Sentenza del 03/05/2023 n. 11550 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

1. La Regione Toscana ha proposto ricorso per la cassazione della sentenza depositata dalla Corte di Appello di Firenze il 7 giugno 2022, n. 1158, notificata il 13 giugno 2022, la quale, in controversia avente ad oggetto la determinazione del canone nel periodo compreso dall'anno (---) all'anno (---) per la concessione rilasciata il (---), dal Comune di Forte dei Marmi (LU) alla "CAPO A di A.A. e C. Sas " con riguardo ad un manufatto edificato su un'area del demanio marittimo ed adibito a ristorante/cinema, ha rigettato l'appello proposto dalla medesima nei confronti della "CAPO A di A.A. e C. Sas ", dell'Agenzia del Demanio - Filiale di (---) e del Comune di Forte dei Marmi (LU) avverso la sentenza depositata dal Tribunale di Lucca il 26 febbraio 2016, n. 415 (la quale aveva dichiarato la cessazione della materia del contendere della controversia per la definizione agevolata ai sensi della L. 27 dicembre 2013, n. 147., art. 1, commi 732 e 733), con limitato riguardo al capo rinviante per il calcolo dell'imposta all'importo convenuto tra le parti per la definizione agevolata, con compensazione delle spese giudiziali. Il giudice di appello ha confermato la decisione di prime cure sul presupposto che la definizione agevolata avesse comportato una vera e propria rideterminazione ex lege del canone concessorio, con la conseguenza che l'imposta regionale doveva essere commisurata a tale ammontare. La "CAPO A di A.A. e C. Sas " e l'Agenzia del Demanio - Filiale di Firenze hanno resistito con controricorso, mentre il Comune di Forte dei Marmi (LU) è rimasto intimato. Con conclusioni scritte, il P.M. si è espresso per l'accoglimento del ricorso. Oltre ad aver chiesto la riunione con il procedimento iscritto al n. 9949/2019 R.G. e la discussione orale della causa, la "CAPO A di A.A. e C. Sas " ha depositato memoria.

2. Il ricorso è affidato ad un unico motivo, con il quale si denuncia violazione e falsa applicazione della L. 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 732 e 733, e della L.R. Toscana 30 dicembre 1971, n. 2, rt. 1 nonchè della L.R. Toscana 11 agosto 1995, n. 85, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per essere stato erroneamente ritenuto dal giudice di appello che la scelta della "CAPO A di A.A. e C. Sas " di attivare la procedura finalizzata alla definizione del giudizio pendente mediante il pagamento di un importo pari al 30% delle somme dovute (canone concessorio) dovesse automaticamente condurre ad una rideterminazione anche dell'imposta regionale, che ha come base imponibile il predetto canone.

Motivi della decisione

1. Premesso che l'istanza di riunione per connessione con il procedimento iscritto al n. 9949/2019 R.G. deve essere disattesa, anche in considerazione della pendenza delle controversie

dinanzi a giurisdizioni diverse (ordinaria, l'una, e tributaria, l'altra) (Cass., Sez. Un., 9 marzo 2012, n. 3690), il motivo è infondato.

1.1 Con riguardo al riparto della giurisdizione in tema di concessione di beni demaniali, in linea di principio, questa Corte ha recentemente affermato che:

- in tema di concessione dei beni pubblici, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della pubblica amministrazione a tutela di interessi generali; quando, invece, la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della pubblica amministrazione sul rapporto concessorio sottostante, o quando investa l'esercizio di poteri discrezionali valutativi nella determinazione del canone, e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali (sia nell'an che nel quantum), la stessa è attratta nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo (Cass., Sez. Un., 17 dicembre 2020, n. 28973);

- le controversie aventi ad oggetto indennità, canoni od altri corrispettivi restano assoggettate al regime generale, a seconda che involgano diritti soggettivi a contenuto patrimoniale o l'esercizio di poteri discrezionali inerenti alla determinazione o alla debenza del canone; ne consegue che le controversie attinenti alla sola rideterminazione dei canoni concessori, in applicazione di una cogente disposizione normativa, dovuti per la concessione d'uso di un bene pubblico appartengono alla giurisdizione ordinaria, avendo ad oggetto diritti soggettivi a contenuto patrimoniale (Cass., Sez. Un., 4 settembre 2018, n. 21597);

- la giurisdizione del giudice ordinario, riguardante le indennità, i canoni e gli altri corrispettivi, nella fase del contratto di concessione si estende alle questioni inerenti all'adempimento o all'inadempimento della concessione, nonchè alle conseguenze risarcitorie, vertendosi nell'ambito di un rapporto paritetico tra le parti (Cass., Sez. Un., 8 luglio 2019, n. 18267); - là dove la pubblica amministrazione non svolga poteri autoritativi e si verta nell'ambito di un rapporto paritetico tra le parti, ricorrente anche nella fase esecutiva di un rapporto di subconcessione, le questioni inerenti all'adempimento o meno della concessione e le eventuali conseguenze risarcitorie appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario (Cass., Sez. Un., 30 luglio 2021, n. 21971);

- la controversia sulla definizione agevolata (c.d. "condono demaniale") D.L. 14 agosto 2020, n. 104, ex art. 100, commi 7-10, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126 (a tenore dei quali: "7. Al fine di ridurre il contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni ai sensi del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, art. 3, comma 1, lett. b), n. 2.1), convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, concernenti il pagamento dei relativi canoni, possono essere definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento: a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo; b) rateizzato fino a un massimo di sei annualità,

di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo.

8. La domanda per accedere alla definizione di cui al comma 7 è presentata entro il 15 dicembre 2020 ed entro il 30 settembre 2021 sono versati l'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o la prima rata, se rateizzato. 9. La liquidazione e il pagamento nei termini assegnati degli importi di cui al comma 7, lett. a) e b) costituisce a ogni effetto rideterminazione dei canoni dovuti per le annualità considerate. 10. La presentazione della domanda nel termine di cui al comma 8 sospende i procedimenti giudiziari o amministrativi di cui al comma 7, compresi quelli di riscossione coattiva nonchè i procedimenti di decadenza della concessione demaniale marittima per mancato pagamento del canone. La definizione dei procedimenti amministrativi o giudiziari si realizza con il pagamento dell'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o dell'ultima rata, se rateizzato. Il mancato pagamento di una rata entro sessanta giorni dalla relativa scadenza comporta la decadenza dal beneficio"), è una controversia concernente canoni, che ha ad oggetto una misura straordinaria e di stretta interpretazione; essa mira a definire, attraverso il pagamento di una somma di denaro, il contenzioso legato agli inadempimenti dei concessionari del demanio marittimo, per cui, trattandosi di un istituto di quantificazione dei canoni, il relativo contenzioso è devoluto alla giurisdizione ordinaria (Cass., Sez. Un., 15 marzo 2022, n. 8475).

1.2 Il principio da ultimo enunciato può valere anche per la fattispecie disciplinata dalla L. 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 732 e 733, (a tenori del quali: "732. Nelle more del riordino della materia da effettuare entro il 15 maggio 2014, al fine di ridurre il contenzioso derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni delle concessioni demaniali marittime ai sensi del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, art. 3, comma 1, lett. b), n. 2.1), convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni, i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze, possono essere integralmente definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del soggetto interessato ovvero del destinatario della richiesta di pagamento, mediante il versamento: a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme dovute; b) rateizzato fino a un massimo di sei rate annuali, di un importo pari al 60 per cento delle somme dovute, oltre agli interessi legali, secondo un piano approvato dall'ente gestore. 733. La domanda di definizione, ai sensi del comma 732, nella quale il richiedente dichiara se intende avvalersi delle modalità di pagamento di cui alla lett. a) o di quelle di cui alla lett. b) medesimo comma, è presentata entro il 28 febbraio 2014. La definizione si perfeziona con il versamento dell'intero importo dovuto, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda di definizione; in caso di versamento rateizzato, entro il predetto termine deve essere versata la prima rata, la definizione resta sospesa sino al completo versamento delle ulteriori rate e il mancato pagamento di una di queste, entro sessanta giorni dalla scadenza, comporta la decadenza dal beneficio. La definizione del contenzioso con le modalità di cui al comma 732 e al presente comma sospende gli eventuali procedimenti amministrativi, nonchè i relativi effetti, avviati dalle amministrazioni competenti, concernenti il rilascio nonchè la sospensione, la revoca o la decadenza della concessione demaniale marittima derivanti dal mancato versamento del canone"), stante l'evidente analogia tra le due forme di

definizione agevolata per il pagamento dei canoni relativi alle concessioni del demanio marittimo.

Peraltro, l'ambito operativo di quest'ultimo istituto è stato ampliato dal giudice delle leggi, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L. 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 732 e 733, "nella parte in cui non prevede che possano essere integralmente definiti anche i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore degli enti diversi dallo Stato titolari dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze", sul presupposto che "(...) la natura civilistica e processuale della norma contestata ne comporta la necessaria uniformità di applicazione alle analoghe situazioni pendenti: ciò anche in ragione della sostanziale omogeneità degli interessi inerenti ai concessionari e agli enti pubblici potenziali beneficiari del meccanismo transattivo (...)" (Corte Cost., 13 aprile 2018, n. 73).

1.3 Dunque, la circostanza che l'ammontare del canone dovuto in forza della concessione su un'area del demanio marittimo costituisca il presupposto per la conseguente liquidazione dell'imposta regionale sulle concessioni dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato non comporta l'unicità della giurisdizione sulle controversie attinenti, rispettivamente, alla determinazione del canone ed alla debenza del tributo.

Per cui, non può esservi giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dell'avviso di accertamento e di contestuale irrogazione della sanzione amministrativa per l'omesso versamento dell'imposta regionale sulle concessioni dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato, anche nel caso in cui il canone sia stato rideterminato in minus dal medesimo giudice in virtù del perfezionamento della definizione agevolata.

1.4 In tal senso, questa Corte ha puntualmente affermato che l'imposta regionale sulle concessioni dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato ha natura e caratteristiche di tributo, sicchè le controversie ad essa relative sono devolute alla giurisdizione del giudice tributario D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, ex art. 2, comma 1; laddove, però, si discuta non del potere impositivo della Regione o della legittimità della suddetta imposta, bensì, esclusivamente, della determinazione del canone di concessione demaniale, la cui variazione comporti automaticamente anche quella della menzionata imposta collegata alla misura del primo, in relazione a parametri predeterminati dalla legge, ma di cui si contesti la corretta applicazione, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario, non potendo qualificarsi una siffatta lite come di natura tributaria, essendo la misura dell'imposta una conseguenza non di un'azione diretta (o di una scelta autonoma) esercitata dal potere impositivo dell'amministrazione regionale, ma soltanto di un mero calcolo matematico connesso all'opzione della medesima amministrazione di commisurare l'importo dell'imposta ad un elemento, il canone concessorio, da altri determinato e la cui quantificazione è ad altri affidata dalla legge (in termini: Cass., Sez. Un., 3 maggio 2013, n. 10306 - analogamente: Cass., Sez. 5, 5 giugno 2015, n. 11655; Cass., Sez. 5, 20 maggio 2021, n. 13827).

1.5 Secondo l'assunto della ricorrente, la base imponibile dell'imposta regionale sulle concessioni dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato sarebbe costituita

dall'ammontare originario del canone dovuto, non avendo alcuna rilevanza la occasionale corresponsione in misura ridotta per effetto della definizione agevolata della controversia dinanzi al giudice ordinario.

1.6 Tale argomentazione non appare condivisibile.

Difatti, ancorchè la decurtazione del quantum debeatur sia ascrivibile all'opzione di avvalersi della definizione agevolata L. 27 dicembre 2013, n. 147, ex art. 1, commi 732 e 733, il versamento dell'importo ridotto ha funzione solutoria dell'obbligazione derivante dalla concessione, per cui tale somma è pur sempre corrisposta ed incassata a titolo di canone.

Ne discende che la base imponibile per la liquidazione dell'imposta deve essere commisurata (in percentuale) al canone effettivamente versato (arg. L. 16 maggio 1970, n. 281, ex art. 2 e L.R. Toscana 30 dicembre 1971, n. 2, art. 1), anche se nella consistenza ridotta ex lege dall'adesione alla definizione agevolata (L. 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 732 e 733). Altrimenti ragionando, il presupposto dell'allineamento tra canone ed imposta verrebbe meno.

1.7 Ne consegue che la sentenza impugnata si è uniformata a tale principio, avendo ritenuto che: "L'ente appellante muove dall'erronea considerazione che il canone di concessione fosse determinato con criteri di certa applicazione; che fra concessionario e Comune/Agenzia del demanio sia stata stipulata una mera "transazione" e che pertanto - e conseguentemente - la rideterminazione dell'imposta non poteva dipendere dalla transazione avvenuta fra la Società, il Comune e l'Agenzia del Demanio, rispetto alla quale l'Agenzia era da considerarsi terzo al quale la negoziazione suddetta non era opponibile. (...) Si evince dal complesso normativo che il canone di concessione, lungi dal doversi ritenere stabilito sulla base di criteri certi, doveva invece essere oggetto di riordino normativo; che pertanto "... al fine di ridurre il contenzioso derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni delle concessioni demaniali marittime..." era effettuata ex lege la determinazione di una percentuale - per la verità molto bassa se versata in unica soluzione, come per il caso che ci occupa - della somma controversa presuntivamente dovuta (derivante appunto da calcoli necessitanti di riordino complessivo). Non si tratta pertanto di una mera transazione negoziale non opponibile alla parte che non vi abbia preso parte, bensì di una vera e propria rideterminazione normativa - seppure di quantificazione non fissa e di carattere contingente - di un canone in misura favorevole al concessionario, che avrebbe evitato un suo inadempimento (comunque - come visto - contestabile) e avrebbe posto fine - nelle intenzioni - al contenzioso in essere. In tale quadro normativo, non è dubbio che l'imposta regionale sulla concessione dovuta allo Stato non può ritenersi commisurabile all'originario quantum, sia in quanto incerto, foriero di contenzioso ed evidentemente necessitante di nuovo intervento legislativo sia in quanto non risulterebbe più proporzionale al canone bensì, addirittura in alcuni casi, maggiore di esso".

Difatti, la eccezionale riduzione del canone versato non comporta alcuna variazione del relativo ammontare per le annualità escluse dalla definizione agevolata, rispetto alle quali l'imposta non può subire alcuna decurtazione. Nè si può ritenere che la commisurazione dell'imposta al canone versato in misura ridotta equivalga ad estendere la definizione agevolata oltre l'ambito fissato dalla legge.

2. In conclusione, valutandosi la infondatezza del motivo dedotto, il ricorso deve essere rigettato.

3. La novità della questione controversa e l'assenza di precedenti specifici di legittimità giustificano la compensazione delle spese giudiziali.

4. Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, si dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis se dovuto.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; compensa le spese giudiziali; dà atto dell'obbligo, a carico della ricorrente, di pagare l'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, se dovuto.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, il 20 aprile 2023.

Depositato in Cancelleria il 3 maggio 2023

Documenti citati

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza