

Corte di Cassazione Sezioni Unite civili
Sentenza 20.01.2006, n. 1064

Integrale

AGRICOLTURA - PRODUZIONE AGROALIMENTARE - CONTINGENTAMENTI ALLA
PRODUZIONE IMPOSTI DA CONSORZIO DI TUTELA - VIOLAZIONE NORMATIVA
ANTITRUST - RISARCIMENTO DANNI - QUESTIONE GIURISDIZIONALE - GIURISDIZIONE
DELL'AGO

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso R.G. 4778/03 proposto da:

Consorzio per la tutela del Fo. Gr. Pa., in persona del presidente, elettivamente domiciliato in Ro., Via Gr. n. 56, presso l'Avvocato Gi. Ga., che con gli Avvocati Vi. La., Ce. Ca., Pa. c. e Pa. Pe., lo rappresenta e difende in virtù di procura in calce al ricorso;

ricorrente

contro

Va. S.p.A., in persona del presidente, elettivamente domiciliata in Ro., Via Pa. n. 34, presso l'Avvocato Gu. Ro., che con gli Avvocati An. Be. e Fa. Ba. la rappresenta e difende in virtù di procura a margine dell'atto di controricorso e di ricorso incidentale;

controricorrente ricorrente incidentale

e

Cs. Ce. S.r.l. (già Cs. - Ce. Qu. Ag. - S.r.l.) in persona dell'amministratore delegato, elettivamente domiciliata in Ro., Via G. G. Be. n. 122, presso il prof. Avvocato An. Si., che con l'Avvocato Er. Ar. la rappresenta e difende in virtù di procura a margine del controricorso;

controricorrente

e

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, in persona del Ministro, elettivamente domiciliato in Ro., Via dei Po. n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato che lo rappresenta e difende in virtù come per legge;

controricorrente

Procura Generale presso la Corte d'Appello di Torino;

intimata

nonché

sul ricorso R.G. 8728/03 proposto da:

Va. S.p.A., in persona del presidente, elettivamente domiciliata in Ro., Via Pa. n. 34, presso l'Avvocato Gu. Ro., che con gli Avvocati An. Be. e Fa. Ba. la rappresenta e difende in virtù di procura a margine dell'atto di controricorso e di ricorso incidentale;

ricorrente incidentale

contro

Consorzio per la tutela del Fo. Gr. Pa., in persona del presidente, elettivamente domiciliato in Ro., Via Gr. n. 56, presso l'Avvocato Gi. Ga., che con gli Avvocati Vi. La., Ce. Ca., Pa. c. e Pa. Pe., lo rappresenta e difende in virtù di procura in calce al ricorso;

controricorrente

e

Cs. Ce. S.r.l. (già Cs. - Ce. Qu. Ag. - S.r.l.) in persona dell'amministratore delegato, elettivamente domiciliata in Ro., Via G. G. Be. n. 122, presso il prof. Avvocato An. Si., che con l'Avvocato Er. Ar. la rappresenta e difende in virtù di procura a margine del controricorso;

controricorrente

e

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali; Procura Generale presso la Corte d'Appello di Torino;

intimato

avverso la sentenza 146/02 emessa dalla Corte d'Appello di Torino il 07/02/2002;

udita, nella pubblica udienza del 29/09/2005, la relazione del Dott. Consigliere Relatore Giuseppe Marziale, nonché gli Avvocati Pa. c., Gi. Ga., An. Si., Fa. Ba. e Gu. Ro.;

udito, altresì, il P.M., in persona dell'Avvocato Generale Dott. D. Iannelli, il quale ha concluso per il rigetto del primo e del secondo motivo del ricorso principale, per la dichiarazione della giurisdizione del Giudice Ordinario e per la rimessione degli atti alla sezione semplice competente.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1 - Con atto notificato il 27 e il 30/10/2000, la Va. S.p.A., avente ad oggetto l'esercizio dell'attività di produzione del **formaggio** "Gr. Pa.", conveniva in giudizio innanzi alla Corte d'Appello di Torino, ai sensi dell'art. 33 secondo comma, L. 10/10/1990, n. 287, il Consorzio per la tutela del Fo. Gr. Pa. e la Cs. Ce. S.r.l., deducendo:

- che il Consorzio aveva, in passato, imposto alle imprese consorziate, tra le quali essa esponente, un contingentamento delle quote di produzione, emanando anche un regolamento di autodisciplina che prevedeva l'irrogazione di sanzioni a carico di chi avesse trasgredito le quote assegnate;

- che tali determinazioni erano state dichiarate illegittime dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato che aveva ravvisava in esse gli estremi di intese restrittive vietate dall'art. 2 L. 10/10/1990, n. 287;

- che, a seguito di tale pronuncia, il Consorzio, non potendo più imporre alle imprese consorziate il rispetto di piani di contingentamento della produzione, aveva cercato di dissuadere, per altra via, dette imprese dall'assumere iniziative dirette ad ampliare la propria produzione, obbligandole all'adozione di tecniche (descritte in un apposito regolamento: c.d. "Linee Guida") fortemente limitative delle proprie capacità produttive (e da ritenersi illegittime perché basate su requisiti diversi da quelli descritti nel disciplinare comunitario), ovvero, rifiutando, per ragioni pretestuose, la marchiatura del prodotto;

- che la Cs. Ce. S.r.l., dopo avere, in un primo tempo, disposto la marchiatura dei prodotti venuti ad esistenza fino al 28/01/2000, aveva successivamente intimato ad essa esponente di non metterli in commercio;

- che successivamente la Cs. Ce. S.r.l. aveva incaricato il Consorzio di provvedere alla "resinatura" della propria produzione relativa ai mesi giugno-settembre 1999, sull'assunto (contrario al vero) che i prodotti erano conformi ai requisiti del disciplinare;

- che sulle stesse premesse, non meno inesatte, la Cs. Ce. S.r.l. aveva poi rifiutato di rilasciare la certificazione sulla produzione dei mesi successivi, costringendola ad esitare i prodotti a prezzi notevolmente inferiori, senza percepire i contributi comunitari, e a rifiutare le offerte di acquisto da parte della clientela;

- che in tali iniziative, chiaramente persecutorie e animate dall'intento di impedire la libera concorrenza tra le imprese associate, erano ravvisabili gli estremi degli atti e dei comportamenti vietati, non solo dall'art. 2 L. 10/10/1990, n. 287, ma anche dall'art. 3 della stessa legge, in considerazione della posizione dominante assunta sul mercato sia dal

Consorzio (per il fatto di raggruppare la totalità dei produttori del **formaggio** "Gr. Pa." e di essere titolare, nonché gestore del marchio relativo) che dalla Cs. Ce. S.r.l., quale monopolista ex lege del servizio di certificazione del Gr. Pa..

Tanto premesso, la Società chiedeva: a) che fosse dichiarata la nullità degli atti cui avevano dato luogo le iniziative, sopra descritte, poste in essere dal Consorzio e dalla Cs. Ce. S.r.l. nel loro coordinato operare e, in particolare di quelle che avevano dato luogo all'emanazione delle "Linee Guida", da parte del Consorzio, recepite nel "Piano dei controlli" adottato dall'altra; b) che il Consorzio fosse condannato al risarcimento dei danni causati dagli atti compiuti fino alla data della designazione della Cs. Ce. S.r.l. ed, eventualmente in solido con quest'ultima, dei danni derivati dagli atti e dai comportamenti posti in essere nel periodo successivo.

1.1 - Il Consorzio si opponeva all'accoglimento del gravame, eccependo, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del Giudice Ordinario, sul duplice rilievo: a) che in un giudizio analogo avente ad oggetto l'impugnazione di delibere dello stesso consorzio, al quale aveva partecipato anche la Società, il Giudice Amministrativo aveva affermato esplicitamente la propria giurisdizione con pronuncia passata in giudicato (TAR dell'Emilia Romagna, sede di Bologna, 04/11/1997, n. 702; Cons. Stato, VI sez., 18/10/1999, n. 1427); b) che, in ogni caso, gli atti del Consorzio, quale ente privato esercente pubbliche funzioni, "avevano natura sostanzialmente amministrativa" e che, pertanto, le contestazione della loro legittimità era sottratta al Giudice Ordinario.

Il difetto di giurisdizione veniva eccepito, negli stessi termini, anche dalla Cs. Ce. S.r.l., ponendo in evidenza: a) che il compito di controllo e di certificazione di aderenza al disciplinare dei formaggi che aspiravano alla denominazione "Gr. Pa." le era stato affidato dal Ministero delle Politiche Agricole con D.M. emesso il 07/08/1998 in forza dell'art. 53 L. 128/98, cit., a sua volta attuativa dell'art. 10 Reg. CEE 2081/91; b) che sia le "Linee Guida" che il "Piano dei controlli" erano stati redatti su richiesta del Ministero e da esso approvati.

Il Ministero interveniva volontariamente in giudizio a sostegno dei convenuti ed insisteva, in particolare, sull'eccezione di difetto di giurisdizione del Giudice Ordinario da loro sollevata.

Il Procuratore Generale concludeva, invece, per l'accoglimento della domanda.

2 - La Corte Territoriale dichiarava infondata la questione di giurisdizione sotto entrambi i profili prospettati. Affermava infatti, sotto il primo profilo, che la statuizione sulla giurisdizione contenuta nella sentenza del Giudice Amministrativo (retro, § 1.1), non poteva fare stato nel presente giudizio, sebbene tale sentenza fosse estesa anche al merito e fosse divenuta inoppugnabile, poiché le due cause erano diverse. Sotto l'altro profilo, nella sentenza impugnata si affermava che, dovendo la questione di giurisdizione essere decisa "in base a quanto domandato dall'attore e al rapporto giuridico fatto valere", la competenza giurisdizionale del Giudice Ordinario non poteva essere revocata in dubbio, dal momento che le Società, facendo specifico riferimento agli artt. 2, 3 e 33, cpv. L. 287/90 aveva "fondato le sue pretese sulla lesione alla libertà di concorrenza nel mercato del Gr. Pa., facendo dunque appello alla normativa antitrust ... e non alla materia dei servizi pubblici". Tali essendo le domande fatte valere, i rilievi mossi dal Consorzio e dalla

Cs. Ce. S.r.l. all'applicabilità, nella specie, della citata L. 287/90 sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo, in considerazione della qualità da essi rivestita e della natura dell'attività esercitata, sarebbero attinenti non alla giurisdizione ma al merito e non potrebbero assumere quindi rilievo sotto il profilo considerato.

3 - Il Consorzio chiede la cassazione di tale sentenza con quattordici motivi, i primi due dei quali ripropongono le questioni di giurisdizione già formulate nella precedente fase di giudizio.

Mentre il Ministero aderisce pienamente a tale ricorso, chiedendone l'accoglimento, la Cs. Ce. S.r.l., ponendo in evidenza che le domande proposte nei suoi confronti dalla Società erano state respinte dalla sentenza impugnata, ne domanda la conferma per quanto di suo interesse, pur dichiarando "non privi di fondamento" i motivi formulati in via preliminare dalla difesa del Consorzio in punto di giurisdizione.

La Società resiste e propone a sua volta ricorso incidentale articolato su cinque motivi tutti attinenti al merito, al cui accoglimento si oppongono con separati controricorsi, depositati ai sensi dell'art. 371 c.p.c., sia il Consorzio che la Cs. Ce. S.r.l..

MOTIVI DELLA DECISIONE

4 - Questa Corte ha, in reiterate occasioni (Cass., sez. un., 27/01/1993, n. 1007; 04/11/1994, n. 9124; 01/10/2002, n. 14080; 12/03/2004, n. 5184; 27/01/2005, n. 1621), statuito che le sentenze dei Giudici di Merito sono idonee a spiegare effetto in tema di giurisdizione in un processo diverso da quello in cui state rese, e ad acquistare conseguentemente autorità di giudicato sostanziale, alla condizione che:

- la statuizione, anche implicita, sulla giurisdizione si coniughi con una statuizione di merito;
- la sentenza, in cui la pronuncia sulla giurisdizione sia contenuta, sia passata in giudicato formale;
- i due processi abbiano ad oggetto cause (o, quanto meno, questioni) identiche.

4.1 - L'ultima di tali condizioni, come è stato puntualmente rilevato dalla Corte Territoriale, non è ravvisabile nel caso di specie.

Si ricava, infatti, dalla sentenza n. 1427/99, pronunciata il 18/09/1999 dalla VI Sezione del Consiglio di Stato - ritualmente acquisita agli atti di causa nella precedente fase di merito e che, tenuto conto della natura questione prospettata, può essere oggetto di diretta considerazione da parte di questa Corte: Cass., sez. un., 25/05/2001, n. 226; 27/01/2004, n. 1416 - che in quel giudizio la legittimità delle determinazioni assunte dal Consorzio era stata contestata da diverse imprese produttrici, tra le quali la Va. S.r.l., sotto i profili dell'incompetenza e dell'eccesso di potere) e la giurisdizione del Giudice Amministrativo era stata negata dal Consorzio sul deducendo che gli atti impugnati avevano natura privata.

In questa sede, l'illegittimità degli atti e dei comportamenti addebitati al Consorzio e alla Cs. Ce. S.r.l. è stata invece denunciata in relazione alla disciplina sulla tutela della concorrenza e del mercato, assumendo che gli atti impugnati integrerebbero gli estremi delle intese e dei comportamenti vietati dagli artt. 2 e 3 L. 10/10/1990, n. 287, in quanto lesivi della libertà di concorrenza.

Le questioni oggetto dei due giudizi sono, pertanto, diverse e questo esclude che, alla stregua dei principi sopra richiamati, la statuizione sulla giurisdizione contenuta nella citata sentenza del Giudice Amministrativo possa fare stato in questa sede.

Il primo motivo di ricorso è, pertanto, infondato.

5 - A non diverse conclusioni deve pervenirsi per il secondo motivo, con il quale, censurando la sentenza impugnata, si deduce che la controversia rientrerebbe nella giurisdizione del Giudice Amministrativo.

Invero, la società Va. S.r.l., richiamandosi agli artt. 2 e 3 L. 10/10/1990, n. 287, ha chiesto che le determinazioni impuginate siano dichiarate nulle in quanto restrittive della propria libertà di concorrenza e che, conseguentemente, sia il Consorzio che la Cs. Ce. S.r.l. siano condannati al risarcimento dei danni derivati dal loro illegittimo comportamento.

La stessa legge riserva la cognizione di tali domande alla giurisdizione del Giudice Ordinario (art. 33, secondo comma). Né vale osservare, come si afferma nel ricorso, che gli atti e i comportamenti censurati erano stati posti in essere nell'esercizio di funzioni di controllo e di vigilanza sulla produzione del "Gr. Pa." e avevano quindi natura "amministrativa". A prescindere da ogni altra considerazione, è invero assorbente il rilievo che nell'atto di citazione si afferma che tali atti erano stati compiuti dal Consorzio e dalla Cs. Ce. S.r.l. arrogandosi poteri di cui non disponevano (ivi, p. 74 e 133), vale a dire in "carenza di potere": tale deduzione implica, infatti, che essi fossero, fin dalla loro emanazione, totalmente privi di efficacia e, come tali, sottratti al regime proprio degli atti amministrativi (Cass. 18/12/2002, n. 18052; 01/07/2002, n. 9557; 05/04/2000, n. 105).

6 - La giurisdizione del Giudice Ordinario deve essere, quindi, tenuta ferma.

Dispone la trasmissione degli atti al Primo Presidente affinché provveda all'assegnazione del ricorso ad una sezione semplice per l'esame degli ulteriori motivi del ricorso principale e di quello incidentale e per la pronuncia sulle spese.

P.Q.M.

La Corte di Cassazione, riuniti i ricorsi, così provvede:

- rigetta il primo e il secondo motivo del ricorso principale e dichiara la giurisdizione del Giudice Ordinario;
- dispone la trasmissione degli atti al Primo Presidente, perché provveda all'assegnazione del ricorso ad una sezione semplice per l'esame degli ulteriori motivi del ricorso principale e del ricorso incidentale e per la pronuncia sulle spese.