

Manfredi Bettoni



2572/12



REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

ISAP

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

R.G.N. 14250/2011

SEZIONI UNITE CIVILI

Cron. 2572

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Rep. CI

- Dott. PAOLO VITTORIA - Primo Pres.te f.f. - Ud. 13/12/2011
- Dott. MARIO ADAMO - Presidente Sezione - PU
- Dott. MICHELE D'ALONZO - Consigliere -
- Dott. ANTONIO MERONE - Consigliere -
- Dott. CARLO PICCININNI - Consigliere -
- Dott. MARIA MARGHERITA CHIARINI - Consigliere -
- Dott. GIACOMO TRAVAGLINO - Consigliere -
- Dott. CAMILLA DI IASI - Rel. Consigliere -
- Dott. STEFANO PETITTI - Consigliere -

U

CI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 14250-2011 proposto da:

COORDINAMENTO DELLA PRO LOCO DEL LAGO D'IDRO, ANFO,
BONDONE BAITONI, IDRO, in persona del legale
rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliato
in ROMA, VIA BARBERINI 29, presso lo studio
dell'avvocato BETTONI MANFREDI, che lo rappresenta e

2011

937

✓

difende unitamente all'avvocato MELLAIA FRANCO, per delega a margine del ricorso;

- *ricorrente* -

contro

REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA BONCOMPAGNI 71-C, presso lo studio dell'avvocato POMPA GIULIANO, rappresentata e difesa dall'avvocato PUJATTI PIERA, per delega a margine del controricorso;

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEL VIMINALE 43, presso lo studio dell'avvocato LORENZONI FABIO, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati SPINELLI FERNANDO, PEDRAZZOLI NICOLO', per procura speciale in atti;

- *controricorrenti* -

contro

COMUNE DI BAGOLINO, COMUNE DI LAVENONE, in persona dei rispettivi Sindaci pro-tempore, elettivamente domiciliati in ROMA, VIALE GIULIO CESARE 14, presso lo studio dell'avvocato PAFUNDI GABRIELE, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato BONOMI GIACOMO, per delega a margine del controricorso e ricorso incidentale;

- *controcorrenti e ricorrenti incidentali* -

contro

MINISTERO DELL'AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO,
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, COMUNE DI ANFO,
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI,
PROVINCIA DI BRESCIA, COMUNE DI IDRO;

- *intimati* -

- *ricorrenti incidentali* -

avverso la sentenza n. 32/2011 del TRIBUNALE SUPERIORE
DELLE ACQUE PUBBLICHE, depositata il 11/03/2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 13/12/2011 dal Consigliere Dott. CAMILLA
DI IASI;

uditi gli avvocati Franco MELLAIA, Guido MELONI per
delega dell'avvocato Fabio Lorenzoni, Stefano
SANTARELLI per delega dell'avvocato Gabriele Pafundi,
Giuliano POMPA per delega dell'avvocato Piera Pujatti;
udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott.
RAFFAELE CENICCOLA, che ha concluso per
l'inammissibilità o comunque rigetto del ricorso.



R.G.N. 14250/2011

Premesso in fatto

Il Coordinamento della Pro Loco del lago di Idro, in qualità di formazione sociale tutelata ex art. 2 Cost. e legittimata ai sensi della legge n. 383 del 2000, impugnava dinanzi al T.S.A.P. il provvedimento di approvazione dell'Accordo di programma intervenuto tra la Regione Lombardia ed i Comuni di Anfo, Bagolino, Idro e Lavenone al fine della valorizzazione del lago di Idro, nonché tutti gli atti "endoprocedimentali, consequenziali e connessi", ritenendo detto Accordo inidoneo alla reale valorizzazione del lago ed inteso ad utilizzarlo a scopi produttivistici in totale spregio degli usi generali del demanio idrico.

Il T.S.A.P., con sentenza n. 32 del 2011, per quel che in questa sede ancora rileva, dichiarava inammissibile il ricorso del Coordinamento, tra l'altro affermando: che al Coordinamento ricorrente non poteva essere applicata la legge n. 383 del 2000 disciplinante le Associazioni di promozione sociale in quanto il suddetto Coordinamento non aveva prodotto lo Statuto né l'atto costitutivo necessari ad individuarne scopi e struttura, con conseguente impossibilità di ravvisare l'interesse ad adire il giudice, non essendo la mera previsione di un generico fine di tutela dell'ambiente e del paesaggio locale, dichiarata dal Coordinamento, sufficiente a radicare una posizione di interesse atta a legittimare la proposizione di ricorsi giurisdizionali avverso provvedimenti incidenti su di un particolare ambiente; che i suddetti atti non erano neppure acquisibili d'ufficio, non essendo il ricorrente un'associazione ambientale ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986; infine che non risultava specificato l'interesse processuale, cioè il vantaggio potenziale derivante dall'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Avverso tale sentenza il Coordinamento della Pro Loco del lago di Idro propone ricorso per cassazione (successivamente illustrato da memoria) nei confronti della Regione Lombardia nonché dei Comuni di Anfo, Bagolino, Idro e Lavenone, oltre che della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio, della Provincia autonoma di Trento e della Provincia di Brescia. Resistono con controricorso la Provincia



autonoma di Trento e la Regione Lombardia nonché i Comuni di Lavenone e Bagolino, gli ultimi due proponendo altresì ricorso incidentale.

