

Civile Sent. Sez. U Num. 20681 Anno 2018

Presidente: VIVALDI ROBERTA

Relatore: FALASCHI MILENA

Data pubblicazione: 09/08/2018

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

SENTENZA

sul ricorso 19624-2016 proposto da:

SOCIETA' ITALIANA VERNICIATURA ELETTROFORESI - S.I.V.E.
S.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore,
elettivamente domiciliata in ROMA, VIA COSSERIA 5, presso lo studio
dell'avvocato GUIDO FRANCESCO ROMANELLI, che la rappresenta e
difende unitamente all'avvocato RICCARDO MONTANARO;

70
/ 18

Prof

- ricorrente -

contro

CONSORZIO DEI COMUNI E DEGLI UTENTI INDUSTRIALI SULLA RIVA SINISTRA DELLA STURA, in persona del Presidente pro tempore, COMUNE DI CIRIE', in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA G. ANTONELLI 45, presso lo studio dell'avvocato MATTEO MAZZONE, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato ADELAIDE PITERA';

- controricorrenti -

nonchè contro

CE.R.IN. S.R.L.;

- intimata -

avverso la sentenza n. 111/2016 del TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE, depositata l' 11/04/2016.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 13/02/2018 dal Consigliere MILENA FALASCHI;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale TOMMASO BASILE, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

uditi gli avvocati Guido Francesco Romanelli ed Adelaide Piterà.

RITENUTO IN FATTO

Con sentenza n. 111 dell'11 aprile 2016 il Tribunale Superiore delle acque pubbliche respingeva l'appello proposto dalla Società Italiana Verniciatura Elettroforesi – S.I.V.E. s.p.a. nei confronti del Comune di Ciriè e del Consorzio dei Comuni e degli Utenti Industriali sulla Riva Sinistra della Stura, nonché della CE.R.IN. s.r.l., rimasta contumace, avverso la sentenza n. 1244 del 2014 emessa dal Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'Appello di Torino che, dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alla questione

della debenza del canone relativo allo scarico, aveva rigettato la domanda della SIVE circa l'insussistenza del credito vantato dal Consorzio e dal Comune a titolo di canoni periodici per le utilità ritratte dalla società ricorrente dall'alveo della Stura.

Osservava il Tribunale Superiore che la natura di corrispettivo per l'uso, sebbene particolare e non corrispondente a quello tipico e naturale dei beni del Consorzio, e la manutenzione del bene consortile non poteva essere negata dal momento che elementi strutturali dell'impianto aziendale della SIVE erano inglobati o comunque sfruttavano le risorse idriche in questione, come emergeva dall'attraversamento in sottopasso di tubature, nonché dalla copertura di tratti di canali o condutture, che consentivano un più intenso o razionale utilizzo degli spazi circostanti per l'assenza di ingombri o limitazioni di manovra. In breve, si trattava di un vantaggio immanente consistente nell'eliminazione degli inconvenienti naturalmente connessi allo stesso sviluppo dei manufatti consortili sulla superficie, ragione per la quale la SIVE doveva corrispondere un compenso connesso alla struttura complessiva dei beni di proprietà consortile. Né rilevava che fosse posta a carico della SIVE, nei singoli provvedimenti di assenso o concessione ai manufatti di copertura ed attraversamento, la manutenzione di questi ultimi, rispondendo detta prestazione patrimoniale a funzioni diverse, "connesse alla struttura complessiva dei beni di proprietà consortile ed al loro appunto complessivo funzionamento e manutenzione, da una parte dei quali beni la beneficiaria delle concessioni ritraeva un'utilità particolare". La richiesta si fondava sulla potestà regolamentare del Comune circa l'uso dei beni facenti parte del suo demanio o patrimonio, in particolare l'art. 42, comma 2 d.lgs. n. 267 del 2000 e l'art. 52, comma 1 d.lgs. n. 446 del 1997, esclusa la natura tributaria dei proventi in questione, dovendo essere correlati al godimento dei beni, non contestata la congruità della determinazione unilaterale

della tariffa. In questo contesto veniva ritenuta la legittimità del Regolamento comunale, relativo ad un uso strutturale di alcuni manufatti in cui si articolava il sistema idrico consortile, e, di conseguenza, la pretesa ed il relativo recupero del corrispettivo.

Avverso la sentenza la SIVE ha proposto ricorso per cassazione con due motivi.

Resiste con controricorso il Consorzio ed il Comune, rimasta intimata la CE.R.IN. s.r.l..

La ricorrente ha anche depositato memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c..

CONSIDERATO IN DIRITTO

Con il primo motivo la ricorrente denuncia la violazione e la falsa applicazione degli artt. 1173 e ss e 1321 e ss c.c., nonché dell'art. 200, comma 1, lett. b) R.D. n. 1775 del 1933 e dell'art. 11 delle preleggi, per avere il Tribunale Superiore stabilito che la pretesa del Consorzio non ha natura di 'prestazione patrimoniale imposta', definendolo corrispettivo per la fruizione indiretta e contributo alle spese di manutenzione del complessivo impianto, dal momento che ove si trattasse di corrispettivo, lo stesso avrebbe dovuto essere contenuto e previsto in un contratto. Aggiunge la ricorrente che il regolamento comunale, inoltre, prevede il pagamento forzoso di un corrispettivo, pretendendo di intervenire retroattivamente sul contenuto dei nullaosta rilasciati negli anni antecedenti rispetto alla data di entrata in vigore dello stesso regolamento. Prosegue affermando che contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale Superiore, la società non fruisce di alcun servizio consortile, né è utente del Consorzio ovvero utilizza alcun canale irriguo consortile, senza neanche considerare che la presenza del canale costituirebbe un limite all'attività della società, ragione per la quale erroneamente è stata richiamata anche la disciplina della tariffa. Né gli artt. 42 d.lgs

n. 267 del 2000 e 52 d.lgs n. 446 del 1997 legittimano l'introduzione di prestazioni obbligatorie. Nella sostanza, la richiesta - ad avviso della ricorrente - concreterebbe una illegittima doppia pretesa.

Con il secondo motivo la ricorrente denuncia la violazione e la falsa applicazione dell'art. 23 Cost. e dell'art. 200, comma 1, lett. b) R.D. n. 1775 del 1933 dal momento che la natura non commutativa del prelievo economico imposto dal Consorzio e dal Comune di Ciriè non trova alcuna giustificazione in una fonte legislativa di rango primario.

Le due censure - che, ^{possono essere trattate in un contesto in quanto} per evidenti ragioni di connessione, ^o vertenti entrambe sulla natura del contributo preteso - sono prive di pregio e pertanto non possono essere accolte.

Va premesso che, pronunciando nella causa promossa da una società di gestione del servizio idrico integrato contro il Consorzio di Bonifica delle Marche, che le aveva richiesto di pagare una somma a titolo di contributo, queste Sezioni Unite hanno avuto occasione di confermare quanto già stabilito da Cass. Sez. Un. n.7101 del 2011 e n. 7178 del 2014 e, cioè, che anche in base alla normativa regionale di riferimento, occorreva distinguere fra contributi obbligatoriamente dovuti dai proprietari dei fondi ricompresi nel perimetro consortile e contributi dovuti da coloro che (come, per l'appunto, le società di gestione) pur non avendo alcuna proprietà nell'anzidetto perimetro, utilizzavano ugualmente i canali consortili come recapiti dei propri scarichi provenienti da insediamenti abitativi od industriali esterni.

Mentre le controversie sui primi andavano ricondotte alla giurisdizione delle commissioni tributarie, quelle sui secondi andavano devolute alla cognizione del giudice ordinario, stante la "prevalenza della (loro) natura negoziale, resa palese dalla previsione di una necessaria determinazione convenzionale di modalità ed entità del corrispettivo" per l'utilizzo dei canali.

La suindicata normativa regionale di riferimento prevedeva infatti che

il predetto corrispettivo, "univocamente definito come canone", venisse determinato mediante "l'obbligatoria stipula di una convenzione", ovvero sulla base di "uno schema chiaramente negoziale di obbligazione", che oltre ad essere del tutto distinta da quella gravante sui proprietari dei fondi ricompresi nel perimetro consortile, "trova(va) origine e fonte primaria in una convenzione tra il Consorzio e il gestore del servizio idrico integrato" (Cass. Sez. Un. n. 4309 del 2017).

Orbene, il contributo richiesto dal Consorzio dei Comuni e degli Utenti Industriali sulla Riva Sinistra della Stura, al quale aderisce il Comune di Cirié, nel cui territorio è ricompreso il tratto della rete dei canali nel quale la S.I.V.E. svolge la propria attività di realizzazione di rivestimenti nobilitanti e/o protettivi su metalli e plastica, trova fondamento nella deliberazione del Consiglio Comunale di Cirié n. 21 del 30 marzo 2009 di approvazione del Regolamento per l'esecuzione di opere e interventi straordinari sulla rete dei canali irrigui, dove ai punti 1 e 12 è previsto che "tutte le opere e gli interventi di carattere permanente, autorizzati con concessione o parere, sono soggette al versamento annuale di un corrispettivo per l'utilità ritratta da chi ha realizzato l'opera, quale rimborso forfettario di una quota dei costi sostenuti per la complessiva manutenzione della rete dei canali".

Sulla base del Regolamento il Consorzio ha richiesto alla S.I.V.E. i canoni per alcuni manufatti realizzati in precedenza dai gestori del sito occupato dalla ricorrente: si tratta di coperture e attraversamenti (precisamente, attraversamento in sottopasso con due condotte fognarie del diametro di 110 mm e di 300 mm, poste ad una profondità di 60 cm sotto il fondo del canale), che la società assume di avere realizzato in virtù di regolari nullaosta da parte del Consorzio, rilasciati tra il 1986 ed il 2006, e di cui afferma avere avuto da sempre cura di mantenerli. Nega la S.I.V.E., pertanto, di essere obbligata alla corresponsione dei canoni pretesi per non essere

stati gli stessi concordati ovvero previsti nell'originario atto di concessione, trattandosi, per di più, afferendo ad opere realizzate dalla medesima ricorrente.

Per analizzare correttamente la fattispecie appare imprescindibile la ricostruzione del quadro giuridico di riferimento alla potestà impositiva dei Comuni.

Viene in primo luogo in rilievo la disposizione dettata dall'art. 3, comma 149, lettera a) della legge 23 dicembre 1996 n. 662 che prevede la revisione della disciplina dei tributi locali informata al principio dell'attribuzione agli enti locali, in particolare province e comuni (riferendosi il vecchio testo dell'art. 119 Cost. alla sola finanza delle regioni), seguita poi dal D.lgs. n. 446 del 1997, art. 52 (modificato dall'art. 1, comma 1, lettera s) del D.lgs. n. 506 del 1999 ed in seguito dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2007 n. 244), che in attuazione dei principi e dei criteri direttivi contenuti nelle lettere a) e b) della norma prima indicata, disciplina la potestà regolamentare dei comuni e delle province nell'ambito della previsione delle fonti delle entrate locali. In base all'art. 52 della legge citata – considerata una pietra miliare per l'autonomia finanziaria dei Comuni – le norme legislative assumono carattere sussidiario nei confronti di quelle regolamentari. Restano, pertanto, in vigore solo nel caso in cui il Comune non intervenga sostituendole con lo strumento del Regolamento. Viene stabilito, in particolare, che gli enti hanno il potere di disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche di natura tributaria, fatta eccezione, per quanto riguarda queste ultime, per la individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei vari tributi, e ciò nel rispetto dell'art. 53 della Costituzione.

I Regolamenti vengono adottati con deliberazione dei rispettivi consigli a norma dell'art. 32 della legge 8 giugno 1990 n. 142, non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione, ed hanno

effetti non anteriormente al 1° gennaio dell'anno successivo. Con la conseguenza che con riferimento al profilo fiscale, mentre le Regioni sono poste su di un piano di assoluta pariteticità con lo Stato, gli enti locali minori esercitano un potere regolamentare ai sensi dell'art. 117, comma 6, della Cost. e dell'art. 52 del D.lgs n. 446 del 1997, cioè attraverso una fonte normativa sub primaria. Infatti pur essendo in presenza di un regolamento che può essere emanato anche in assenza di una legge di autorizzazione, detto potere subisce evidenti limiti, in quanto in ogni caso deve tenere conto dei vincoli finanziari e delle altre importanti novità contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (artt. 149 - 269), approvato con D.lgs 18 agosto n. 267 che detta disposizioni in materia di finanza propria e derivata. In ogni caso, a mente del novellato art. 119 Cost., le risorse economiche devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a ciascun ente ed ovviamente queste non possono^{no} che essere costituite da risorse proprie e da tributi che detti enti sono legittimati ad istituire in armonia con i principi della Carta fondamentale, di coordinamento della finanza pubblica, del sistema tributario e, soprattutto, nel rispetto dei vincoli comunitari. A fronte di siffatta ricostruzione normativa, le Sezioni Unite condividono la determinazione reiettiva del giudice di primo grado e di quello di appello.

Osserva il Collegio che dalla normativa sopra citata emerge la potestà regolamentare del Comune di Cirié nel disciplinare le proprie entrate, soprattutto laddove concernenti l'uso di beni demaniali, come nella specie.

Del resto la determinazione del canone da parte del Comune costituisce atto dovuto, in applicazione della normativa di cui sopra, in conformità ai criteri adottati a fronte di atti applicativi di specifiche disposizioni legislative e/o regolamentari e vanno a compensare un uso esclusivo di beni demaniali di non poca consistenza. E la

giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l'art. 1, comma 251, legge n. 296 del 2006 trova applicazione anche alle concessioni in corso e non solo a quelle rilasciate a partire dal 1° gennaio 2007 (cfr Cons. St. n. 729 del 2017; Cons. St. n. 3196 del 2013; Cons. St. n. 3522 del 2012). In tal senso si è espresso anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 302 del 2010 dove si legge "Innanzitutto si deve prendere in esame la censura basata sulla presunta lesione dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza dei rapporti giuridici, che deriverebbe dall'incidenza sui rapporti in corso dei nuovi criteri di determinazione dei canoni concessori. A tal proposito, giova ricordare come questa Corte abbia chiarito che <<nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto>> (sentenza n. 264 del 2005; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 236 e n. 206 del 2009).

Nel caso oggetto del presente giudizio, la variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali, in particolare di beni appartenenti al demanio marittimo (nella specie, idrico), non è frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore, ma si inserisce in una precisa linea evolutiva della disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali. Alla vecchia concezione, statica e legata ad una valutazione tabellare e astratta del valore del bene, si è progressivamente sostituita un'altra,

tendente ad avvicinare i valori di tali beni a quelli di mercato, sulla base cioè delle potenzialità degli stessi di produrre reddito in un contesto specifico.

Tale processo evolutivo è in corso da diversi decenni ed ha indotto questa Corte ad osservare che gli interventi legislativi, volti ad adeguare i canoni di godimento dei beni pubblici, hanno lo scopo, conforme agli artt. 3 e 97 Cost., di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati in favore di locatori privati (sentenza n. 88 del 1997).

Del resto, un consistente aumento dei canoni in questione era già stato disposto dall'art. 32, commi 21, 22 e 23, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2003, n. 326. La concreta applicazione degli aumenti disposti dalle norme citate è stata successivamente rinviata sino a quando la legge finanziaria del 2007 (art. 1, comma 256) ha disposto la loro abrogazione, mentre contestualmente introduceva i nuovi criteri di calcolo. Questi ultimi hanno sostituito gli aumenti generalizzati dei canoni annui per concessioni demaniali marittime, disposti con il citato d.l. n. 269 del 2003, con un nuovo meccanismo, che incide soprattutto sulle aree maggiormente produttive di reddito, cioè quelle su cui insistono pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi.

Non si può dire pertanto che l'aumento dei canoni, disposto dalla previsione legislativa censurata, sia giunto inaspettato, giacché esso si è sostituito ad un precedente aumento, di notevole entità, non applicato per effetto di successive proroghe, ma rimasto tuttavia in vigore sino ad essere rimosso, a favore di quello vigente, dalla norma oggetto di censura.

Nè l'incremento può essere considerato frutto di irragionevole arbitrio del legislatore, tale da indurre questa Corte a sindacare una scelta di indirizzo politico-economico, che sfugge, in via generale, ad una valutazione di legittimità costituzionale. Si tratta infatti di una linea di valorizzazione dei beni pubblici, che mira ad una loro maggiore redditività per lo Stato, vale a dire per la generalità dei cittadini, diminuendo proporzionalmente i vantaggi dei soggetti particolari che assumono la veste di concessionari.

Si deve ricordare in proposito la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, laddove sottolinea che una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi <<in modo improvviso e imprevedibile>>, senza che lo scopo perseguito dal legislatore ne imponesse l'intervento (sentenza 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02). Per i motivi illustrati sopra, l'intervento del legislatore non è stato né improvviso e imprevedibile, né ingiustificato rispetto allo scopo perseguito di assicurare maggiori entrate all'erario e di perequare le situazioni dei soggetti che svolgono attività commerciali, avvalendosi di beni pubblici, e quelle di altri soggetti che svolgono le identiche attività, ma assoggettati ai prezzi di mercato relativi all'utilizzazione di beni di proprietà privata....".

Quanto, infine, al profilo di censura relativo alla ultrattività del contributo per le annualità antecedenti al 2009, ne va rilevata la inammissibilità per carenza di interesse, in quanto la stessa S.I.V.E. ha chiarito nel ricorso che l'intimazione ha riguardato gli anni dal 2009 al 2012.

Conclusivamente il ricorso deve essere rigettato.

Le spese processuali, liquidate come in dispositivo e in favore del Consorzio e del Comune, per non avere l'intimata CE.R.IN. svolto difese, seguono la soccombenza.

Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013 ed è respinto per infondatezza, sussistono le condizioni per dare atto - ai sensi della L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), che ha aggiunto il testo unico di cui al D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1-quater - della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione integralmente rigettata.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso;

condanna la S.I.V.E. alla rifusione delle spese processuali, che liquida in favore del Consorzio e del Comune in complessivi € 3.200,00, di cui € 200,00 per esborsi, oltre ad accessori di legge.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-quater, inserito della L. n. 228 del 2012, art. 1, comma 17, dichiara la sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio delle Sezioni Unite del 13 febbraio 2018.