



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott.ssa Lina RUBINO - Presidente -
 Dott. Roberto SIMONE - Consigliere -
 Dott. Marco ROSSETTI - Consigliere -
 Dott. Stefano Giaime GUIZZI - Rel. Consigliere -
 Dott. Luigi LA BATTAGLIA - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 5996-2022 proposto da:

██████████ S.R.L. IN LIQUIDAZIONE, in persona del liquidatore, domiciliata "ex lege" presso l'indirizzo di posta elettronica del proprio difensore come in atti, rappresentata e difesa dall'Avvocato ██████████;

- ricorrente -

contro

REGIONE MARCHE, in persona del Presidente "pro tempore", domiciliata "ex lege" presso gli indirizzi di posta elettronica dei propri difensori come in atti, rappresentata e difesa dagli Avvocati ██████████, ██████████ e ██████████;

**- controricorrente e ricorrente incidentale -
e contro**

Oggetto

**RESPONSABILITÀ
CIVILE P.A.**

Attività legislativa
non conforme a
Costituzione -
Responsabilità
civile -
Insussistenza

R.G.N. 5996/2022

Cron.

Rep.

Ud. 09/07/2022

Adunanza camerale



PROVINCIA DI ANCONA, in persona del Presidente "pro tempore" e del Dirigente del Settore IV° della Provincia, domiciliata "ex lege" presso l'indirizzo di posta elettronica dei propri difensori come in atti, rappresentata e difesa dagli Avvocati [REDACTED] e [REDACTED];

- controricorrente ad entrambi i ricorsi -

Avverso la sentenza n. 887/2021, della Corte d'appello di Ancona, depositata in data 29/07/2021;
udita la relazione della causa svolta nell'adunanza camerale in data 09/07/2025 dal Consigliere Dott. Stefano Giaime GUIZZI.

FATTI DI CAUSA

1. [REDACTED] S.r.l. in liquidazione ricorre, sulla base di tre motivi, per la cassazione della sentenza n. 887/21, del 29 luglio 2021, della Corte d'appello di Ancona, che - nell'accoglierne il gravame solo in relazione alla condanna al pagamento delle spese di lite sopportate dalla terza chiamata in giudizio, Provincia di Ancona, mezzo esperito avverso la sentenza n. 1569/17, del 3 ottobre 2017, del Tribunale della stessa città - ha, per quanto qui ancora d'interesse, così provveduto. Essa ha confermato il rigetto della domanda risarcitoria proposta dalla suddetta società in liquidazione nei confronti della Regione Marche, in relazione all'annullamento, disposto dal giudice amministrativo, del provvedimento di autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da biogas, e ciò in ragione della sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3.



2. Riferisce, in punto di fatto, l'odierna ricorrente di aver presentato, in data 20 ottobre 2011, domanda di autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da biogas nel Comune di [REDACTED] conseguendo il relativo provvedimento il 9 ottobre 2012. Nel corso del procedimento non veniva espletata la verifica di assoggettabilità del progetto a valutazione di impatto ambientale (c.d. "VIA"), in quanto l'art. 3, comma 1, della legge reg. delle Marche n. 3 del 2012 (nel testo applicabile "*ratione temporis*") la escludeva per gli impianti, come quello "*de quo*", di potenza nominale termica inferiore alla soglia di 3 MWt.

Impugnato dal Comune di [REDACTED] il suddetto provvedimento di autorizzazione unica, il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche lo annullava, con decisione poi confermata dal Consiglio di Stato. A tale esito il giudice amministrativo perveniva sul presupposto che la Corte costituzionale – con sentenza n. 93 del 22 maggio 2013, resa all'esito di giudizio di costituzionalità promosso in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale suddetta, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a "VIA" regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedeva che si dovesse tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE.

Poiché la Regione Marche non disciplinava gli effetti "*medio tempore*" prodottisi in ragione del provvedimento amministrativo poi annullato, né tantomeno assunto su di sé la responsabilità del procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, l'odierna ricorrente – lamentando di aver sostenuto ingenti investimenti nella prospettiva della realizzazione dell'impianto, nonché di aver perduto i guadagni



attesi dalla messa in esercizio dello stesso – proponeva domanda di risarcimento del danno, in particolare deducendo la lesione del proprio affidamento incolpevole in ordine alla legittimità dell'azione pubblica.

Costituitasi in giudizio la Regione Marche, per resistere all'avversaria domanda, essa chiedeva – e otteneva – di essere autorizzata a chiamare in causa la Provincia di Ancona, avendo la medesima espresso giudizio di compatibilità negativo in merito all'istanza di "VIA" presentata da [REDACTED] in data 30 maggio 2014, ai sensi dell'art. 12 della l.r. n. 3 del 2012 e dell'art. 23 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

La Provincia di Ancona, nel costituirsi in giudizio chiedeva che fosse dichiarata l'infondatezza della chiamata in causa, per mancanza del presupposto di cui all'art. 106 cod. proc. civ. (comunanza di causa) e, di conseguenza, il difetto dell'effettiva titolarità del rapporto sostanziale controverso.

Disattesa dall'adito giudicante la richiesta attorea di svolgimento di consulenza tecnica d'ufficio, la domanda risarcitoria veniva rigettata, ritenendosi insussistente "una situazione giuridica tutelabile", essendo stata prospettata una responsabilità della Regione per l'esercizio della potestà legislativa, in quanto costituzionalmente illegittima.

Siffatta decisione veniva confermata dal giudice d'appello, che accoglieva il gravame dell'attrice soccombente solo in relazione alla condanna della stessa a rifondere, anche alla Provincia di Ancona, le spese di lite, poste dal primo giudice a carico della Regione Marche. Esito al quale la Corte territoriale perveniva sul rilievo che la chiamata in causa della Provincia fosse stata "un'iniziativa autonoma della Regione Marche che non trova giustificazione nella prospettazione attorea e nella domanda formulata, dal momento che la società [REDACTED] ha individuato il fatto costitutivo del diritto al risarcimento del danno



nell'illegittimo operato della Regione Marche nell'esercizio della sua potestà legislativa".

Il giudice d'appello, infine, dichiarava assorbito il gravame incidentale condizionato con il quale la Regione reiterava l'eccezione di difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, trattandosi di controversia da devolversi – a dire della Regione – al giudice amministrativo.

3. Avverso la sentenza della Corte d'Appello ha proposto ricorso per cassazione la società [REDACTED] in liquidazione, sulla base – come detto – di tre motivi.

3.1. Il primo motivo denuncia – ex art. 360, comma 1, n. 4), cod. proc. civ. – "erronea interpretazione e qualificazione della domanda risarcitoria proposta da [REDACTED] in liquidazione nei confronti della Regione", con "violazione del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato" ex art. 112 cod. proc. civ. e conseguente vizio di extra-petizione.

Si censura la sentenza impugnata, per aver ritenuto inammissibile la domanda risarcitoria "per carenza di una situazione giuridica tutelabile", trattandosi di domanda volta a far valere la responsabilità risarcitoria della Regione per "erroneo esercizio della potestà legislativa".

Sostiene la ricorrente di non aver "mai inteso sollecitare un sindacato giurisdizionale su come la potestà legislativa è stata svolta dall'Ente", giacché la domanda da essa proposta non postulerebbe "alcun accertamento da parte del Tribunale né (i) della contrarietà della legge regionale per cui è causa alla normativa unionale (e, dunque, alla Costituzione) né (ii) dell'illegittimità dell'operato del legislatore regionale rispetto all'emanazione della medesima legge; e ciò, considerando che sia



l'una che l'altra erano già state accertate dalla Consulta ben prima dell'instaurazione del giudizio".

Per contro, la ricorrente assume di aver solo "inteso contestare la lesione dell'affidamento incolpevolmente riposto in un provvedimento favorevole", prima ottenuto e poi annullato dal giudice amministrativo, e ciò "a cagione dell'accertata incostituzionalità della richiamata legge emanata dalla Regione".

I giudici di merito, dunque, avrebbero errato nell'interpretazione della domanda, donde la denunciata violazione dell'art. 112 cod. proc. civ., giacché se è vero che interpretare la domanda "costituisce un tipico accertamento di fatto, cui corrisponde un potere discrezionale del giudice di merito, come tale sottratto al sindacato di legittimità, è parimenti vero che il medesimo giudice di merito, nello svolgimento di tale decisiva operazione ermeneutica, incontra un duplice ordine di limiti, consistente nel rispetto del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato e nel divieto di sostituire d'ufficio un'azione diversa da quella espressamente e formalmente proposta".

Tale evenienza, appunto, ricorrerebbe nel caso di specie, in quanto, a rendere palese la circostanza che essa non intendesse far valere una responsabilità della Regione per illegittimo esercizio della potestà legislativa, sarebbero le circostanze allegate dall'odierna ricorrente sin dal primo grado di giudizio, che denoterebbero la deduzione, quale "*causa petendi*" della propria pretesa, di una "fattispecie complessa". Infatti, era stato dedotto che l'Ente regionale, "nonostante ciò rientrasse tra i suoi compiti istituzionali e fosse nelle sue precipue prerogative, e malgrado i reiterati solleciti di [REDACTED] affinché si attivasse tempestivamente ed opportunamente, assumendo un atteggiamento di colposa inerzia, non si è in alcun modo adoperato per tutelare gli ingenti investimenti nel frattempo posti in essere dalla deducente,



ponendo rimedio – o, quantomeno, mitigando – le conseguenze dell’annullamento” del provvedimento in precedenza emesso. Del pari, si era lamentato che la Regione non avesse “avviato alcuna concreta iniziativa finalizzata a disciplinare gli effetti prodottisi *medio tempore* dalla su citata sentenza della Corte costituzionale”, né, tanto meno, avesse “posto in essere le iniziative amministrative”. Era stato, inoltre, lamentato che essa non avesse “assunto su di sé la responsabilità del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (attualmente in capo alla Provincia)”, assunzione implicante “un intervento legislativo *ad hoc* volto a variare la distribuzione delle competenze” di cui all’art. 4, l.r. n. 3 del 2012. Infine, la Regione non aveva “neppure adottato atti amministrativi generali finalizzati a consentire lo svolgimento delle procedure ambientali postume in modalità e tempi compatibili con la necessità di realizzare l’impianto *de quo*”.

Orbene, “sulla scorta dell’erroneo convincimento in merito al fatto che l’odierna ricorrente avrebbe inteso proporre due distinte domande risarcitorie nei confronti della Regione, una per l’illecito legislativo e l’altra per il (colposo) agire amministrativo, la Corte d’Appello, quanto al profilo attinente all’agire amministrativo dell’Ente, si è limitata a negare che la relativa condotta «sia stata caratterizzata dagli elementi costitutivi dell’illecito civile dal momento che l’ente ha posto in essere un provvedimento sulla base di una legge in quel momento vigente, dalla cui dichiarazione di incostituzionalità, come su argomentato, non può configurarsi un illecito a carico del legislatore». Con ciò, evidentemente, obliterando – nella precipua prospettiva della lesione del legittimo affidamento – che “la Regione non è solo il soggetto che, nell’esercizio della sua funzione legislativa, ha emanato la legge dichiarata incostituzionale, ma è anche l’autorità amministrativa che, in sede di rilascio dell’AU, ha dato poi piena applicazione alla



normativa in questione, nonostante questa fosse in palese contrasto con il diritto unionale e, dunque, con la Costituzione”.

Erronea, inoltre, sarebbe l’affermazione contenuta nella sentenza impugnata, là dove ascrive ad essa [REDACTED] l’assunto secondo cui la condotta antigiusuridica lamentata “è l’adozione da parte della Regione Marche di una legge che si è poi rivelata affetta da illegittimità costituzionale e dalla cui illegittimità è dipeso l’annullamento dell’autorizzazione concessa, non essendo stato dedotto, come rilevato dal primo giudice, alcun altro vizio dell’atto amministrativo”. Infatti, allorché si valuti la lesione del legittimo affidamento da provvedimento favorevole, la condotta della pubblica amministrazione deve apprezzarsi “su un piano diverso rispetto a quello della scansione degli atti procedimentali che conducono al provvedimento con cui viene esercitato il potere amministrativo”, sicché “la questione della correttezza del comportamento (rilevante ai fini del sorgere di un legittimo affidamento) è indipendente da quella della legittimità del procedimento e del relativo atto conclusivo, i quali potrebbero anche non essere attinti da violazioni formali”.

D’altra parte, a conferma dell’erronea conclusione raggiunta dalla Corte territoriale circa l’assenza di situazione giuridica tutelabile, la ricorrente invoca un precedente delle Sezioni Unite di questa Corte (si tratta di Cass. Sez. Un., ord. 24 settembre 2018, n. 22435). Tale arresto, nel decidere – sebbene ai soli fini della risoluzione di una questione di riparto di giurisdizione – una fattispecie pressoché sovrapponibile alla presente (discutendosi pure in quel caso del danno da adozione di provvedimento amministrativo annullato sempre in forza della sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge reg. della Regione Marche n. 3 del 2012) ha affermato venire in rilievo “una fattispecie complessa in cui l’emanazione di un provvedimento favorevole, che venga successivamente annullato in quanto



illegittimo, si configura solo come uno dei presupposti dell'azione risarcitoria che si fonda altresì sull'affidamento dell'interessato e la lesione del suo patrimonio che consegue a tale affidamento e alla sua sopravvenuta caducazione del provvedimento favorevole".

3.2. Il secondo motivo denuncia – ex art. 360, comma 1, n. 3), cod. proc. civ. – “erronea esclusione della ricorrenza di una situazione giuridica tutelabile” a fronte “dell’illecito della Regione per colposa attività legislativa, fonte di un danno ingiusto in capo a [REDACTED] all’uopo deducendo violazione degli artt. 3, 24, 28 e 113 Cost. e degli artt. 2043 e 2907 cod. civ.

Viene richiamato un arresto delle Sezioni Unite di questa Corte secondo cui, “a fronte di affermati diritti fondamentali, costituzionalmente protetti, non può escludersi il diritto di azione, anche se la lesione sia paventata come dipendente dall’esercizio asseritamente illegittimo di una potestà pubblica o dalla predisposizione, presentazione, o mancata modifica di un atto legislativo” (è citata Cass. Sez. Un., ord. 24 novembre 2021, n. 36373).

È, inoltre, invocato quell’orientamento dottrinario secondo cui non vi sarebbe ragione per distinguere “tra responsabilità per attività legislativa non conforme alle norme interne (il c.d. «Illecito costituzionale»), da un lato, e responsabilità per attività legislativa difforme dalle norme comunitarie (il c.d. «Illecito UE»), dall’altro”.

3.3. Il terzo motivo denuncia – ex art. 360, comma 1, n. 3), cod. proc. civ. – “erronea applicazione del divieto di *ius novorum* con riferimento alla qualificazione della responsabilità del legislatore comunitario”, così deducendo “violazione degli artt. 113 e 345 cod. proc. civ.”.



Si censura la sentenza impugnata là dove ha affermato che “il dedotto profilo di responsabilità civile del legislatore regionale per illecito comunitario sollevato dall’appellante nell’atto di gravame è inammissibile, trattandosi di domanda nuova non esplicita nel giudizio di primo grado e completamente diversa”.

Assume, tuttavia, la ricorrente di aver dedotto sin dal primo grado che l’illegittimità costituzionale della legge regionale n. 3 del 2012 derivasse proprio dalla violazione del diritto unionale. Di conseguenza, la Corte d’appello, “una volta ritenuto (erroneamente) che la domanda proposta da [REDACTED] fosse volta a far valere la responsabilità del legislatore regionale, giammai avrebbe potuto qualificare come «nuova» quella relativa alla sussistenza di un «illecito comunitario»”.

4. Ha resistito all’avversaria impugnazione, con controricorso, la Regione Marche, chiedendo che la stessa sia dichiarata inammissibile o, comunque, rigettata, nonché svolgendo ricorso incidentale sulla base di due motivi.

4.1. Il primo motivo denuncia – ex art. 360, comma 1, n. 3), cod. proc. civ. – violazione e falsa applicazione degli artt. 106 e 269 cod. proc. civ.

Lamenta la Regione di essere stata condannata a rifondere le spese sostenute dalla Provincia di Ancona, terza da essa chiamata in causa.

Premette, infatti, la Regione Marche che il solo pregiudizio economico, astrattamente ipotizzabile in capo alla odierna ricorrente principale (anche se, in concreto, insussistente), “dovrebbe essere imputato in via esclusiva alla Provincia di Ancona, per avere espresso, con determinazione dirigenziale del 10 settembre 2015, n. 375, giudizio di compatibilità negativo in merito all’istanza di VIA presentata in data 30 maggio 2014 da



██████ ai sensi dell'art. 12 della l.r. n. 3 del 2012 e dell'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006".

In applicazione, dunque, di causalità della lite è tale società a doversi fare carico delle spese giudiziali sostenute dalla Provincia.

4.2. Il secondo motivo denuncia – ex art. 360, comma 1, n. 3), cod. proc. civ. – violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 30 e 133, comma 1, lett. o), del d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104, nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 112 cod. proc. civ., per "erronea dichiarazione di assorbimento della questione di difetto di giurisdizione proposta dalla Regione Marche".

Evidenzia la ricorrente incidentale che il "presente giudizio riguarda i supposti danni derivanti dall'annullamento in sede giurisdizionale dell'Autorizzazione Unica rilasciata a ██████ dalla Regione Marche con decreto n. 95/EFR del 9 ottobre 2012, per la realizzazione di un impianto per la produzione di energia da fonte rinnovabile, in particolare da biogas".

Orbene, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. o), del d.lgs. n. 104 del 2010, sono devolute al giudice amministrativo "le controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia".

5. Ha resistito ad ambedue i ricorsi, con due distinti controricorsi, la Provincia di Ancona, chiedendone il rigetto o la declaratoria di inammissibilità.

6. La trattazione dei ricorsi è stata fissata ai sensi dell'art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ.

7. Tutte le parti hanno presentato memoria.



8. Il Collegio si è riservato il deposito nei successivi sessanta giorni.

RAGIONI DELLA DECISIONE

9. Il ricorso principale va rigettato.

9.1. Il primo motivo è in parte infondato e in parte inammissibile.

9.1.1. Ezzo, come sopra meglio illustrato, addebita alla sentenza impugnata di aver affermato – ciò di cui, però, non vi è traccia nella stessa – l'esistenza di una doppia domanda di risarcimento, per l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3, nonché per l'operato dell'amministrazione regionale. Per contro, la domanda dell'odierna ricorrente era unica (ed è stata trattata come tale), ipotizzando, sì, una lesione dell'incolpevole affidamento sulla "legittimità" – e stabilità – del provvedimento di autorizzazione, ma ciò, pur sempre, sul presupposto che tale lesione originasse dall'incostituzionalità della legge regionale suddetta, in forza della quale esso era stato adottato. Sicché è corretto il rilievo del giudice d'appello circa la mancata deduzione di vizi del provvedimento amministrativo "ulteriori" – rispetto all'incostituzionalità della norma di riferimento – per fondare la responsabilità della Ragione per il suo operato come "autorità amministrativa".

La "*causa petendi*" della domanda risarcitoria, dunque, è stata effettivamente intesa – dal giudice d'appello – come originante da una "fattispecie complessa", ancorché il suo "fulcro" sia stato ravvisato nell'incostituzionalità dell'intervento normativo del



legislatore regionale, sicché il vizio di “extra-petizione”, addebitato alla Corte territoriale, si palesa infondato.

Né, d'altra parte, la sentenza impugnata risulta aver errato nel pervenire alla conclusione secondo cui – proprio in relazione alla “centralità” che, rispetto alla domanda risarcitoria, ha rivestito la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale – non sussisteva, nella specie, una situazione soggettiva giuridicamente azionabile, in ragione (come meglio si vedrà nello scrutinare il secondo motivo di ricorso) dell'insindacabilità della discrezionalità politica di cui gode il legislatore.

In senso contrario, infatti, non è utilmente invocabile dalla ricorrente la pronuncia alla quale essa ha inteso riferirsi (si tratta di Cass. Sez. Un., ord. 24 settembre 2018, n. 22435).

Tale arresto, per vero, nell'affermare la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario in relazione ad una fattispecie sovrapponibile alla presente (relativa ad un giudizio risarcitorio di analogo contenuto rispetto a quello presente, proposto, contro la Regione Marche, da altra società appartenente al medesimo gruppo societario del quale è parte pure l'odierna ricorrente), ha ritenuto che non incida “sui temi propri della giurisdizione ma piuttosto sull'analisi della fondatezza o meno della domanda risarcitoria la dedotta insindacabilità dell'attività legislativa della Regione e la conseguente non configurabilità di una responsabilità risarcitoria per i danni conseguenti all'emanazione di norme successivamente dichiarate incostituzionali”.

9.1.2. Il presente motivo, invece, è inammissibile, nella parte in cui l'odierna ricorrente assume che la sua pretesa risarcitoria fosse pure finalizzata a far valere l'inerzia dell'amministrazione regionale nel porre rimedio, in vario modo, agli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale.



Invero, che una simile pretesa – non suscettibile di essere ricompresa nella lesione dell'affidamento "incolpevole" in ordine alla legittimità del provvedimento amministrativo adottato – fosse stata avanzata sin dal primo grado di giudizio è circostanza che non risulta dal tenore del presente ricorso. Esso, infatti, a pagina 5, nel riprodurre il contenuto dell'atto di citazione innanzi al Tribunale di Ancona, attesta che nello stesso – a pag. 21 – era stato chiesto il ristoro del danno patrimoniale subito in conseguenza "dell'annullamento di un provvedimento favorevole, sul quale l'odierna deducente aveva riposto un legittimo affidamento".

Di conseguenza, il motivo che ipotizza – in relazione alla suddetta pretesa risarcitoria da "inerzia" dell'amministrazione regionale – la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. risulta inammissibile, a norma dell'art. 366, comma 1, n. 6), cod. proc. civ., in difetto di una migliore specificazione del contenuto dell'atto di citazione e, con esso, della domanda risarcitoria proposta. Né osta a tale esito la constatazione che quello denunciato è un "*error in procedendo*", in relazione al quale questa Corte, in quanto giudice del "fatto processuale", ha possibilità di accesso agli atti del giudizio di merito.

Difatti, anche in tale caso l'ammissibilità del sindacato demandato a questa Corte è, comunque, subordinata alla condizione che "la censura sia stata proposta dal ricorrente in conformità alle regole fissate al riguardo dal codice di rito", e "quindi, in particolare, in conformità alle prescrizioni dettate dagli artt. 366, comma 1, n. 6, e 369, secondo comma, n. 4, cod. proc. civ." (per tutte, Cass. Sez. Un., sent. 22 maggio 2012, n. 8077, Rv. 622361-01).

9.2. Il secondo motivo del ricorso principale, del pari, non è fondato.



9.2.1. Reputa questo Collegio di dover dare ulteriore seguito all'affermazione – già più volte espressa da questa Corte – secondo cui, con riferimento alla responsabilità da illecito per cattivo esercizio della funzione legislativa, in particolare delle Regioni, opera il principio “dell’insindacabilità dell’attività esplicativa di funzioni legislative, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale di legge”, non essendo “ipotizzabile alcun danno risarcibile, a differenza di quanto previsto per la responsabilità dello Stato italiano nell’ipotesi di violazione del diritto dell'Unione europea, non essendo ravvisabile, nella specie, quella distinzione tra ordinamenti – con prevalenza di uno sull’altro – che costituisce il fondamento di tale ipotesi di responsabilità” (così, da ultimo, Cass. Sez. 3, ord. 19 febbraio 2025, n. 4351, Rv. 673766-01; in senso analogo Cass. Sez. 3, sent. 22 novembre 2016, n. 23730, Rv. 642991-01).

Più in generale, del resto, questa Corte ha osservato che, “essendo la funzione legislativa espressione di un potere politico, incoercibile e sottratto al sindacato giurisdizionale, rispetto ad esso non possono configurarsi situazioni giuridiche soggettive dei singoli protette dall’ordinamento” (Cass. Sez. Lav., ord. 24 dicembre 2019, n. 34465, Rv. 656403-01). E ciò perché, “a fronte della libertà della funzione politica legislativa (artt. 68, comma 1, 122, comma 4, Cost.), non è ravvisabile un’ingiustizia che possa qualificare il danno allegato in termini di illecito, né si può arrivare a fondare il diritto al risarcimento, dovendo escludersi, nell’ordinamento italiano, il diritto soggettivo del singolo all’esercizio del potere legislativo, il quale è libero nei fini e sottratto, perciò, a qualsiasi sindacato giurisdizionale, né può qualificarsi in termini di illecito da imputare allo Stato-persona, ai sensi dell’articolo 2043 cod. civ., una determinata conformazione dello Stato-ordinamento” (Cass. Sez. 1, ord. 13 dicembre 2021, n. 39534, non massimata).



Proprio per tale ragione non può stabilirsi – a differenza di quanto sostiene l'odierna ricorrente – alcun parallelismo tra (preteso) "illecito costituzionale" e "illecito comunitario", giacché il carattere peculiare di quest'ultimo è l'inadempimento, da parte dello Stato-ordinamento, di un'obbligazione "ex lege" di dare (corretta) attuazione alle norme del diritto unionale, ciò che connota in termini di "obbligatorietà" – e non di discrezionalità – l'esercizio della potestà legislativa.

Né, in senso, contrario, può invocarsi la pronuncia delle Sezioni Unite richiamata dalla ricorrente (Cass. Sez. Un., ord. 24 novembre 2021, n. 36373), concernente "il diritto al risarcimento del danno per illegittimo discriminatorio esercizio della potestà legislativa" in materia tributaria, la quale – nel confermare la giurisdizione del giudice ordinario – sottolinea che "a fronte di affermati diritti fondamentali, costituzionalmente protetti, non può escludersi il diritto di azione, anche se la lesione sia paventata come dipendente dall'esercizio asseritamente illegittimo di una potestà pubblica o dalla predisposizione, presentazione, o mancata modifica di un atto legislativo", precisando che "l'azione non può dirsi esclusa neppure evocando la natura politica dell'atto legislativo", e ciò perché, a "fronte di una domanda del genere il giudice non è chiamato a invadere la funzione sovrana ma a stabilire se la evocata fattispecie integri o meno l'illecito civile denunciato".

Il precedente suddetto non è dirimente, non solo perché intervenuto unicamente a regolare la giurisdizione (lasciando impregiudicato il merito della domanda risarcitoria), ma soprattutto perché attiene ad un atto legislativo "lesivo di un diritto fondamentale tutelato costituzionalmente, qual è quello di eguaglianza e non discriminazione", e dunque una fattispecie differente da quella oggi in esame, in relazione alla quale non si



pone alcuna questione relativa alla natura discriminatoria della legge dichiarata costituzionalmente illegittima.

9.3. Infine, anche il terzo motivo del ricorso principale non è fondato.

9.3.1. È corretta la decisione della Corte territoriale di ritenere che il riferimento, compiuto solo in appello, alla fattispecie dell'illecito comunitario abbia contravvenuto al disposto dell'art. 345 cod. proc. civ.

Difatti, la violazione del diritto unionale è stata ipotizzata, in primo grado, sempre in chiave di "illecito costituzionale", conformemente, del resto, alla evocazione della direttiva UE, nel giudizio di legittimità costituzionale, come norma costituzionale interposta, ex art. 117, comma 1, Cost.

D'altra parte, l'illecito cd. "comunitario" presuppone che dalla mancata (o inesatta) attuazione del diritto dell'Unione derivi la pretermissione di un diritto del singolo, nella specie non ipotizzabile, perché l'effetto della violazione della direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE è stato, nella specie, quello di esonerare (illegittimamente) la società VBio6 dalla necessità di munirsi della "VIA".

10. Quanto al ricorso incidentale, esso è destinato ad esiti diversificati in relazione ai suoi due motivi.

10.1. Il primo motivo non è fondato.

10.1. Con esso, la Regione Marche censura la decisione della Corte territoriale di riformare parzialmente la statuizione sulle spese del primo grado di giudizio, ponendo quelle sopportate dalla



Provincia di Ancona a carico di essa Regione e non – come deciso in prime cure – della società [REDACTED]

Siffatta decisione, tuttavia, è corretta, essendo stata motivata sul rilievo dell'assoluta estraneità della Provincia di Ancona – terza chiamata in giudizio dalla convenuta – rispetto al "*thema decidendum*" introdotto dalla società allora attrice; la domanda di [REDACTED] era, infatti, tesa a far valere la responsabilità della Regione per aver suscitato, mercé l'adozione di una legge poi dichiarata incostituzionale, un legittimo affidamento in ordine alla validità (e stabilità) di un provvedimento amministrativo che stato adottato in base ad essa. Di qui, pertanto, l'applicazione – da parte della Corte d'Appello – del principio secondo cui le spese sostenute dalla terza chiamata in garanzia, mentre "devono essere poste a carico dell'attore soccombente che ha provocato e giustificato la chiamata in garanzia", al contrario, "restano a carico del chiamante in causa quando la sua iniziativa si riveli manifestamente infondata o palesemente arbitraria", (da ultimo, Cass. Sez. 1, ord. 18 aprile 2023, n. 10364, Rv. 667650-01), in quanto estranea al "*thema decidendum*".

10.2. In relazione, invece, al secondo motivo di ricorso della Regione Marche, deve rilevarsi che esso risulta proposto – dichiaratamente – per "la denegata e non creduta ipotesi in cui il ricorso principale sia ritenuto fondato", e dunque quale motivo di ricorso incidentale condizionato. Esso, pertanto, deve ritenersi assorbito dal rigetto dell'impugnazione principale.

11. Le spese del presente giudizio di legittimità seguono la soccombenza – configurabile, nel caso della ricorrente incidentale Regione Marche, esclusivamente nei riguardi della Provincia di Ancona – e sono liquidate come da dispositivo.



Sempre in relazione al ricorso incidentale, la liquidazione dovrà compiersi con riferimento al valore della controversia, costituito, in tal caso, dall'importo delle spese liquidate, in appello, a favore della Provincia di Ancona.

12. A carico della ricorrente principale e di quella incidentale, stante il rigetto di rispettivi ricorsi, sussiste l'obbligo di versare, al competente ufficio di merito, un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, se dovuto – parendo, la seconda, esente istituzionalmente dal suo versamento – in base ad un accertamento spettante alla giurisdizione tributaria (Cass. Sez. Un., sent. 20 febbraio 2020, n. 4315, Rv. 657198-01), ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

P. Q. M.

La Corte rigetta il ricorso principale, rigetta il primo motivo del ricorso incidentale e dichiara assorbito il secondo.

Condanna la [REDACTED] S.r.l. in liquidazione a rifondere, alla Regione Marche e alla Provincia di Ancona, le spese del presente giudizio di legittimità, liquidandole, per ognuna di esse, in € 30.000,00, più € 200,00 per esborsi, oltre spese forfetarie nella misura del 15% ed accessori di legge.

Condanna, altresì, la Regione Marche a rifondere, alla Provincia di Ancona, le spese del presente giudizio di legittimità, liquidandole in € 3.000,00, più € 200,00 per esborsi, oltre spese forfetarie nella misura del 15% ed accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, la Corte dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento da parte della ricorrente principale e di quella incidentale, al competente ufficio di merito,



dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, all'esito dell'adunanza camerale della Sezione Terza Civile della Corte di Cassazione, svoltasi il 9 luglio 2025.

La Presidente

Lina RUBINO