Considerato in diritto

Deve innanzitutto disporsi la riunione dei ricorsi siccome proposti avverso la medesima sentenza.

Col primo motivo del ricorso principale il Coordinamento ricorrente deduce violazione dell'art. 2909 c.c. in relazione al disposto della sentenza del TAR Lombardia -sezione distaccata di Brescia- n. 1339 del 2008, passata in giudicato (e facente riferimento alla sentenza n. 4767 del 2006 del TAR Lazio, anch'essa passata in giudicato), pronunciata nel procedimento instaurato dal Coordinamento nei confronti dei Comuni di Anfo, Bagolino e Idro per impugnare il silenzio rigetto sulla richiesta di accesso alla documentazione riguardante l'Accordo di programma all'epoca in itinere.

Col secondo motivo del ricorso principale, deducendo violazione e falsa applicazione di norme di diritto in relazione al combinato disposto degli artt. 2 Cost. e 144 comma 1 d.lgs. 152/2006, il ricorrente sostiene che il TSAP, nel disconoscere la ^{wn}legittimazione attiva in capo al Coordinamento, si sarebbe posto in contrasto con la sentenza n. 3939 del 2011 con la quale le Sezioni Unite hanno fissato fondamentali principi di diritto in materia, nonché "con lo spazio comune di diritto europeo e con gli stessi diritti sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" con relativo protocollo addizionale, siccome ratificati dalla l. 848/1955 e dal d.p.r. 217/1982.

Le censure sopra esposte sono inammissibili per carenza di interesse.

Nella sentenza impugnata il T.S.A.P. ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso sia per mancanza della legittimazione attiva in capo al Consorzio sia per mancanza (di prova della sussistenza in concreto) dell'interesse ad agire -ossia l'interesse processuale che ha per oggetto il provvedimento che si domanda al giudice come mezzo per ottenere il soddisfacimento dell'interesse primario-, mentre negli unici due motivi di ricorso il Coordinamento censura solo la prima delle due rationes decidendi poste a fondamento della decisione impugnata. Pertanto, se anche si ritenesse la

fondatezza delle censure esposte nei motivi suddetti (e quindi la sussistenza della legittimazione ad agire del Coordinamento), non potendo per ciò solo ritenersi anche la sussistenza dell'interesse processuale (che va riguardato in relazione al provvedimento in concreto richiesto), la sentenza impugnata resterebbe pur sempre sorretta dalla ratio decidendi che non ha costituito oggetto di censura in questa sede.

Col primo motivo del ricorso incidentale i Comuni di Lavenone e Bagolino censurano la sentenza impugnata per aver disatteso l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza di mandato al difensore senza considerare che il firmatario della procura non si era qualificato Presidente del Coordinamento, che mancavano agli atti lo statuto e l'atto costitutivo dai quali poter desumere il soggetto cui spettava la rappresentanza del Coordinamento e che non era stato depositato un qualsiasi atto di conferimento al suddetto firmatario, da parte del Coordinamento o dei suoi organi, del potere di rilasciare procura.

Col secondo, deducendo "violazione o falsa applicazione delle norme di diritto (art. 360 n. 4 e 5) - errata compensazione delle spese di causa (art. 92 c.p.c.)", i ricorrenti incidentali censurano la sentenza impugnata nella parte in cui il TSAP ha disposto la compensazione delle spese del giudizio per novità delle questioni, sostenendo che il presupposto della novità delle questioni può in ipotesi essere addotto quale grave ed eccezionale ragione di compensazione delle spese solo se sussistente in concreto, mentre nella specie la decisione è stata assunta per difetto di legittimazione e difetto di interesse, questioni sulle quali non si sono riscontrate da ultimo rilevanti oscillazioni giurisprudenziali, oggettive difficoltà di accertamento in fatto o una palese sproporzione tra l'interesse concreto realizzato dalla parte vittoriosa ed il costo delle attività processuali richieste.

Col terzo motivo i ricorrenti incidentali si dolgono del mancato esame della eccezione pregiudiziale di irricevibilità del ricorso introduttivo per intervenuta decadenza.

Il primo e il terzo motivo devono ritenersi assorbiti dal rigetto del ricorso principale, avendo queste sezioni unite affermato, anche alla luce del

principio costituzionale della ragionevole durata del processo, che il ricorso incidentale proposto dalla parte totalmente vittoriosa nel giudizio di merito, che investa questioni pregiudiziali di rito, ivi comprese quelle attinenti alla giurisdizione, o preliminari di merito, ha natura di ricorso condizionato, indipendentemente da ogni espressa indicazione di parte, e deve essere esaminato con priorità solo se le questioni pregiudiziali di rito o preliminari di merito, rilevabili d'ufficio, non siano state oggetto di decisione esplicita o implicita (ove quest'ultima sia possibile) da parte del giudice di merito. Qualora, invece, sia intervenuta detta decisione, tale ricorso incidentale va esaminato dalla Corte di cassazione solo in presenza dell'attualità dell'interesse, sussistente unicamente nell'ipotesi della fondatezza del ricorso principale (cfr. SU n. 5456 del 2009).

Il secondo motivo del ricorso incidentale è invece fondato nei termini di cui in prosieguo.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che rientra nel potere discrezionale del giudice di merito la valutazione dell'opportunità di compensare, in tutto o in parte, in presenza di determinate condizioni, le spese di lite. E' l'art. 92 c.p.c. ad attribuire tale potere ed esplicitare le relative condizioni, prevedendo al secondo comma (siccome modificato dall'art. 45 comma 11 l. n. 69 del 2009) che il giudice può compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti se vi è soccombenza reciproca o *concorrono altre gravi ed eccezionali ragioni*, esplicitamente indicate in motivazione.

E' dunque alla stregua della seconda condizione prevista dal comma sopra riportato che deve essere valutata la censura in esame ed i corrispondenti poteri-limiti del sindacato di questo giudice rispetto ad essa.

In proposito, è opportuno premettere che la disposizione citata, nella parte in cui fa riferimento alla concorrenza di "gravi ed eccezionali ragioni" (così come nella versione precedente faceva riferimento alla concorrenza di "giusti motivi"), si pone come norma "elastica", configurabile quando una disposizione di limitato contenuto (ascrivibile alla tipologia delle cosiddette clausole generali) delinea un modulo generico che richiede di essere specificato in sede interpretativa. Non diversamente da quando un

determinato comportamento viene giudicato conforme o meno a buona fede allorché la legge richieda tale elemento ovvero un licenziamento viene ritenuto sorretto o meno da giusta causa o giustificato motivo, così, nella individuazione delle gravi ed eccezionali ragioni la cui concorrenza autorizza all'esercizio del potere discrezionale di compensare le spese, il giudice di merito è dunque chiamato ad integrare il contenuto della norma: tale attività di precisazione e integrazione è censurabile in sede di legittimità al pari di ogni giudizio fondato su norme giuridiche, atteso che, nell'esprimere il giudizio di valore necessario ad integrare il parametro generale contenuto nella norma elastica, il giudice compie un'attività di interpretazione giuridica e non meramente fattuale della norma, dando concretezza a quella parte mobile della stessa che il legislatore ha voluto tale per adeguarla ad un determinato contesto storico-sociale ovvero a determinate situazioni non esattamente ed efficacemente specificabili a priori (v. tra le altre cass. n. 5026 del 2004 e n. 3645 del 1999 in tema di licenziamento).

La ragione addotta nella specie per giustificare la disposta compensazione -novità delle questioni- si iscrive in un ambito da sempre valutato a tali fini dalla giurisprudenza di legittimità -sia pure formatasi con riguardo alla precedente versione dell'art. 92 c.p.c.-, la quale ha ritenuto giusto motivo di compensazione la "dubbiezza della lite" (v. già cass. n. 197 del 1948), l'obiettiva "controvertibilità" delle questioni di diritto trattate (v. cass. n. 340 del 1976 e n. 2885 del 1979), la "peculiarità", "complessità", o, appunto, "novità" delle predette questioni (v. cass. n. 4918 del 1985, n. 9597 del 1994, n. 8210 del 2003, n. 18352 del 2003 e n. 4854 del 2007, ma vedi anche cass. n. 14563 del 2008, secondo la quale non costituisce giusto motivo di compensazione la "peculiarità della fattispecie", in quanto la cripticità della formula non consente il controllo sulla congruità delle ragioni poste dal giudice a fondamento della decisione), nonché l'assenza di una consolidata interpretazione di una norma (v. cass. n. 7535 del 1993, n. 770 del 2003 e n. 18744 del 2003).

Come è evidente dal breve excursus che precede, i motivi di compensazione suddetti, in quanto tutti idonei a far emergere apprezzabili ragioni, ancorché successivamente ritenute infondate, per agire o resistere

in giudizio, sono in realtà, pure se fondati su dati oggettivi, intesi a valorizzare al fine della compensazione delle spese un atteggiamento soggettivo del soccombente che ha agito o resistito in giudizio, ed in tal senso esprimono un valore che è stato espressamente ritenuto meritevole di considerazione dallo stesso legislatore ai fini dell'incidenza sulle spese, come chiaramente ricavabile, sia pure a contrario, dalla disciplina in tema di responsabilità aggravata di chi agisce o resiste con dolo o colpa grave (intesi dalla giurisprudenza anche come consapevolezza del proprio torto ovvero consapevolezza dell'infondatezza della domanda o dell'eccezione).

La novità delle questioni è dunque ragione idonea a giustificare la compensazione delle spese se ed in quanto sintomo di un atteggiamento soggettivo del soccombente ricollegabile alla considerazione delle ragioni che lo hanno indotto ad agire o resistere in giudizio e pertanto deve essere valutata con riferimento al momento in cui è stata introdotta la lite ovvero è stata posta in essere l'attività che ha dato origine alle spese di cui si discute, essendo però evidente che le questioni la cui novità occorre valutare non possono essere che quelle sulle quali si è determinata la soccombenza, ossia le questioni decise.

Tanto premesso, e rilevato che nella specie i giudici del TSAP hanno dichiarato l'inaammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse processuale, occorre evidenziare che, anche volendo in linea astratta ritenere "nuova" o relativamente nuova la questione della legittimazione ad agire delle formazioni sociali ai sensi della l. n. 382 del 2000, nella specie nessuna questione giuridica "nuova" risulta affrontata in concreto nella sentenza impugnata perché in limine è stata semplicemente ritenuta la mancanza di prova della sussistenza della legittimazione e dell'interesse processuale per un difetto di produzione documentale e di allegazione. Deve essere pertanto esclusa nella specie la sussistenza di una "novità delle questioni" idonea a costituire valida ragione di compensazione delle spese alla luce della lettura della giurisprudenza di legittimità in materia siccome sopra effettuata.

Per tutto quanto sopra esposto, il ricorso principale deve essere rigettato, il primo e il terzo motivo del ricorso incidentale devono essere dichiarati

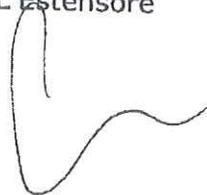
assorbiti mentre il secondo motivo di quest'ultimo ricorso deve essere accolto. In relazione al motivo accolto la sentenza impugnata deve essere pertanto cassata e, non essendo necessari ulteriori accertamenti in fatto, la causa può essere decisa nel merito, posto che, imponendo la norma la condanna del soccombente salvo il potere discrezionale di compensazione in presenza di determinate condizioni -che nella specie sono state escluse- non resta che condannare alle spese la parte soccombente nel giudizio dinanzi al TSAP, liquidandole, sulla base di quanto emergente dagli atti, nella misura di € 2.200,00 di cui € 2.000,00 per onorari. Le spese del presente giudizio, liquidate come in dispositivo, vanno poste a carico del soccombente.

P.Q.M.

La Corte a Sezioni Unite riunisce i ricorsi. Rigetta il ricorso principale e dichiara assorbiti il primo e il terzo motivo del ricorso incidentale. Accoglie il secondo motivo del ricorso incidentale, cassa la sentenza impugnata e decidendo nel merito condanna il Coordinamento al pagamento, in favore dei Comuni di Bagolino e Lavenone, delle spese del giudizio dinanzi al TSAP, che liquida in € 2.200 di cui € 2.000 per onorari. Condanna il soccombente alle spese del presente giudizio che liquida in € 2.700,00 di cui € 2.500,00 per onorari, oltre spese generali ed accessori di legge.

Così deciso in Roma il 13.12. 2011

L'Estensore



Il Presidente

Paolo Li Hsie



Il Funzionario Giudiziario
Giovanni GIAMBATTISTA



Depositata in Cancelleria

22 FEB. 2012



oggi,
Il Funzionario Giudiziario
Giovanni GIAMBATTISTA



N.1 COPIA: Per Studio
DIRITTI €: 2,66
BOLLI N.: 0
DAL SIG.: manfredi bettoni
IL: 23/03/2012

Numero: 2572

Anno: 2012

Civile

N.1 COPIA: Per Studio
DIRITTI €: 2,66
BOLLI N.: 0
DAL SIG.: POMPA
IL: 08/03/2012

N.1 COPIA: Per Studio
DIRITTI €: 2,66
BOLLI N.: 0
DAL SIG.: Iorenzoni
IL: 05/03/2012