

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza 10 febbraio 2025, n. 1038.

-Processo amministrativo -Sentenza –Assenza o difetto assoluto di motivazione -Nullità - Rimessione al primo giudice -Necessità

Anche alla luce del principio processuale di cui all'art. 156, comma 2, c.p.c. la motivazione rappresenta un requisito formale (oltre che sostanziale) indispensabile affinché la sentenza raggiunga il suo scopo. Costituisce pertanto un'ipotesi di nullità della sentenza, che giustifica l'annullamento con rinvio, in base agli artt. 88, comma 2, lett. d) e 105, comma 1, c.p.a., il difetto assoluto di motivazione che ricorre quando le anomalie argomentative sono di gravità tale da collocare la motivazione al di sotto del "minimo costituzionale" di cui all'art. 111, comma 5, Cost. L'assenza o il difetto assoluto della motivazione, quale elemento indefettibile che consenta di rinvenire un concreto esercizio di potestas iudicandi (art. 88 c.p.a.), impedisce infatti al giudice di appello di esercitare un qualsivoglia sindacato di tipo sostitutivo per essere mancata, nella sostanza, una statuizione sulla quale egli possa incidere, seppure nella forma di integrazione/emendazione delle motivazioni. (1)

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 28 ottobre 2024, n. 8595; sez. VI, 1 settembre 2023, n. 8140; Ad. plen., 30 luglio 2018, nn. 10 e 11 (News UM n. 49 del 2018). Sul difetto assoluto di motivazione anche Cass. civ., sez. un., 3 novembre 2016, n. 22232; sez. I, 5 luglio 2023, n. 19045; 5 aprile 2023, n. 9422. Si segnala altresì la recente sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 20 novembre 2024, n. 16 (oggetto della News UM n. 118 del 17 dicembre 2024) che - precisando e chiarendo le ipotesi di rimessione al primo giudice delineate da Cons. Stato, Ad. plen., 30 luglio 2018, nn. 10 e 11 soprarichiamato - ha ritenuto che l'art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la legittimazione o l'interesse del ricorrente.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio Iricav Uno, di Icla Costruzioni Generali S.p.a., di Alstom Ferroviaria S.p.a., di Consorzio Saturno per la Realizzazione di Opere Ferroviarie ad Elevato Contenuto Tecnologico per il Sistema Ferroviario, di Holding Ingegneria Usa Corp., di Generali Italia S.p.a., di Zurich Insurance Plc Rappresentanza Generale per L'Italia, di Allianz S.p.A., di Lloyd'S Insurance Company S.A. con riferimento al rischio assunto con il certificato n. 1530911 e di Unipolsai Assicurazioni S.p.a. e di Vianini Lavori S.p.a. e di Rfi-Rete Ferroviaria Italiana S.p.a.;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 luglio 2024 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati D'Ambrosio, Iacono Quarantino, Cappuccilli, Chiofalo su delega di Sambri, Vianello, De Ponte, Cavalieri su delega di Mungari, Russiani su delega di Linguiti, Galantini, Sorrentino; ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR Lazio, sezione staccata di Latina, il Consorzio di Bonifica “Valle del Liri” (di seguito anche solo Consorzio) ha chiesto il risarcimento dei danni per gli apparati di telecontrollo e telecomando degli impianti irrigui consortili denominati “Destra Fiume Gari”.

2. Con sentenza n. 332/2022 il TAR ha dichiarato inammissibile il ricorso con la motivazione che di seguito si riporta: “Ritenute fondate le eccezioni pregiudiziali sollevate dal Consorzio Iricav Uno e da Icla Costruzioni Generali s.p.a. in liquidazione;

Ritenuta, in particolare fondata, l’eccezione d’inammissibilità per difetto di legittimazione attiva del ricorrente consorzio di bonifica, in ordine alla richiesta risarcitoria per presunti danni subiti da beni di cui non è proprietario né possessore;

Rilevato che la riassunzione del ricorso a seguito della pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che ha riconosciuto la competenza giurisdizionale de Giudice amministrativo (sent. n. 458/2007), non è avvenuta nel termine trimestrale dalla comunicazione della sentenza;

Ritenuti prescritti i pretesi diritti risarcitori, giacché gli eventi affermati come nocivi sono anteriori a ottobre 1997;

Rilevato che tra Icla e il consorzio di bonifica ricorrente è intervenuta, con atto del 5.2.1999, transazione con riconoscimento d’indennizzo accettato a soddisfacimento di ogni pretesa risarcitoria;

Rilevato che i vizi dedotti non sono stati denunciati dal consorzio ricorrente entro i due anni dalla scoperta, come prescritto a pena di decadenza dall’art. 1667 cod. civ., Ritenuto di assorbire le altre pregiudiziali sollevate e le deduzioni di merito;

Ritenuto, pertanto, di dichiarare l’inammissibilità del ricorso;

Ritenuto che sussistono giusti motivi per compensare, tra le parti, le spese del processo, in considerazione della complessità e della peculiarità della vicenda;”.

3. Di tale sentenza, il Consorzio di Bonifica Valle del Liri ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle censure così rubricate: “1 - Error in procedendo - Nullità della sentenza — Violazione art. 132 cpc, 118 disp. att. cpc, 88 lett. d cpa – Violazione diritto alla difesa - Motivazione omessa e apparente; 2 – Error in procedendo - Nullità della sentenza — Omessa indicazione delle parti – Violazione art. 132 n. 2 cpc e 8 lett. b cpa; 3 – Error in procedendo - Nullità della sentenza — Violazione art. 269 cpc e 49 cpa - Omessa motivazione – Violazione diritto alla difesa – Mancanza del contraddittorio; 4 - Error in iudicando – Ritenuto difetto di

legittimazione attiva del ricorrente – Insussistenza — Erroneità della sentenza - Violazione artt. 99 e 100 cpa e art. 1218 e segg. c.c. – Motivazione inesistente, incomprensibile, illogica, insufficiente, errata; 5 - Error in iudicando - Erroneità della sentenza - Ritenuta estinzione del giudizio definito con sentenza TAR Lazio 623/2011 - Insussistenza — Violazione artt. 41, 360, 362, 392, 393 cpc – Motivazione inesistente, incomprensibile, illogica, insufficiente, errata; 6 - Error in iudicando – Erroneità della sentenza - Ritenuta prescrizione del diritto azionato – Insussistenza – Violazione artt. 2934, 2935, 2943, 2945, 2946, 2947 c.c. – Motivazione inesistente, incomprensibile, illogica, insufficiente, errata; 7 – Error in iudicando - Erroneità della sentenza - Ritenuta estinzione del diritto per intervenuta transazione – Insussistenza — violazione artt. 1965 c.c. e segg. - motivazione inesistente, incomprensibile, illogica, insufficiente, errata; 8 – Error in iudicando - Erroneità della sentenza – Ritenuta decadenza del diritto al risarcimento dei danni ex artt. 1667 c.c. – Insussistenza — Motivazione, omessa, insufficiente, illogica, travisata, errata; 9 – Error in iudicando – Erroneità della sentenza - Fondatezza della domanda — motivazione omessa, insufficiente, illogica, incongruente, errata”.

4. Hanno resistito al gravame, chiedendone il rigetto, Consorzio Iricav Uno, Unipolsai Assicurazioni S.p.a., Holding Ingegneria Usa Corp., Allianz S.p.a., ICLA Costruzioni Generali S.p.a., Consorzio Saturno per la realizzazione di opere ferroviarie ad elevato contenuto tecnologico per il sistema ferroviario ad alta velocità/alta capacità, Generali Italia S.p.a., Vianini Lavori S.p.a., Lloyd’s Insurance Company S.A., R.F.I. – Rete Ferroviaria Italiana S.p.a., Generali Italia S.p.A., Alstom Ferroviaria S.p.a.

5. Alla udienza pubblica del 18 luglio 2024 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

6. In via preliminare deve essere esaminato, per la sua portata assorbente, il primo motivo di appello con il quale il Consorzio argomenta con ampi svolgimenti in ordine alla nullità della sentenza impugnata per motivazione omessa e apparente.

7. Tutte le parti costituite hanno ampiamente contestato le argomentazioni dell’appellante sostenendo:

- a) che la motivazione del TAR sarebbe puntuale nel rilevare ed elencare i numerosi vizi che affliggono l’azione avviata dal Consorzio di Bonifica (Consorzio Iricav Uno);
- b) che la motivazione sarebbe rinvenibile nel provvedimento, in quanto le singole statuizioni con le quali il TAR ha accolto le eccezioni pregiudiziali sono accompagnate dall’accertamento dell’elemento di fatto posto a fondamento delle eccezioni stesse (Unipolsai Assicurazioni S.p.a.);

- c) che dalla motivazione della sentenza si evincerebbe che il Giudice di prime cure non ha omissso di esporre le ragioni di fatto e di diritto della decisione, né di specificare o di illustrare le ragioni e l'iter logico seguito per pervenire alla propria decisione (Holding Ingegneria Usa Corp.);
- d) che la sentenza è stata emessa ai sensi dell'art. 74 c.p.a. in forma semplificata, ricorrendo il presupposto dell'inammissibilità, e che essa contiene per ciascuna statuizione un sintetico riferimento all'elemento di fatto o di diritto ritenuto decisivo (Allianz S.p.a.);
- e) che il TAR, nella motivazione della sentenza impugnata, avrebbe specificato espressamente i profili di inammissibilità del ricorso del Consorzio Bonifica Valle del Liri, indicando per ciascuno di essi, seppur succintamente, la relativa ragione (Consorzio Saturno);
- f) che si legge in sentenza che *“l'eccezione d'inammissibilità per difetto di legittimazione attiva del ricorrente consorzio di bonifica” è fondata “in ordine alla richiesta risarcitoria per presunti danni subiti da beni di cui non è proprietario né possessore”* (Generali Italia S.p.a.);
- g) che nelle sentenze in forma semplificata, la motivazione non richiede un'analitica ricostruzione delle questioni di fatto e di diritto oggetto di controversia, né una elaborata esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, essendo sufficiente *“un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo”* (R.F.I. – Rete Ferroviaria Italiana S.p.a.);
- h) la decisione enuncerebbe in modo sufficiente le ragioni sulla scorta delle quali essa conclude per la reiezione dell'originario ricorso, in quanto individuerrebbe in dettaglio ben cinque motivi pregiudiziali di inammissibilità dello stesso (Alstom Ferroviaria S.p.a.).

8. Il primo motivo di appello è fondato per le ragioni che seguono.

9. L'art. 88 del codice del processo amministrativo dispone al comma 2 lett d) che la sentenza deve contenere *“la concisa esposizione dei motivi in fatto e in diritto della decisione, anche con rinvio a precedenti cui intende conformarsi”*.

10. Il vizio di omessa motivazione della sentenza è configurabile non solo quando il giudice abbia completamente omissso di esaminare una questione proposta, ma anche quando abbia reso impossibile il controllo del criterio logico in base al quale egli ha affermato il proprio convincimento; e, perciò, sussiste quando detto giudice si sia limitato ad affermazioni apodittiche non corredate dall'indicazione degli elementi a sostegno della decisione (Cass. civ., Sez. I, 22 febbraio 2017, n. 4605).

