

*Cassazione – Su civili – sentenza 17 giugno-24 settembre 2004, n. 19200*  
*Presidente Carbone – Relatore Di Nanni*  
*Pm Martone – parzialmente conforme – ricorrente Michielan*

Svolgimento del processo

1. I signori Oliva Michielan e Emanuele Duringon, titolari e gestori di un'azienda agricola nel Parco naturale del fiume Sile istituito dalla Regione Veneto nel 1981 e della quale fa parte un impianto di itticoltura, con atto di citazione del 30 agosto 1987, hanno convenuto in giudizio davanti al tribunale di Venezia l'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile, l'Amministrazione provinciale di Treviso, la Regione Veneto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il ministero dell'Ambiente, chiedendone la condanna al pagamento di somme di danaro come risarcimento dei danni subiti, giacché con l'istituzione del Parco si erano moltiplicati gli uccelli ittiofagi che assaltavano le specie ittiche coltivate.

Gli attori hanno dichiarato che l'Ente Parco era venuto meno alle disposizioni della legge istitutiva dell'area protetta, le quali prescrivevano che, in caso di eccessive concentrazioni della fauna selvatica, tali da determinare grave pregiudizio alle colture ed alla piscicoltura, l'Ente era obbligato a ripristinare l'equilibrio naturale, mediante cattura degli animali con strumenti selettivi. Essi, inoltre, erano stati ostacolati nel tentativo di predisporre sistemi di difesa mediante reti protettive delle vasche di coltura.

L'Ente Parco, la Provincia di Treviso e la Regione Veneto si sono costituiti nel giudizio ed hanno chiesto il rigetto della domanda, sostenendo, tra l'altro, che, nella materia, si verteva in tema d'interessi legittimi, la risarcibilità dei quali era sottratta al giudice ordinario.

2. Il tribunale ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione.

La decisione è stata impugnata dai signori Oliva Michielan e Emanuele Duringon e la Corte di appello di Venezia, con sentenza del 31 ottobre 2001, ha confermato la decisione di primo grado.

3. I signori Oliva Michielan e Emanuele Duringon hanno proposto ricorso per cassazione, rivolgendolo contro l'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile, l'Amministrazione provinciale di Treviso, la Regione Veneto ed hanno depositato memorie.

Hanno resistito con controricorso la Regione Veneto, la Provincia di Treviso e l'Ente Parco, che ha proposto anche ricorso incidentale condizionato, contro il quale i signori Oliva Michielan ed Emanuele Duringon hanno proposto controricorso ed hanno depositato memoria; lo stesso ha fatto l'Ente parco.

I ricorsi sono stati assegnati alle Su, in ragione della questione di giurisdizione proposta con il ricorso principale.

I ricorrenti principali hanno provveduto ad integrare il contraddittorio nei confronti della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'ambiente, come disposto con l'ordinanza emessa nella precedente udienza del 16 ottobre 2003.

### Motivi della decisione

1. Il ricorso principale e quello incidentale debbono essere riuniti, ai sensi dell'articolo 335 Cpc, perché proposti contro la stessa sentenza.

2. È preliminare l'esame delle eccezioni d'inammissibilità del ricorso principale sollevate dalla difesa dell'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile.

2.1. Con la prima eccezione, l'Ente si riferisce al fatto che la sentenza impugnata si è pronunciata anche nel merito rigettando la richiesta di risarcimento proposta ai sensi degli articoli 2052 e 2043 Cc e sostiene che ai ricorrenti principali, che non hanno impugnato la decisione di merito nei punti indicati, non può essere riconosciuto l'interesse a proporre il ricorso per cassazione. L'eccezione non è fondata.

2.1.1. Nella giurisprudenza di questa Corte è stato ripetutamente affermato il principio che l'articolo 323 Cpc considera il ricorso per cassazione un mezzo ordinario d'impugnazione, nel senso che la sua proposizione impedisce il passaggio in giudicato della sentenza impugnata, ma non in quello che il ricorso per cassazione è un mezzo di gravame. Questa precisazione ha consentito di escludere che il ricorso per cassazione introduca una terza istanza di giudizio, perché con esso non si potrà mai far valere l'ingiustizia della sentenza impugnata, ma soltanto gli errori nel procedere e nel giudicare. Si è parlato in proposito di critica vincolata ed a cognizione determinata dall'ambito della denuncia attraverso il vizio.

Dai principi enunciati, è stato fatto discendere che, nel caso in cui la decisione impugnata sia fondata su una pluralità di ragioni, tra loro distinte ed autonome, ciascuna logicamente e giuridicamente sufficiente a sorreggerla, il ricorso deve rivolgersi contro ciascuna di queste, giacché l'eventuale accoglimento del ricorso non toccherebbe le ragioni non censurate e la decisione impugnata resterebbe ferma in base ad esse: sentenza 8405/96, 10555/94, 4349/01, tra le tante.

2.1.2. I principi ora indicati non si possono applicare in questo giudizio.

La Corte di Venezia, con la sentenza impugnata, infatti, non ha enunciato tre ragioni del decidere la stessa domanda, ma ha esaminato tre distinti motivi di appello: il diritto al risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 15 della legge 394/91; la risarcibilità del danno ai sensi dell'articolo 2052 Cc; la violazione dell'articolo 2043 Cc e gli ultimi due sono stati rigettati. Ciò vale a dire che la decisione

di rigetto ha una sua autonomia e non ha determinato il passaggio in giudicato della sentenza per il fatto che il rigetto non sia stato impugnato, giacché, nel caso di accoglimento del ricorso, la questione dovrà essere riesaminata in sede di rinvio.

2.2. Con la seconda eccezione d'inammissibilità è denunciato che gli originari attori non hanno fornito la prova dei fatti posti a fondamento delle domande risarcitorie, sicché, anche nel caso di accoglimento dell'eccezione di difetto di giurisdizione, il giudice del rinvio non potrebbe riconoscere agli interessati quanto da loro richiesto. Con la terza e la quarta eccezione d'inammissibilità si sostiene che l'articolo 15 della legge quadro sulle aree protette (legge 394/91) non si applicava alla fattispecie, sia perché la norma si riferisce ai parchi nazionali e non a quelli regionali, sia perché nella fattispecie si applicava la legge della Regione Veneto 50/1993. Le censure non investono l'ammissibilità del ricorso, semmai la fondatezza nel merito delle domande proposte dagli originari attori. Per questa ragione sono dichiarate non fondate.

3. Con l'unico complesso motivo del ricorso principale è denunciata violazione dell'articolo 15 della legge 394/91 e contraddittoria motivazione su punto decisivo della controversia. I signori Oliva Michielan e Emanuele Duringon si riferiscono al capo della sentenza impugnata con il quale la Corte di appello, che ha confermato la dichiarazione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda proposta dagli attori.

3.1. La Corte di Venezia ha dichiarato che la legge quadro sulle aree protette demanda all'autonoma determinazione delle regioni gli stanziamenti di bilancio per il pagamento degli indennizzi e dei risarcimenti e che ai soggetti danneggiati dalla fauna selvatica stanziata nei parchi naturali non è attribuito dalla Regione Veneto un diritto soggettivo al risarcimento dei danni subiti. Secondo la Corte di appello, inoltre, non si applicava la legge della Regione Veneto 50/1993, ma l'articolo 15 della legge 394/91, secondo il quale l'Ente parco provvede ad istituire nel proprio bilancio un apposito capitolo, con dotazione adeguata al prevedibile fabbisogno, per il pagamento di indennizzi e risarcimenti, formulando un apposito programma, con opportune priorità. Questa norma è stata interpretata nel senso che demanda all'autonoma determinazione delle regioni la scelta della tutela da accordare ai danneggiati; cosicché, in mancanza di una norma regionale specifica, ai soggetti danneggiati dalla fauna selvatica stanziata nei parchi naturali situati nella Regione Veneto non si poteva riconoscere un diritto soggettivo.

3.2. I ricorrenti principali sostengono che la decisione impugnata, qualificando la loro posizione come d'interesse legittimo, non solo si è posta in contrasto con la giurisprudenza di queste Su - che, con la sentenza 12901/98, ha dichiarato che l'articolo 15 della citata legge stabilisce "la incondizionata doverosità della corresponsione dell'indennizzo" e "la integralità di tale risarcimento" - ma non ha considerato che la legge nazionale contiene i principi generali di un sistema risarcitorio, applicabile anche in caso di assenza di leggi regionali, come sarebbe nel caso della Regione Veneto.

3.3. Insieme a questo motivo deve essere esaminato anche il primo motivo del ricorso incidentale, con il quale l'Ente parco sostiene che l'articolo 15 della legge 394/91 non si applica nella fattispecie.

4. Il punto di diritto che deve essere esaminato in questo giudizio è quello della risarcibilità dei danni denunciati dai titolari di aziende che esercitano l'attività dell'orticoltura e sono ubicate all'interno di aree naturali protette per garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese.

4.1. La risposta negativa data dalla Corte veneziana si fonda su quella posizione (dottrinale e giurisprudenziale, secondo la quale l'obbligo della Pa di risarcire il danno esiste solo in presenza di diritto soggettivo perfetto, perché solo in questo modo è rispettato il sistema, risalente alla legge abolitiva del contenzioso amministrativo, della ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario ed amministrativo, che, rispettivamente, conoscono i diritti soggettivi e gli interessi legittimi, perché in questi manca il presupposto dell'ingiustizia del danno.

4.2. Questa costruzione non può essere più mantenuta dopo la sentenza Su 500/99, che il collegio condivide. La sentenza ora richiamata, infatti, ha indicato il principio che, ai fini della configurazione della responsabilità aquiliana in capo alla Pa, non costituisce elemento negativo di valutazione la posizione formale di interesse legittimo rivestita dal danneggiato, perché anche l'interesse legittimo deve essere risarcito quante volte è lesa per effetto dell'attività illegittima e colpevole della Pa.

Detto in altre parole, anche quando si conclude che il risarcimento del danno deriva dalla lesione di un interesse legittimo, ciò non ha influenza sulla qualificazione della situazione sostanziale protetta (il diritto di credito al risarcimento dei danni), che da tale lesione sorge. Il credito risarcitorio, infatti, è indifferente rispetto alla natura dell'interesse lesa.

Non vale, dunque, affermare che la lesione, fonte dell'obbligo risarcitorio, è arrecata ad un interesse legittimo. Ciò, infatti, non comporta che il credito risarcitorio vantato debba qualificarsi come interesse legittimo. Tale qualificazione, infatti, è esclusa proprio in base alle varie teorizzazioni di questa situazione protetta: qualunque connotazione si voglia dare all'interesse legittimo, nessuna di esse si attaglia al credito risarcitorio.

Il problema, dunque, è solo quello della prova dell'esistenza dei danni denunciati e del loro ammontare e non di giurisdizione.

4.3. L'affermazione della Corte di appello che, nella fattispecie, il risarcimento è condizionato dagli accertamenti che di volta in volta sono compiuti, non può incidere sulla posizione di vantaggio assicurata dalla legge ai danneggiati.

L'accertamento delle condizioni di risarcibilità comporta, infatti, che il privato titolare della situazione giuridica lesa è titolare di un diritto soggettivo al risarcimento del danno ingiusto. Il diritto al risarcimento, infatti, è indipendente ed autonomo dalla situazione soggettiva lesa ed ha natura di diritto soggettivo, anche quando la lesione sia collegata ad una precedente posizione di interesse legittimo. Di conseguenza, l'azione di risarcimento deve essere proposta davanti al giudice

ordinario, fatta eccezione dei casi in cui, nella materia rilevante, sussista una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, estesa ai diritti patrimoniali consequenziali.

4.4. Il richiamo alla legislazione statale, ad altre leggi regionali e a decisioni di questa Corte, che nella materia avrebbero configurato la posizione del danneggiato come quella di interesse legittimo non è corretto.

E' stato, infatti, già ricordato che questa Corte ha dichiarato che «la lesione di un interesse legittimo, al pari di quella di un diritto soggettivo o di altro interesse (non di mero fatto ma) giuridicamente rilevante, può essere fonte di responsabilità aquiliana e dare luogo, in relazione al concreto atteggiarsi dell'interesse legittimo, a risarcimento del danno ingiusto»: così la citata sentenza 500/99. Tale riconoscimento si fonda su una lettura dell'articolo 2043 Cc, che riferisce il carattere dell'ingiustizia al danno e non alla condotta, di modo che presupposto essenziale della responsabilità non è la condotta colposa, ma l'evento dannoso che ingiustamente lede una situazione soggettiva protetta dall'ordinamento. Fra le situazioni soggettive indicate, queste Su hanno compreso tutti gli interessi materiali a beni della vita: tali interessi materiali possono essere "sottostanti" o "correlarsi" tanto ad un diritto soggettivo, come ad un interesse legittimo, come anche ad un mero interesse rilevante. La protezione fornita dall'ordinamento va riferita a questo "interesse al bene della vita" ed è ad esso, quindi, piuttosto che alla sua qualificazione in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo, che occorrerà guardare per valutare le condizioni di risarcibilità e le misure conseguenti.

4.5. In conclusione, ogni qualvolta sia accertata la sussistenza delle condizioni di risarcibilità, il privato titolare della situazione lesa è titolare anche di un diritto soggettivo al risarcimento del danno ingiusto.

5. Nella fattispecie, gli attori hanno chiesto la condanna dei convenuti al pagamento di somme a titolo di risarcimento dei danni subiti dalla moltiplicazione di uccelli, che assaltavano le specie ittiche da loro coltivate.

La richiesta si configura come esercizio di un diritto soggettivo, la cognizione del quale appartiene all'autorità giudiziaria ordinaria.

Valutata sotto questo profilo, la tesi sostenuta con il primo motivo del ricorso incidentale, interpretato nel senso che nella specie si doveva applicare l'articolo 28 della legge della Regione Veneto 50/1993, che attribuisce alle regioni un potere discrezionale nella ripartizione del fondo regionale destinato alla prevenzione ed ai risarcimenti, è infondata.

6. Concludendo, il ricorso principale deve essere accolto, con la dichiarazione della giurisdizione del giudice ordinario.

Il primo motivo del ricorso incidentale, pertanto, deve essere rigettato nella parte in cui profila un diverso assetto della giurisdizione nella fattispecie.

La sentenza impugnata deve essere cassata in relazione al dichiarato difetto di giurisdizione del giudice ordinario, con rinvio alla Corte di appello di Venezia.

L'esame delle altre questioni proposte con il controricorso e con il ricorso incidentale condizionato, che attengono al merito, è devoluto al giudice del rinvio, che provvederà anche sulle spese di questo giudizio.

PQM

La Corte di cassazione, a Su, riunisce i ricorsi, accoglie quello principale, rigetta il primo motivo del ricorso incidentale, assorbiti gli altri, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e cassa in relazione al motivo accolto la sentenza impugnata con rinvio, anche per le spese