitario controricorso depositano memorie ai sensi dell'art. 378 cod. proc. civ.

Motivi della decisione

6.- La ricorrente si duole, ai sensi del n. 1 del co. 1 dell'art. 360 cod. proc. civ., di violazione dei limiti esterni della giurisdizione, con riferimento all'art. 267 TFUE ed all'art. 6 par. 1 CEDU, alla luce della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo Dhabbi c. Italia del giorno 8 aprile 2014, per la totale pretermissione della richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, pure formulata dall'odierna ricorrente al Consiglio di Stato quale organo giurisdizionale di ultima istanza.

7.- In particolare, riproposto analiticamente in ricorso ogni passaggio del giudizio di merito in cui tale rinvio pregiudiziale era stato invano richiesto, la ricorrente prospetta quest'ultimo come un vero e proprio limite esterno alla giurisdizione, tanto che la oltretutto immotivata negazione del primo si risolve in un diniego del diritto al giudice ed il mancato rinvio in una violazione dei limiti esterni, denunciabile appunto ai sensi dell'art. 111, comma ottavo, della Costituzione a queste Sezioni Unite.

8.- Nella specie, la ricorrente ampiamente illustra la sua tesi della nuova normativa regionale come introduttiva di una disciplina nuova ed originale rispetto ai precedenti affrontati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, diffusamente illustrandone le ragioni e concludendo per la non evitabilità della rimessione appunto a quest'ultima della verifica di compatibilità con la normativa eurounitaria, tanto da chiedere a queste Sezioni Unite la cassazione della sentenza gravata ed il rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo su quesito appositamente formulato, o, in subordine, il rinvio al Consiglio di Stato con vincolo a proporre il rinvio pregiudiziale medesimo.

9.- Nel suo controricorso la Regione Marche condivide, con argomenti in parte autonomi ma sostanzialmente convergenti, le conclusioni del ricorso principale: tanto da potersi qualificare come ricorrente adesiva, con ogni conseguenza anche poi in ordine al regime delle spese del presente giudizio di legittimità.

10.- Al contrario, gli originari appellanti Capomaggi ed altri deducono preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, non potendo configurare il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia una violazione dei limiti esterni della giurisdizione; e, sia pure solo nel corso della discussione orale, tanto la Provincia di Ancona - che aveva limitato fino ad allora la sua difesa al deposito di una procura speciale notarile - che l'intimato Ministero concludono in senso analogo.

11.- Il ricorso è effettivamente inammissibile: queste Sezioni Unite sono ferme nel rilevare come il mancato rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato alla Corte di giustizia del Lussemburgo non configuri una questione attinente allo sconfinamento dalla giurisdizione del giudice amministrativo, visto che tale Corte, nell'esercizio del potere di interpretazione di cui all'art. 234 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, non opera come giudice del caso concreto, bensì come interprete di disposizioni ritenute rilevanti ai fini del decidere da parte del giudice nazionale, in capo al quale permane in via esclusiva la funzione giurisdizionale (in tali esatti termini: Cass. Sez. Un., 5 luglio 2013, n. 16886; più di recente, ancora: Cass. Sez. Un., nn. 2403/14, 2242/15, 23460/15, 23461/15, 10501/16 e 14043/16).

12.- Né il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, omesso dal Consiglio di Stato, può essere disposto, sulla medesima questione, dalle Sezioni Unite della Suprema Corte innanzi alle quali sia stata impugnata la corrispondente decisione, spettando ad esse solo di vagliare il rispetto, da parte del primo, dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa, senza che, su tale attribuzione di controllo, siano evidenziabili norme dell'Unione Europea su cui possano ipotizzarsi quesiti interpretativi (in tali espressi termini: Cass. Sez. Un., 8 luglio 2016, n. 14042).

13.- Sul punto, è sufficiente ad integrare i canoni del giusto processo di cui all'art. 6 della relativa Convenzione il richiamo di questa Corte ai propri limiti istituzionali nel controllo di legittimità ad essa devoluto, anche nel caso di non accoglimento di un'istanza di rinvio alla Corte di giustizia, oltretutto potendo le ragioni del mancato rinvio desumersi da una motivazione implicita.

14.- Va invero al riguardo premesso che, nell'attuale sistema dei rapporti tra l'ordinamento nazionale e quello della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, come disegnato dalla costante giurisprudenza costituzionale (bastando al riguardo un richiamo, tra le ultime, a Corte cost. n. 49 del 2015), non può dirsi che l'obbligo, per il giudice italiano, di interpretare ed applicare anche la norma processuale in senso "convenzionalmente" orientato, cioè conforme alla Convenzione europea come letta dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, possa reputarsi in grado di spingersi fino a consentire in via ermeneutica un ampliamento dell'ambito del sindacato delle sentenze del Consiglio di Stato consentito alle Sezioni Unite della Corte di cassazione dal tenore testuale di una norma di rango costituzionale.

15.- Fermo che al giudice amministrativo di appello bene poteva bastare una motivazione anche soltanto implicita a sostegno dell'omesso rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (per tutte, Corte eur. dir. Uomo, IV sez., 21 luglio 2015, Schipani e aa. c/ Italia, punti 69 ss., ove ulteriori riferimenti), quale ritraibile dagli argomenti incompatibili con i presupposti della richiesta di rinvio (evidentemente, ai fini della prospettazione di un *acte claire* tale da escludere appunto la necessità di quest'ultimo; al cui riguardo potrebbe forse considerarsi la penultima pagina

della qui gravata sentenza, con la verifica della tesi della persistente doverosità della valutazione di impatto ambientale proprio alla stregua dei principi di precauzione e dell'azione preventiva propri del diritto comunitario di cui all'art. 191 del T.F.U.E.), basti qui rilevare come il richiamo ai limiti istituzionali della Corte di legittimità sia già stato ritenuto idoneo pure dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo a giustificare l'impossibilità di un più penetrante sindacato sulla sentenza del Consiglio di Stato, proprio nel caso di omesso rinvio alla Corte di giustizia della Unione Europea (Corte eur. dir. Uomo, IV sez., 8 settembre 2015, Wind Telecomunicazioni spa c/ Italia, ric. n. 5159/14; Cass. Sez. Un. 14042 del 2016, cit.): ciò che consente di disattendere la specifica doglianza sul punto dell'odierna ricorrente.

16.- Ne consegue che non sono violati i limiti esterni della giurisdizione, nemmeno sotto il profilo della compressione o violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo: e che, pertanto, il ricorso - ai sensi del comma ottavo dell'art. 111 Cost. - è inammissibile.

17.- Le spese del presente giudizio di legittimità non possono che seguire la soccombenza della ricorrente principale, ma pure di quella adesiva Regione Marche, con solidale condanna dei rispettivi legali rappresentanti per l'identità dell'interesse alla decisione, in favore degli altri controricorrenti diversi dalla Provincia di Ancona e, per il Capomagi e gli altri originari appellanti (Franco Capomagi, Tito Picotti, Massimo Ricci, Giovanni Marcelli, Claudio Notti, Monica Poiani, Dalvasio Lampa, Francesco Sanò, in proprio e quale titolare della Country House Airone, Lucia Re, Tiziana Piccirilli, Maria Giuliadori, Iliaria Silvestrini, Maurizio Generi, Giorgio Valente, Sabrina Garilli, in proprio e quale titolare del B&B Campo di Sole, Giovanni Ibba, in proprio e quale titolare del B&B Hammam, Alessandro Babino, Dello Pergolesi, Flavio Cardinali, Fedriano Rossi e Fabio Mezzelani), tra loro in solido per l'evidente comunanza di interesse processuale, con la chiesta attribuzione per avere i loro difensori dichiarato di averne fatto anticipo; la peculiare tenuità della contrapposizione delle posizioni fin dal giudizio concluso con la qui gravata sentenza, invece, costituisce una grave ed eccezionale ragione di integrale compensazione delle spese del presente giudizio di legittimità nei rapporti tra la Provincia di Ancona e le soccombenti ricorrenti principale ed adesiva.

18.- Infine, trova applicazione - mancando ogni discrezionalità al riguardo (Cass. 14 marzo 2014, n. 5955) - l'art. 13, co. 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, inserito dall'art. 1, co. 17, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, in tema di contributo unificato per i gradi o i giudizi di impugnazione: norma in forza della quale il giudice dell'impugnazione è vincolato, pronunciando il provvedimento che definisce quest'ultima, a dare atto della sussistenza dei presupposti (rigetto integrale o inammissibilità o improcedibilità dell'impugnazione) per il versamento, da parte dell'impugnante soccombente che lo ha versato all'atto dell'iscrizione a ruolo del proprio ricorso, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione da essa proposta, a norma del co. 1-*bis* del detto art. 13.

P. Q. M.

La Corte, pronunciando a sezioni unite:

1) dichiara inammissibile il ricorso;

2) condanna l'Azienda Agraria Green Farm di Guido Leopardi Dittajuti & C. società semplice e la Regione Marche, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t. e tra loro in solido, al pagamento delle spese del giudizio di legittimità, liquidate, in ogni caso e per ciascuna delle parti oltre maggiorazione per spese generali, CPA ed IVA nella misura di legge:

- in favore di Franco Capomagi, Tito Picotti, Massimo Ricci, Giovanni Marcelli, Claudio Notti, Monica Poiani, Dalvasio Lampa, Francesco Sanò, in proprio e quale titolare della Country House Airone, Lucia Re, Tiziana Piccirilli, Maria Giuliadori, Ilaria Silvestrini, Maurizio Generi, Giorgio Valente, Sabrina Garilli, in proprio e quale titolare del B&B Campo di Sole, Giovanni Ibba, in proprio e quale titolare del B&B Hammam, Alessandro Babino, Delio Pergolesi, Flavio Cardinali, Fedriano Rossi e Fabio Mezzelani, tra loro in solido e con attribuzione ai loro difensori per dichiaratone anticipo: in € 8.000,00 per compensi, oltre € 200,00 per esborsi;

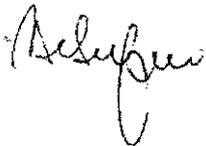
- in favore del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in pers. del Ministro p.t.: in € 5.000,00 per compensi, oltre spese prenotate a debito;

3) compensa integralmente le spese del giudizio di legittimità tra la ricorrente principale e quella adesiva, da un lato, e la Provincia di Ancona, dall'altro;

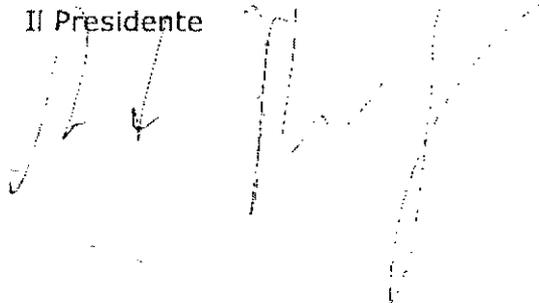
4) ai sensi dell'art. 13, co. 1-*quater*, d.P.R. 115/02, come modif. dalla l. 228/12, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per il ricorso da essa proposto, a norma del co. 1-*bis* dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle sezioni unite civili della Corte suprema di cassazione, addì 15 novembre 2016.

L'Estensore



Il Presidente



IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
OGGI 14 DIC. 2016
IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