11. Va ricordato che:

a) l'art. 111, comma 6 Cost. dispone che *“Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati”*;

b) l'art. 132, comma 2, n. 4 c.p.c. (applicabile anche nel processo amministrativo visto il “rinvio esterno” di cui all'art. 39 del c.p.a.), dispone che la sentenza deve contenere *“la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione”*;

c) l'art. 118 disp. att. c.p.c., prevede che *“La motivazione della sentenza di cui all'articolo 132, secondo comma, numero 4), del codice consiste nella succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi. Debbono essere esposte concisamente e in ordine le questioni discusse e decise dal collegio ed indicati le norme di legge e i principi di diritto applicati”*;

d) l'art. 3, comma 1 c.p.a. prescrive che *“Ogni provvedimento decisorio del giudice è motivato”*;

e) l'art. 74 c.p.a., relativamente alle sentenze in forma semplificata, dispone che *“La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme”*.

12. Nei limiti di una esposizione sintetica, corollario del principio della ragionevole durata del processo, a sua volta collegato al principio del giusto processo (art. 111 Cost., art. 6 CEDU), resta salda la funzione di consentire l'individuazione del percorso argomentativo della pronuncia giudiziale (Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 novembre 2023, n. 9983).

13. Costituisce un'ipotesi di nullità della sentenza, che giustifica l'annullamento con rinvio, il difetto assoluto di motivazione che ricorre quando le anomalie argomentative sono di gravità tale da collocare la motivazione al di sotto del “minimo costituzionale” di cui all'art. 111, comma 5, Cost. (Consiglio di Stato ad. plen., 30 luglio 2018, n. 11).

14. L'assenza o il difetto assoluto della motivazione, quale elemento indefettibile che consenta di rinvenire un concreto esercizio di *potestas iudicandi* (art. 88 Cod. proc. amm.), impedisce al giudice di appello di esercitare un qualsivoglia sindacato di tipo sostitutivo per essere mancata, nella sostanza, una statuizione sulla quale egli possa incidere, seppure nella forma di integrazione/emendazione delle motivazioni. Non è possibile, infatti, lasciare al giudice dell'impugnazione il compito di integrare la motivazione sostanzialmente mancante con le più varie, ipotetiche congetture. Il difetto assoluto di motivazione integra allora un caso di nullità della sentenza, in base agli artt. 88, comma 2, lett. d) e 105, comma 1, c.p.a.. Anche alla luce del principio processuale di cui all'art. 156, comma 2, cod. proc. civ. la motivazione rappresenta un requisito formale (oltre che sostanziale) indispensabile affinché la sentenza raggiunta il suo scopo (Consiglio di Stato ad. plen., 30 luglio 2018, n. 11).

15. Nel caso che qui occupa il Collegio, la motivazione è meramente assertiva. Essa non rende in alcun modo percepibile il fondamento della decisione, perché reca argomentazioni obbiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio

convincimento (la giurisprudenza su casi come quello qui all'esame è consolidata: si vedano Cassazione civile sez. un., 3 novembre 2016, n. 22232, Cassazione civile sez. I, 5 luglio 2023, n. 19045, Cassazione civile sez. I, 5 aprile 2023, n. 9422).

16. A fronte di una vicenda controversa di grande complessità la sentenza non reca alcuna ricostruzione dei fatti e, in dichiarata applicazione dell'art. 74 c.p.a. (sentenza in forma semplificata), dichiara inammissibile il ricorso senza che sia in alcun modo comprensibile l'iter logico seguito per giungere alla decisione.

17. Nel caso in esame non può riscontrarsi la presenza della struttura decisionale minima ed essenziale per consentire l'intervento "ortopedico" del giudice di appello (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 26 luglio 2023, n. 7336).

18. Il Collegio ritiene, in definitiva, che si verta nel caso della motivazione assente, o comunque apparente, in quanto meramente assertiva, nei termini evidenziati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

19. Per tutto quanto sopra esposto, l'appello va pertanto accolto e, per l'effetto, va disposta la rimessione della causa al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.a.

Sono sussistenti giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, tenuto conto della peculiarità della questione decisa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dichiara la nullità della sentenza di primo grado, dispone la rimessione della causa al primo giudice, ai sensi dell'art. 105 c.p.a.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore