Sentenza del 30/09/2019 n. 24266 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

Svolgimento del processo

Pittarello Holding spa ha impugnato, davanti alla CTP di Bergamo, quattro avvisi di accertamento ICI per gli anni d'imposta dal 2006 al 2009 in ordine a due immobili di proprietà siti in (XXXXX), censiti al NCEU ai subalterni (XXXXX) e (XXXXX) e gravati da servitù di uso pubblico.

La CTP di Bergamo, nel contraddittorio delle parti, con sentenza n. 40/5/13, ha respinto i ricorsi.

Pittarello Holding spa ha proposto appello che la CTR di Milano, Sez. dist. di Brescia, nel contraddittorio delle, parti, ha respinto.

Pittarello Holding ha proposto ricorso per cassazione sulla base di due motivi.

Il Comune di Curno si è difeso con controricorso.

Entrambe le parti hanno depositato memorie.

Motivi della decisione

1. Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Comune di Curno.

Queste sono prive di pregio.

Infatti, parte ricorrente, quanto all'assoggettabilità ad ICI degli immobili in questione, ha contestato in maniera chiara la ricostruzione giuridica della fattispecie del giudice di appello.

In ordine al potere impositivo dei comuni, invece, si osserva che la contestazione è stata correttamente proposta ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3.

2. Con il primo motivo, la società contribuente lamenta la violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 504 del 1992, artt. 3 e 4.

Essa si duole del fatto che, ad avviso del giudice di appello, l'ICI sarebbe stata dovuta nella specie, considerato che, essendo i terreni de quibus gravati da servitù di uso pubblico - la titolarità della quale spetterebbe al Comune di Curno - l'ente locale sarebbe stato il vero soggetto passivo di imposta.

Parte ricorrente rappresenta che il Comune di Curno beneficerebbe di un diritto reale di uso, ai sensi del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 3, comma 1, secondo cui "Soggetti passivi dell'imposta sono il proprietario di immobili di cui all'art. 1, comma 2, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie, sugli stessi, anche se non residenti nel territorio dello Stato o se non hanno ivi la sede legale o amministrativa o non vi esercitano l'attività".

Ne conseguirebbe che essa ricorrente non dovrebbe pagare il tributo perchè troverebbe applicazione il citato D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 4.

Le doglianze sono infondate.

Non è controverso che, nella specie, venga in rilievo una cd. servitù di uso pubblico.

Per l'esattezza, essa graverebbe su immobili di proprietà di un privato e, nella sostanza, consisterebbe in un diritto, in favore della collettività (nell'atto costitutivo si precisa "del Comune di Curno), ad avvalersi di alcune aree destinate a "disimpegnare l'intero complesso" ed a parcheggio, comprensive di ascensori, scivoli e scale e collegate ad un complesso denominato (XXXXX).

Ritiene la CTR di Milano, Sez. dist. di Brescia, che l'ICI graverebbe sul proprietario, la Pittarello Holding spa, poichè la stessa, pur in presenza della menzionata servitù di uso pubblico, sarebbe proprietaria degli immobili, ma, invece, un nudo proprietario, la servitù di uso pubblico coincidendo con il diritto di uso menzionato dal D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 3, comma 1.

Ad avviso della società contribuente, invece, essendo titolare di un diritto di uso il Comune di Curno, troverebbe applicazione il citato D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 4, in base al quale "L'imposta è liquidata, accertata e riscossa da ciascun comune per gli immobili di cui all'art. 1, comma 2, la cui superficie insiste, interamente o prevalentemente, sul territorio del comune stesso.

L'imposta non si applica per gli immobili di cui il comune è proprietario ovvero titolare dei diritti indicati nell'articolo precedente quando la loro superficie insiste interamente o prevalentemente sul suo territorio".

La dizione uso pubblico indica due diverse qualità di alcune categorie di beni demaniali o, comunque, appartenenti allo Stato o ad altri pubblici poteri, e di alcuni tipi di diritti o comunque situazioni soggettive di godimento e di vantaggio riconosciute dall'ordinamento a determinate collettività.

Nella prima accezione, per uso pubblico si intende una caratteristica strutturale di alcuni beni, essenzialmente demaniali, di proprietà pubblica, che, appunto, sono aperti al godimento collettivo.

Ad assumere rilievo, nella presente sede, è, però, la seconda accezione, la quale descrive il contenuto di determinati diritti imputati ad una comunità di abitanti, vale a dire un gruppo di persone legate fra loro da un vincolo che ha ad oggetto beni immobili (e, talvolta, mobili) appartenenti a soggetti, sia pubblici che privati, terzi rispetto alla medesima collettività.

Per l'esattezza, tali diritti collettivi, che possono essere indicati come diritti di uso pubblico, e fra i quali rientrano varie figure giuridiche, fra cui le servitù di uso pubblico, consistono nel godimento di determinate utilitates, limitate all'uti e non estese al frui, riconducibili ai detti beni.

Essi si differenziano, innanzitutto, dalle servitù pubbliche, le quali sono un diritto reale parziario imputato all'ente pubblico in luogo della proprietà (per cui viene piuttosto in rilievo la prima accezione di uso pubblico) che, quindi, non appartiene alla comunità di abitanti, pur rappresentata dal suo ente esponenziale.

Inoltre, i diritti di uso pubblico sono diversi pure dagli usi civici, i quali, in effetti, gli somigliano perchè sono imputati ad una collettività di abitanti, rappresentando una categoria di diritti collettivi di origine dominicale aventi ad oggetto res alienae, ma si caratterizzano, fra l'altro, per comprendere anche utilitates di frui della res, per essere disciplinati dalla L. n. 1766 del 1927, e successive modifiche e per non potere essere costituiti ex novo, diversamente dai diritti di uso pubblico.

La natura dei diritti di uso pubblico come situazione soggettiva di carattere collettivo perchè appartenente ad una comunità di abitanti, piuttosto che all'ente di riferimento, di solito il comune, od a singoli privati, da un lato, è servita a distinguerli dalle servitù prediali e da quelle personali previste dal c.c. del 1865, con conseguente esclusione della relativa normativa imperativa, come quella sulla limitazione di durata; dall'altro, ha portato a riconoscere la legittimazione del singolo utente membro della comunità di abitanti a tutelare, in sede sia petitoria sia possessoria, il diritto stesso agendo come portatore di un interesse proprio e non in sostituzione del comune.

In pratica, e questo aspetto è estremamente rilevante ai fini della presente decisione, la giurisprudenza e la dottrina tradizionali hanno riconosciuto che, da una parte, l'ambito dei diritti reali fissato dal codice civile riguardasse i rapporti interprivati, dall'altro, al di fuori del siste del medesimo codice civile, sussistessero situazioni reali imputate a collettività e non a singoli o ad enti che, perciò, prescindevano dalle limitazioni poste dal diritto moderno agli iura in re aliena, configurandosi come diritti reali sui generis cui applicare degli istituti di origine consuetudinaria, i quali trovavano un fondamento normativo nell'attuale art. 11 c.c., il quale prescrive che "Le province e i comuni, nonchè gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico".

Era così ritenuto operativo il principio per cui le collettività di abitanti potevano acquisire diritti collettivi a carattere reale su beni privati in virtù del possesso protratto nel tempo, persino in assenza di una manifestazione di volontà in questo senso ad opera del comune, senza essere soggetti alle norme limitative del codice civile in tema di diritti reali; di tali diritti era rappresentante il comune, che era qualificato come un curatore degli interessi di una comunità di persone avente dei fini speciali.

Una volta sorto il diritto, il bene privato resta tale da un punto di vista dominicale, ma si trasforma in una cosa pubblica limitatamente all'utilitas trattane dalla collettività.

Il governo della res e la regolazione del suo uso spettano alla pubblica amministrazione limitatamente all'oggetto del diritto collettivo, quale risultante dal titolo, restando, per ogni ulteriore profilo, nella disponibilità del proprietario formale, che resta tale e, quindi, viene assoggettato.

Espressione di questa ripartizione dei poteri fra comunità e proprietario è il principio elaborato dalla giurisprudenza per il quale l'assoggettamento di una strada privata a servitù di uso pubblico non implica la facoltà dei proprietari frontisti di aprire accessi diretti dai loro fondi su detta strada privata, comportando ciò un'utilizzazione di essa più intensa e diversa, non riconducibile al contenuto dell'indicata servitù (Cass., Sez. 2, n. 21953 del 25 settembre 2013).

Di conseguenza, l'assoggettamento di una strada privata a servitù di uso pubblico non elimina l'interesse del proprietario ad agire in negatoria servitutis nei confronti dei proprietari frontisti che abbiano aperto accessi diretti dai loto fondi su detta strada, in guisa da determinare un aggravamento dell'intensità del passaggio in ragione dell'utilizzo dei detti accessi non riconducibile al contenuto della servitù già esercitata uti civis (Cass., Sez. 2, n. 509 del 18 gennaio 1995).

Il diritto di uso pubblico, quindi, non è disponibile in quanto tale, appartenendo ad una collettività di per sè priva di capacità di agire, e, in teoria, non si estingue con il mero non uso protratto nel tempo.

La giurisprudenza, pertanto, richiede, per ovviare alla incommerciabilità del diritto in questione, un intervento dell'ente rappresentativo della collettività, ed afferma che l'estinzione della servitù di pubblico passaggio su strada vicinale non può derivare dal mancato uso di detto passaggio da parte degli utenti, ma richiede che l'ente territoriale, quale soggetto esponenziale della collettività dei cittadini, esprima la sua volontà in tal senso attraverso l'adozione di un provvedimento che riconosca cessati l'uso e l'interesse pubblico a servirsi del bene, ovvero con un comportamento concludente, consistente nell'omesso esercizio del diritto-dovere di tutela davanti ad atti usurpativi o impeditivi del privato (Cass., Sez. 2, n. 11676 del 14 maggio 2018).

L'imputazione del diritto all'ente esponenziale si spiega con la necessità di individuare un soggetto che sia dotato di capacità di agire e possa occuparsi del bene, la collettività non essendo in grado di esprimere una volontà giuridicamente significativa.

Al riguardo, deve essere chiarito, quindi, il ruolo del detto ente esponenziale.

Non è in dubbio, infatti, l'appartenenza del diritto di uso pubblico alla collettività. Semplicemente, per compiere attività giuridicamente rilevanti per le quali sia necessario essere dotati di una piena capacità di agire, l'ordinamento riferisce il diritto al comune o all'ente rappresentativo di siffatta collettività.

L'esistenza di questa dicotomia emerge da quella giurisprudenza per la quale la titolarità della servitù pubblica di passaggio e la legittimazione a far valere questo diritto in giudizio spetta al comune quale ente rappresentante della collettività dei cittadini; tuttavia, tale legittimazione compete anche a ciascun cittadino uti singulus ed in nome proprio senza che, ove ad agire a

tutela della servitù sia il singolo, insorga un'ipotesi di litisconsorzio necessario che postuli l'intervento in causa del comune (Cass., Sez. 2, n. 2183 del 19 luglio 1974).

Da ciò si evince che il ruolo dell'ente concerne il compimento di atti di disposizione e gestione della res che presuppongono l'esercizio di una capacità di agire, non potendosi escludere, nondimeno, che il godimento diretto e la tutela giuridica del diritto siano appannaggio (anche) del singolo.

Questa precisazione chiarisce l'errore commesso da parte ricorrente nel fornire la sua ricostruzione dell'istituto.

Essa, infatti, riconduce le servitù di uso pubblico nell'ambito del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 4, e, per l'esattezza, sostiene che la servitù di uso pubblico sarebbe un diritto reale di uso.

Non considera, però, che le servitù di uso pubblico non possono essere considerate appartenenti, sia in senso civilistico sia tributario, all'ente pubblico di riferimento, quantomeno non nei termini in cui possono esserlo i diritti reali tipici.

La servitù di uso pubblico è della collettività e la proprietà del terreno-spetta sempre, nella specie, al privato.

Quest'ultimo, lungi dal divenire un proprietario spossessato, mantiene tutti i poteri propri di un dominus, l'insieme dei beneficiari della servitù di uso pubblico dovendosi limitare a godere di alcune specifiche utilitates, che non escludono che il proprietario formale possa godere appieno del bene in tutti gli altri modi e, persino, che possa utilizzare dello stesso come membro del gruppo.

Infatti, il potere amministrativo dell'ente esponenziale non può essere diretto a regolare usi ulteriori rispetto a quelli oggetto del titolo costitutivo della servitù di uso pubblico.

Del tutto inconferente è, quindi, il richiamo, contenuto nel ricorso, al diritto di uso di cui all'art. 1021 c.c..

Infatti, come chiarito, la tematica delle servitù di uso pubblico esula del tutto da quella dei rapporti interprivatistici.

Dette servitù sono diritti reali sui generis ed atipici appartenenti ad una collettività finalizzati a soddisfare un interesse pubblico di questa.

Il diritto di uso, invece, è un diritto reale limitato tipizzato dal legislatore, che è strettamente legato al beneficiario e, quindi, è temporaneo e, comunque, tale da non eccedere la durata della vita del suo portatore, potendo avere ad oggetto sia l'uti che il frui.

Il suo contenuto, almeno con riguardo alla possibilità di raccogliere i frutti, è definito in relazione a ciò che occorre ai bisogni dell'usuario e della sua famiglia.

Il diritto d'uso, regolato dal codice civile con delle disposizioni specifiche e, per quanto non previsto, dalle norme sull'usufrutto (art. 1026 c.c.), quindi, non ha nulla a che vedere con la

servitù di uso pubblico, la quale ha una disciplina non tipizzata, eventualmente desumibile da quella degli usi civici e, in minor misura, dei beni demaniali, spetta ad una collettività, mira a soddisfare un interesse generale di questa, ha ad oggetto solo l'uti e non il frui ed è tendenzialmente imprescrittibile.

Bene ha fatto, perciò, il giudice di appello ad affermare che l'ICI deve essere pagata dal proprietario o dal titolare dei diritti reali di godimento tipici indicati dal D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 3, e che questa norma non poteva essere interpretata in maniera estensiva fino a ricomprendervi pure le servitù e, in particolare, le servitù di uso pubblico.

Ne consegue che l'ICI doveva essere pagata dal proprietario delle particelle oggetto di causa, non potendo applicarsi il citato D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 4.

Se ne ricava il rigetto del motivo.

3. Con il secondo motivo la società ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 52, e del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 6, perchè il giudice di appello avrebbe ritenuto che tali disposizioni autorizzavano gli enti locali a differenziare le aliquote a seconda delle diverse categorie di fabbricati.

Il motivo è infondato.

Infatti, il citato D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 52, stabilisce che "Le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti".

Tale disposizione non esclude, quindi, la possibilità per il comune di differenziare le aliquote, ma pone dei limiti precisi, rappresentati, appunto dalla "individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi".

Affermare che la semplice differenziazione delle aliquote in relazione alle categorie dei fabbricati altererebbe la fattispecie imponibile non tiene conto della chiara volontà del legislatore che, invece, tale potere ha implicitamente attribuito all'amministrazione locale.

4. Il ricorso va, quindi, rigettato.

5. Le spese di lite seguono la soccombenza ex art. 91 c.p.c..

Sussistono le condizioni per dare atto, ai sensi della L. n. 228 del 2012, art. 1, comma 17, che ha aggiunto il D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dell'obbligo, a carico della società ricorrente, di versare l'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione integralmente rigettata, trattandosi di ricorso per cassazione la cui notifica si è perfezionata successivamente alla data del 30 gennaio 2013 (Cass., Sez. 6-3, sentenza n. 14515 del 10 luglio 2015).

P.Q.M.

La Corte:

- rigetta il ricorso;

- condanna la società ricorrente a rifondere le spese di lite, che liquida in Euro 3.500,00, oltre accessori di legge e spese generali nella misura del 15%;

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della V Sezione Civile, il 12 aprile 2019.

Depositato in Cancelleria il 30 settembre 2019

Documenti citati



Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza