
Comitato scientifico:

Simone ALECCI (Magistrato) - Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) - Costanzo Mario CEA (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina CHIARAVALLI (Presidente di Tribunale) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella DELIA (Magistrato) - Lorenzo DELLI PRISCOLI (Magistrato, Ufficio Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione, Ufficio Studi presso la Corte Costituzionale) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Magistrato, Ufficio massimario presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco FIMMANO' (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) - Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) - Francesca PROIETTI (Magistrato) - Serafino RUSCICA (Consigliere parlamentare, Senato della Repubblica) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di Corte di Appello) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato, Vice Capo dell'Ufficio legislativo finanze del Ministro dell'economia e delle finanze) - Antonella STILO (Consigliere Corte di Appello) - Antonio VALITUTTI (Consigliere della Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato, componente laico C.S.M.).

Interesse ad agire: quando sussiste?

In base ai principi desumibili dall'art. 24 Cost. (secondo cui "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi") e dall'[art. 100 c.p.c.](#) (a tenore del quale "per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi un interesse") l'interesse ad agire in giudizio presuppone, nella prospettazione della parte istante, una lesione concreta ed attuale dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio e, correlativamente, l'idoneità del provvedimento richiesto al giudice a tutelare e soddisfare il medesimo interesse sostanziale. In altri termini l'interesse ad agire esprime quello che viene tradizionalmente definito come "bisogno di tutela giurisdizionale" e va identificato in una situazione di carattere oggettivo derivante da un fatto lesivo, in senso ampio, del diritto e consistente in ciò che, senza il processo e l'esercizio della giurisdizione, l'attore soffrirebbe un danno.

Cassazione civile, sezioni unite, sentenza del 15.12.2015, n. 25205

...omissis...

1. Il provvedimento di diniego di avvio della procedura di rinnovo, oggetto di impugnazione innanzi al T.S.A.P. è stato motivato "in quanto non risulta essere stato presentato e approvato il progetto degli interventi attuativi" tesi a permettere la coesistenza degli impianti interessati (asasasa.) previsti da precedente determina della stessa provincia di Vercelli n. 30573/2001, modificata dalla n. 11082/2003; correlativamente disponendosi - per la parte che particolarmente rileva in questa sede - che, ai fini dell'avvio della procedura di rinnovo della concessione, era necessario che la asa ottemperasse alle disposizioni di cui alla citata determina e provvedesse a "sottoscrivere una convenzione con la ditta posta a monte che prenda atto delle prescrizioni ivi contenute".

1.1. La dichiarazione di inammissibilità del ricorso avverso il suddetto provvedimento e gli altri atti ad esso connessi o preordinati è stata assunta dal T.S.A.P. in ragione della ritenuta "originaria carenza d'interesse" as e ciò per la considerazione della "mancanza di un attuale accordo e di un sussistente titolo abilitativo a fruire del canale della asa." (per non averle asas. mai corrisposto alcun compenso al riguardo e non aver mai realizzato gli interventi in merito richiesti dalla P.A.), inferendone "l'inammissibilità del ricorso e di tutte le censure in esso prospettate e già disattese con la sentenza (su vicenda analoga oggettivamente, soggettivamente e per causa petendi" (il riferimento è alla sentenza asasa, intervenuta tra asas l'Amministrazione provinciale e l'allora ass "passata in giudicato e concernente anche le prescrizioni contenute nei provvedimenti ivi impugnati ed ormai divenuti incontestabili, per cui gli atti gravati in questa sede ne divengono meramente attuativi".

A parere del sassa deriverebbe da ciò "l'evidente carenza di attuale interesse" della assas. ad impugnare il provvedimento di diniego di avvio della procedura di rinnovo della concessione e di tutti gli atti preordinati e connessi "in mancanza di un concreto titolo abilitativo a fruire del canale asassa nell'impossibilità di fondare un preteso diritto su un pregresso abuso, in assenza di qualsiasi legittimo affidamento che nessun lasso temporale potrebbe mai legittimare".

2. Con i motivi di ricorso si denuncia:

2.1. ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3 violazione o falsa applicazione degli artt. 24 e 113 Cost., R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 143 e segg., degli artt. 100, 112 e 324 cod. proc. civ. e art. 2909 cod. civ.: al riguardo parte ricorrente lamenta che il asass muovendo dal presupposto che era intervenuto il giudicato sulla consistenza e legittimità degli adempimenti da porre in essere dalla sas. per la compatibilità con l'impianto asasa e dall'ulteriore considerazione che essa ricorrente non aveva integralmente realizzato detti adempimenti - abbia ritenuto che da ciò derivasse una mancanza ab origine di legittimazione ad agire in capo alla stessa società per carenza di interesse; in contrario senso osserva che non aveva inteso porre in discussione le cautele imposte con le precedenti note n. 30573/2001 n. 11082/2003 (su cui era intervenuto il giudicato), ma aveva piuttosto lamentato che la nota n.

40543/2010 avesse imposto un nuovo adempimento e, cioè, quello di stipulare una convenzione con la asass;

2.2. ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5 omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio, per avere assunto come pacifico che asas. non si fosse attivata per realizzare le cautele imposte per la compatibilità degli impianti; e ciò sebbene fosse stato esposta e documentata, nel corso del giudizio, la sussistenza di inutili tentativi a partire dal 2003 di comporre le questioni pendenti con asas tutti respinti da detta società - formulando proposte di cautele e di compenso e, da ultimo, presentando anche un progetto di realizzazione dello sfioratore laterale, nonchè ricorrendo all'offerta reale dei canoni;

2.3. ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3 violazione o falsa applicazione degli artt. 24 e 113 Cost., R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 28 e 143 e segg., degli artt. 100 e 112 cod. proc. civ. e art. 2909 cod. civ.: al riguardo parte ricorrente - precisato che l'avvio del procedimento di rinnovo della propria concessione è stato subordinato all'inoltro all'Amministrazione provinciale di Vercelli, per la necessaria approvazione, del progetto degli interventi attuativi per la compatibilità degli impianti e che la stessa Amministrazione ha subordinato l'esame della proposta al previo accordo con la controinteressata - osserva che, delle due, l'una: o la ricorrente ottiene l'assenso assasa (il che è già stato negato) oppure si ottiene in sede giudiziale l'annullamento del diniego dell'avvio della procedura nella parte in cui ha subordinato l'avvio del procedimento all'assenso della asa.; lamenta, quindi, che il Tribunale abbia negato l'interesse assasa a impugnare l'atto della provincia, sul presupposto che non abbia titolo all'utilizzo del canale fagatore (il che presupporrebbe che avesse già ottenuto l'assenso della sa così ponendo come condizione pregiudiziale dell'azione una circostanza che potrebbe avverarsi solo dopo l'esame del merito da parte del giudice adito e che, anzi, coincide con l'oggetto della domanda; osserva che l'interesse al ricorso deve essere inteso come la possibilità di ottenere un qualsivoglia risultato utile, ivi incluso l'utile strumentale e anche solo morale e lamenta che la decisione impugnata abbia disatteso i principi in materia che garantiscono di impugnare in sede di legittimità tutti gli atti della P.A. in tema di acque pubbliche e garantiscono la tutela giudiziale dei propri diritti e interessi;

1.4. ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3 violazione o falsa applicazione del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 28 e segg. e 143 e segg. e D.P.G.R. Piemonte 29 luglio 2003, n. 10/R, art. 30 nonchè ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5 omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti: ciò, per non avere considerato che ai sensi del D.P.G.R. Piemonte 29 luglio 2003, n. 10/R, art. 30 (in relazione al R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 28 e segg.), quando la domanda di rinnovo è presentata nei termini e il concessionario è in regola nel pagamento dei canoni e dei sovracanoni, l'utenza può proseguire anche oltre la scadenza originaria della concessione, in attesa delle determinazioni finali sul rinnovo;

2.5. ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3 violazione o falsa applicazione degli artt. 3 e 13 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23.04.2009, n. 2009/28/CE e della L. n. 241 del 1990, artt. 1 e 2 per non aver considerato che la nota provinciale impugnata, in contrasto con le indicate direttive, aveva

aggravato il procedimento e introdotto un'evidente discriminazione ai danni della T., prevedendo il preventivo assenso del terzo e quindi un onere non previsto dalla normativa;

2.6. ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5 violazione o falsa applicazione dell'art. 112 cod. proc. civ., per non essersi pronunciato il asassas sui motivi di ricorso per effetto della ritenuta insussistenza dell'interesse al ricorso.

3. I motivi di ricorso, suscettibili di esame unitario per l'evidente connessione delle questioni, meritano accoglimento nei limiti che si preciseranno di seguito.

3.1. In via di principio si rammenta che - in base ai principi desumibili dall'art. 24 Cost. (secondo cui "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi") e dall'art. 100 cod. proc. civ. (a tenore del quale "per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi un interesse") - l'interesse ad agire in giudizio presuppone, nella prospettazione della parte istante, una lesione concreta ed attuale dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio e, correlativamente, l'idoneità del provvedimento richiesto al giudice a tutelare e soddisfare il medesimo interesse sostanziale.

In altri termini l'interesse ad agire esprime quello che viene tradizionalmente definito come "bisogno di tutela giurisdizionale" e va identificato in una situazione di carattere oggettivo derivante da un fatto lesivo, in senso ampio, del diritto e consistente in ciò che, senza il processo e l'esercizio della giurisdizione, l'attore soffrirebbe un danno (cfr. Cass. 23 novembre 2007, n. 24434).

3.2. Anche nel processo amministrativo l'interesse a ricorrere è caratterizzato dalla presenza degli stessi requisiti che qualificano l'interesse ad agire di cui all'art. 100 cod. proc. civ., vale a dire dalla prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato, così che il ricorso deve essere considerato inammissibile per carenza di interesse in tutte le ipotesi in cui l'annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo non sia in grado di arrecare alcun vantaggio all'interesse sostanziale del ricorrente (Cons. Stato, 10 dicembre 2014, n. 6044). Tanto è confermato dal rinvio esterno operato dall'art. 39, comma 1, cod. proc. amm. e non è contraddetto dall'art. 34, comma 3, c.p.a., che detta una disposizione che non incide sull'interesse al ricorso (che resta intatto), ma sul concreto contenuto della decisione giudiziale.

3.3. Ai fini dell'ammissibilità del ricorso avverso un atto amministrativo, occorre pertanto, che sussista piena corrispondenza tra interesse sostanziale dedotto in giudizio, lesione prospettata e provvedimento richiesto. A contrario, il ricorso è inammissibile per carenza di interesse in tutte le ipotesi in cui l'annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo non sia in grado di arrecare alcun vantaggio all'interesse sostanziale del ricorrente (che ne "legittima" l'instaurazione del giudizio). Inoltre, l'interesse al ricorso, in quanto condizione dell'azione, deve sussistere sia al momento della proposizione del gravame, che al momento della decisione, con conseguente attribuzione al

giudice amministrativo del potere di verificare la persistenza della predetta condizione in relazione a ciascuno di tali momenti.

Resta fermo che il vaglio delle condizioni e dei presupposti dell'azione comprensivo dell'accertamento dell'interesse al ricorso, deve essere saldamente inquadrato nell'ambito delle questioni pregiudiziali; di conseguenza esso deve essere svolto con esclusivo riferimento all'oggetto del giudizio e in base ai motivi di censura appuntati nei confronti dell'atto impugnato ovvero sulla base della prospettazione fornita dal ricorrente, potendo altrimenti risolversi la pronuncia di inammissibilità in una sostanziale elusione dell'obbligo di pronunciare sulla domanda.

3.4. E' il caso di aggiungere che in termini generali trova ingresso nel sistema della giustizia amministrativa anche la tutela del cd. interesse ad agire strumentale, sia pure in casi eccezionali, se ed in quanto collegato ad una posizione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento, la cui soddisfazione sia realizzabile unicamente attraverso il doveroso rinnovo dell'attività amministrativa, dovendosi, invece, rifiutare, a questi fini, il riferimento ad una utilità meramente ipotetica o eventuale che richiede per la sua compiuta realizzazione il passaggio attraverso una pluralità di fasi e atti ricadenti nella sfera della più ampia discrezionalità amministrativa.

3.5. Nella specie asasa (come risulta dal testo del assaas., riprodotto a pag. 31 e segg. del ricorso per cassazione) ha fatto valere una propria posizione qualificata, rappresentata dall'essere proprietaria di un compendio aziendale finalizzato alla produzione di energia elettrica per uso industriale, già titolare di una concessione trentennale che l'autorizzava a derivare l'acqua direttamente dal canale di scarico del superiore impianto asa e ha chiesto l'annullamento del provvedimento preclusivo dell'avvio della procedura di rinnovo di siffatta concessione, segnatamente lamentando: che il diniego di avvio della procedura fosse stato, di fatto, rimesso all'arbitrio della società controinteressata (cfr. primo motivo); che il comportamento "neutrale" della P.A. risultava illegittimo, avuto riguardo alle valutazioni che dovevano ritenersi riservate alla stessa Amministrazione, in forza del R.D. n. 1775 del 1933, art. 47 nonché della legislazione regionale in materia, stante la situazione di necessità, per essa istante, per ragioni tecniche ed economiche, di avvalersi delle opere di derivazione dell'altra utenza (cfr. secondo motivo); che il richiesto adempimento (l'accordo con la asasa.) costituiva un ostacolo all'avvio della procedura rispetto ai principi costituzionali in tema di libertà di iniziativa economica e alle direttive europee in materia di sfruttamento di fonti rinnovabili di energia (cfr. terzo motivo).

Orbene la succinta motivazione della decisione impugnata, sub 1.sassa

pressochè testualmente riportata, affida la statuizione di inammissibilità per "originaria carenza di interesse" e per "l'evidente carenza di attuale interesse", essenzialmente, a due argomenti - e, cioè, l'esistenza del precedente giudicato tra le parti in ordine alle prescrizioni funzionali alla compatibilità dei due impianti, nonché l'inesistenza di "un attuale accordo e di un sussistente titolo abilitativo a fruire del canale della B." - nessuno dei quali appare sviluppato in termini sufficientemente idonei a spiegare le ragioni per le quali il richiesto

annullamento non possa procurare alcun vantaggio alla società ricorrente e, per quanto esposto in ricorso, al riavvio della procedura di rinnovo della concessione.

In particolare - quand'anche si ritenesse che il Tsaasas nell'assimilare gli "atti gravati in questa sede" ad atti "meramente attuativi" delle prescrizioni, ritenute legittimamente condizionanti la (precedente) concessione dal precedente giudicato, abbia, nella sostanza, inteso evidenziare che l'Amministrazione non poteva prescindere dal rispetto dalle suddette prescrizioni all'atto del rinnovo della concessione - si osserva che l'argomento, oltre che essere riferibile più al merito che alle condizioni pregiudiziali del ricorso, deve confrontarsi con la considerazione che, a fondamento dello stesso ricorso, era stato posto, non già la pretesa di modificare le ridette prescrizioni, quanto, piuttosto, la loro non attuabilità per difetto del necessario atteggiamento collaborativo asa

Soprattutto - se, per quanto sopra evidenziato, l'interesse ad agire va individuato nel rapporto tra la situazione che si denuncia come antiggiuridica (nella specie, il diniego di avvio della procedura, pronunciato sul presupposto dell'inesistenza di un accordo con la sas.) e il provvedimento di annullamento richiesto (nella specie, l'annullamento del suddetto diniego, previo accertamento dell'irrazionalità e/o illegittimità del provvedimento per aver rimesso al terzo controinteressato l'avvio della procedura) - l'aver assunto il fatto stesso dell'inesistenza di "un attuale accordo e di un sussistente titolo abilitativo a fruire del canale sasas come sintomatico del difetto dell'interesse al ricorso significa spostare nell'ambito della verifica delle condizioni dell'azione una questione (se, cioè, potesse assumersi o meno l'esistenza di un accordo, quale presupposto dell'avvio della procedura) che ne costituiva, invece, il merito.

In definitiva la pregiudiziale verifica circa l'esistenza del ridetto "bisogno di tutela giurisdizionale" risulta svolta in termini così insufficienti, da mostrare il fianco al rilievo di una sostanziale elusione della risposta alla domanda giudiziale, imponendo la cassazione della sentenza impugnata, con rinvio al sasas. in diversa composizione per nuovo esame sul punto dell'ammissibilità del ricorso ed eventualmente del merito dello stesso.

p.q.m.

La Corte accoglie il ricorso per quanto di ragione; cassa la decisione impugnata e rinvia innanzi al sasassa in altra composizione anche per le spese del giudizio di cassazione.