**Civile Ord. Sez. U Num. 31541 Anno 2021**
**Presidente: RAIMONDI GUIDO**
**Relatore: GRASSO GIUSEPPE**
**Data pubblicazione: 03/11/2021**

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

**ORDINANZA**

sul ricorso R.g. n. 14375/2020 proposto da:

EDISON S.P.A, in persona del General Counsel e legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma, Via Giulio Caccini 1, presso lo studio degli avvocati Riccardo VILLATA e Andreina DEGLI ESPOSTI, che la rappresentano e difendono unitamente all'avvocato Wladimiro TROISE MANGONI;

- **ricorrente** -

contro

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, in persona del Ministro pro tempore, REGIONE ABRUZZO, in persona del Presidente pro tempore, ARTA ABRUZZO, in persona del



384/21

legale rappresentante pro tempore, domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li rappresenta e difende;

- **controricorrente** -

e contro

SOLVAY SPECIALTY POLYMERS ITALY S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma, Via Vittoria Colonna 32, presso lo studio degli avvocati Fabio CINTIOLI e Giuseppe LO PINTO, che lo rappresentano e difendono;

- **controricorrente** -

e contro

PROVINCIA DI PESCARA, in persona del Presidente in carica, elettivamente domiciliata in Roma, Via Dora 1, presso lo studio del Prof. avvocato Vincenzo CERULLI IRELLI, rappresentato e difeso dall'avvocato Matteo DI TONNO;

- **controricorrente** -

nonché contro

COMUNE DI BUSSI SUL TIRINO, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Viale Parioli 79/h, presso lo studio dell'avvocato Maria Cristina BELLO, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Annamaria BELLO;

- **controricorrente** –

e contro

AZIENDA USL DI PESCARA;

- **intimata** -

avverso la sentenza n. 2301/2020 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 06/04/2020;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 14/09/2021 dal Consigliere GRASSO GIUSEPPE;



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

lette le conclusioni scritte del P.M. in persona del Procuratore Generale Aggiunto LUIGI SALVATO, che ha chiesto che la Corte dichiari il ricorso inammissibile e rigetti la domanda della Provincia di Pescara ex art. 96, comma primo, c.p.c.;

ritenuto che la vicenda al vaglio, per quel che qui rileva, può sintetizzarsi nei termini seguenti:

- la Provincia di Pescara ordinò alla Edison s.p.a., ai sensi dell'art. 244, d. lgs. n. 152/2006 <<*di provvedere a continuare ed eventualmente integrare le misure di prevenzione in atto ai sensi dell'articolo 242 del titolo V della Parte Quarta del Dlgs 152/2006 nelle aree discariche 2° e 2B e aree limitrofe (...) e nelle acque di falda sottostanti nel termine di 30 giorni dal ricevimento della presente ordinanza; di adottare tempestivamente le misure di messa in sicurezza ai sensi e nei termini del Titolo V della Parte Quarta del d.gs. 152/2006 nelle aree discariche 2A e 2B, aree limitrofe (...) nelle e per le acque di falda sottostanti; di rimuovere tutti i rifiuti depositati in modo incontrollato nelle discariche realizzate nelle aree 2A e 2B e aree limitrofe (...) e rimuovere altre eventuali fonti di contaminazione sulle medesime aree ai sensi e termini del titolo V del d.lgs. 152/2006; di provvedere alle ulteriori operazioni di bonifica e di ripristino ambientale che comunque si rendessero necessarie nelle aree discariche 2A e 2B e aree limitrofe (...) nel rispetto dei termini e delle condizioni stabilite dalle disposizioni del titolo V della Parte Quarta del d.lgs. 152/2006*>>;

- il TAR per la Regione Abruzzo, Sezione staccata di Pescara rigettò il ricorso proposto da Edison s.p.a. e il Consiglio di Stato ne disattese l'impugnazione;

ritenuto che la s.p.a. Edison ricorre avverso la sentenza d'appello e che degli intimati resistono con controricorso il Comune di Bussi Sul Tirino, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

con la Regione Abruzzo e Arta Abruzzo, la Provincia di Pescara, la Solvay Specialty Polymers Italy s.p.a.; che la ricorrente e le resistenti, con esclusione per le pubbliche amministrazioni difese dall'Avvocatura dello Stato, hanno depositato memorie illustrative;

osserva

1. La ricorrente denunzia violazione dell'art. 99, co. 3, cod. proc. amm., in relazione agli artt. 360 c. 1 e 362 cod. proc. civ., 110 cod. proc. amm. e 111, co. 8, Cost., prospettando che la Sezione semplice del Consiglio di Stato non avrebbe potuto decidere difformemente dall'indicazione nomofilattica dell'Adunanza plenaria, così incorrendo in difetto di potere giurisdizionale.

1.1. Afferma la ricorrente che la condotta illecita contestata alla Ausimont s.p.a., che nel 1991 aveva incorporato Montefluos (società queste poste in situazione di dipendenza dalla Edison s.p.a.), costituiva fonte di responsabilità esclusiva per la Solvay, la quale aveva successivamente incorporato la Ausimont, a mente dell'art. 2504-bis, anche nella versione in vigore in epoca antecedente alla riforma del diritto societario del 2003.

La sentenza n. 10/2019 dell'Adunanza plenaria aveva espressamente enunciato il principio di diritto confermativo di quanto sopra.

Il citato co. 3, disponendo che <<*Se la sezione cui è assegnato il ricorso ritiene di non condividere un principio di diritto enunciato dall'adunanza plenaria, rimette a quest'ultima, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso*>>, preclude alla sezione semplice di discostarsi dall'enunciazione nomofilattica. Invece, la Sezione semplice aveva radicalmente disatteso l'enunciato principio, eccedendo dai propri poteri, potendo sottrarsi ad esso principio utilizzando una delle tre sole vie percorribili: reinvestire il Giudice amministrativo della nomofilachia,



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

sollevare questione di costituzionalità o, infine, proporre questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia della UE.

Proprio perciò, prosegue la ricorrente, era da disattendere il rilievo mosso da una parte della dottrina, secondo il quale l'imperatività del principio di diritto enunciato dall'organo giudiziario preposto alla nomofilachia non può sottrarre il giudice dalla soggezione solo alla legge e non anche ad altri diktat. Né l'espressa opinione trovava ostacolo nel giudicato, il quale non poteva affermarsi in dispregio delle tutele costituzionali e delle norme sostanziali e processuali.

In definitiva, conclude la ricorrente, oltre alla revocazione, unico istituto capace di ripristinare la legalità violata era costituito dal ricorso straordinario per cassazione per difetto di giurisdizione.

Infine, precisa la Edison, non costituiva ostacolo all'accesso al Giudice regolatore della giurisdizione l'ordinanza n. 6/2018 della Corte costituzionale, poiché la Sezione semplice non aveva il potere di decidere in violazione del citato art. 99, co. 3.

2. Il ricorso non supera il vaglio d'ammissibilità.

2.1. Anche a volere ipotizzare che la Sezione semplice del Consiglio di Stato si sia discostata dal principio di diritto enunciato con forza nomofilattica dall'Adunanza plenaria, resta fermo che le decisioni del Consiglio di Stato, nel rispetto del paradigma di cui all'ultimo comma dell'art. 111 Cost., possono essere cassate o per motivi inerenti alla esistenza stessa della giurisdizione, ovvero quando il giudice amministrativo ne oltrepassi, in concreto, i limiti esterni, realizzandosi la prima ipotesi qualora il giudice eserciti la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (oppure, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale), verificandosi, invece, la seconda ove l'organo di giustizia



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

amministrativa giudichi su materie attribuite alla giurisdizione ordinaria o ad altra e diversa giurisdizione speciale (oppure neghi la propria giurisdizione sull'erroneo presupposto che essa appartenga ad altri), ovvero quando, per materie attribuita alla propria giurisdizione, compia un sindacato di merito pur essendo la propria cognizione rigorosamente limitata alla indagine di legittimità degli atti amministrativi (ex multis, S.U., n. 8117, 29/03/2017, Rv. 643556).

Qui la ricorrente, in sostanza, lamenta che la sentenza abbia esercitato un potere che non le competeva. Tale dovendosi qualificare l'asserita "ribellione" "contra legem" alla vincolante affermazione nomofilattica. Esercizio, quindi, che consisterebbe e si identificherebbe in una macroscopica violazione di legge. Violazione qualificata che, a valle, si sarebbe tramutata in una invasione della potestà legislativa.

Risulta agevole controdedurre che (ad ammettere la fondatezza dell'asserito contrasto) le conseguenze del mancato rispetto del principio di diritto enunciato in sede nomofilattica restano, all'evidenza, estranee ai <<*motivi inerenti alla giurisdizione*>> (art. 111, u.c., Cost.). Si tratterebbe di accertare, invero, un'eventuale violazione di legge. Accertamento che resterebbe comunque confinato nel plesso della giurisdizione amministrativa. Accertamento, si è detto, proprio perché s'imporrebbe un riesame della vicenda fattuale e della denunciata discrasia, che non rientra fra i compiti della Corte regolatrice (di recente, conf. S.U. n. 8569/2021).

L'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore ricorre solo allorquando il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete; l'ipotesi non ricorre quando il giudice si sia attenuto al compito interpretativo che gli è proprio, ricercando la "voluntas legis"



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

applicabile nel caso concreto, anche mediante il ricorso all'analogia, potendo tale operazione ermeneutica dare luogo, tutt'al più, ad un "error in iudicando" (S.U. n. 21617, 19/9/2017, conf., tra altre, Cass. Sez. U. 12/12/2012, n. 22784; 10/9/2013, n. 20698; 23/12/2014, n. 27341; 31/5/2016, n. 11380; n. 6059, 28/2/2019).

Si rinviene un filone interpretativo di questa Corte, il quale, in una interpretazione evolutiva, aveva reputato configurabile (cfr., ex pluribus, S. U. n. 31226/2017), peraltro in casi che si ponevano al limite estremo, il diniego di giurisdizione da parte del Consiglio di Stato in presenza di errori in procedendo o in iudicando, di qualificata gravità, che, con particolare a riguardo del diritto unionale, si reputava tracimassero in rifiuto di giustizia, con speciale riguardo alle garanzie di tutela giurisdizionale, alla cui applicazione il giudice interno è tenuto.

Una tale operazione ermeneutica, riguardante il riparto di giurisdizione, è stata categoricamente esclusa dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 6/2018, nella quale si legge: *<<L'intervento delle sezioni unite, in sede di controllo di giurisdizione, nemmeno può essere giustificato dalla violazione di norme dell'Unione o della CEDU, non essendo peraltro chiaro, nell'ordinanza di rimessione e nella stessa giurisprudenza ivi richiamata, se ciò valga sempre ovvero solo in presenza di una sentenza sopravvenuta della Corte di giustizia o della Corte di Strasburgo. In ogni caso, ancora una volta, viene ricondotto al controllo di giurisdizione un motivo di illegittimità (sia pure particolarmente qualificata), motivo sulla cui estraneità all'istituto in esame non è il caso di tornare.*

*(...)*

*L'«eccesso di potere giudiziario», denunziabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, come è sempre stato inteso, sia prima che dopo l'avvento della Costituzione, va riferito,*



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

*dunque, alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici.*

*Il concetto di controllo di giurisdizione, così delineato nei termini puntuali che ad esso sono propri, non ammette soluzioni intermedie, come quella pure proposta nell'ordinanza di rimessione, secondo cui la lettura estensiva dovrebbe essere limitata ai casi in cui si sia in presenza di sentenze "abnormi" o "anomale" ovvero di uno "stravolgimento", a volte definito radicale, delle "norme di riferimento".*

*Attribuire rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio è, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriero di incertezze, in quanto affidato a valutazioni contingenti e soggettive>>.*

Successivamente questa Corte di legittimità non ha mostrato scostamenti, anche con specifico riguardo a dedotte violazioni dei principi eurounitari, da tale autorevole pronunciamento, il quale, peraltro, assume contorni di vincolatività perché volto ad identificare gli ambiti dei poteri attribuiti alle diverse giurisdizioni dalla Costituzione, nonché i presupposti e i limiti del ricorso ex art. 111, comma 8, Cost. (S.U. n. 8311/2019) - cfr., ex multis, S.U. nn. 19244/2021, 15573/2021, 29653/2020, 27770/2020, 25208/2020,



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

24379/2020, 5589/2020, 34470/2019, 29085/2019, 29082/2019, 22711/2019, 83111/2019, 7926/2019 -.

3. In conclusione il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

4. Non può essere accolta la domanda di risarcimento proposta dalla Provincia di Pescara, ai sensi dell'art. 96, co. 1, cod. proc. civ., non avendo la parte istante assolto all'onere di allegare (almeno) gli elementi di fatto necessari alla liquidazione, pur equitativa, del danno lamentato (Sez. 3, n. 21798, 27/10/2015, Rv. 637545).

5. Le spese legali debbono seguire la soccombenza e possono liquidarsi, in favore dei controricorrenti siccome in dispositivo, tenuto conto del valore e della qualità della causa, nonché delle attività espletate.

6. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02 (inserito dall'art. 1, comma 17 legge n. 228/12) applicabile ratione temporis (essendo stato il ricorso proposto successivamente al 30 gennaio 2013), si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

**P.Q.M.**

dichiara il ricorso inammissibile e condanna la ricorrente al pagamento, in favore di ciascuno dei controricorrenti, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida per il Comune di Bussi Sul Tirino, per la Provincia di Pescara e per Solvay Specialty Polymers Italy s.p.a. in euro 7.000,00 per compensi, per ognuno dei predetti controricorrenti, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in euro 200,00, e agli accessori di legge e per le pubbliche amministrazioni difese dall'Avvocatura dello Stato in € 6.000,00, oltre al rimborso delle spese anticipate a debito.



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02 (inserito dall'art. 1, comma 17 legge n. 228/12), si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte della ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 14 settembre 2021.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale