

Sentenza del 16/10/2023 n. 28656 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

L'Agenzia del Demanio propone due motivi di ricorso per la cassazione della sentenza in epigrafe indicata, con la quale la Corte di Appello di Ancona, a conferma (sebbene con diversa motivazione) della decisione del Tribunale di Pesaro, ha ritenuto illegittimi tre provvedimenti emanati dal Comune di Fano (in data (Omissis) e (Omissis), nonché (Omissis)) aventi ad oggetto l'aumento del canone demaniale - L. n. 296 del 2006 , ex art. 1, comma 252 - dovuto per gli anni (Omissis) dalla Marina dei Cesari Srl sulla concessione ad essa rilasciata il (Omissis) per la realizzazione e gestione del (Omissis) (D.P.R. n. 509 del 1997).

La Corte di Appello, in particolare, ha osservato che:

- l'ammontare del canone poteva effettivamente mutare per effetto di una disciplina sopravvenuta, non incidente per ciò solo sul sinallagma contrattuale e legittimamente invocabile dall'amministrazione comunale in quanto delegata in materia dalla Regione Marche (L.R. n. 23 del 2002);
- la questione della rideterminazione dei canoni sui rapporti di concessione già in essere all'entrata in vigore della Legge Finanziaria del 2007, il cui art. 1 , comma 253 aveva aggiunto al D.L. n. 400 del 1993 , art. 3 il comma 4 bis sulla durata delle concessioni che prevedessero opere da realizzare, era stata tuttavia già risolta dalle sentenze della Corte Costituzionale nn. 302 del 2010 (concessioni per attività turistico-ricreative) e 29 del 2017 (concessioni per la realizzazione di opere e strutture per la nautica da diporto);
- in particolare, con quest'ultima sentenza la Corte Costituzionale aveva fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata dell' art. 1 comma 252 suddetta legge finanziaria 2007 , escludendo l'applicabilità dei nuovi criteri di mercato in aumento dei canoni delle concessioni non ancora scadute che prevedessero la realizzazione di impianti ed infrastrutture da parte del concessionario, comprese tra queste anche le concessioni rilasciate prima del 2007;
- nel caso di specie, si trattava appunto di concessione anteriore al 2007 e recante l'impegno del concessionario (art. 1) di costruire determinate infrastrutture portuali, le quali avrebbero acquistato natura demaniale solo alla scadenza della concessione (avente durata di 75 anni), con conseguente inapplicabilità dei criteri di determinazione dei canoni a valore di mercato;
- nè il Comune aveva provato che la pretesa di maggior canone si riferisse all'applicazione del valore di mercato ai soli beni originariamente esistenti al momento del rilascio della

concessione, non anche a quelli successivamente realizzati dalla società.

Resiste con controricorso e memoria la società Marina dei Cesari Srl , mentre nessuna attività difensiva è stata posta in essere in questa sede dal Comune di Fano.

p. 2.1 Con il primo motivo di ricorso l'Agenzia del Demanio lamenta - ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, - vizio di sussunzione perchè, ferma restando la correttezza della ricostruzione giuridica operata dalla Corte di Appello, quest'ultima l'aveva poi erroneamente applicata alla fattispecie concreta, falsamente ritenendo che il Comune di Fano avesse applicato i criteri di mercato (Omi) di cui al D.L. n. 400 del 1993 , art. 3 comma 2.1 mentre esso in realtà, nei provvedimenti indicati (allegati al ricorso per cassazione sub doc. 2-4) aveva applicato i canoni tabellari di cui all'art. 3 comma 1 lett. b) e comma 3 medesimo D.L. n. 400, come aggiornati a seguito dell' art. 1 comma 252 legge finanziaria 2007 (L. n. 296 del 2006); e l'incremento dei canoni sulla base di questi valori tabellari - qui applicati sulle sole aree e specchi acquei originariamente oggetto della concessione (allegata al ricorso per cassazione sub doc. 1), non anche alle opere - doveva trovare applicazione anche alle concessioni dei beni del demanio marittimo aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

p. 2.2 Il motivo è infondato.

Sul piano della ricostruzione normativa, il D.L. n. 400 del 1993 , art. 3 , comma 1, lett. b) cit. prescrive quanto segue: "1. I canoni annui per concessioni rilasciate o rinnovate con finalità turistico-ricreative di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei per i quali si applicano le disposizioni relative alle utilizzazioni del demanio marittimo sono determinati nel rispetto dei seguenti criteri:

b) misura del canone annuo determinata come segue:

1) per le concessioni demaniali marittime aventi ad oggetto aree e specchi acquei, per gli anni 2004, 2005 e 2006 si applicano le misure unitarie vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e non operano le disposizioni maggiorative di cui al D.L. 30 settembre 2003, n. 269 , art. 32 , commi 21, 22 e 23 dell'art. 32 convertito, con modificazioni, dalla L. 24 novembre 2003, n. 326 , e successive modificazioni; a decorrere dal 1 gennaio 2007, si applicano i seguenti importi aggiornati degli indici ISTAT maturati alla stessa data:

1.1) area scoperta: Euro 1,86 al metro quadrato per la categoria A; Euro 0,93 al metro quadrato per la categoria B;

1.2) area occupata con impianti di facile rimozione: Euro 3,10 al metro quadrato per la categoria A; Euro 1,55 al metro quadrato per la categoria B;

1.3) area occupata con impianti di difficile rimozione: Euro 4,13 al metro quadrato per la categoria A; Euro 2,65 al metro quadrato per la categoria B;

1.4) Euro 0,72 per ogni metro quadrato di mare territoriale per specchi acquei o delimitati da opere che riguardano i porti così come definite dal testo unico di cui al R.D. 2 aprile 1885, n. 3095 , art. 5 e comunque entro 100 metri dalla costa;

1.5) Euro 0,52 per gli specchi acquei compresi tra 100 e 300 metri dalla costa;

1.6) Euro 0,41 per gli specchi acquei oltre 300 metri dalla costa;

1.7) Euro 0,21 per gli specchi acquei utilizzati per il posizionamento di campi boa per l'ancoraggio delle navi al di fuori degli specchi acquei di cui al numero 1.3)." Il comma 2" del medesimo art. 3 stabilisce che: "Per le concessioni comprensive di pertinenze demaniali marittime si applicano, a decorrere dal 1 gennaio 2007, i seguenti criteri: (2.1) per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, il canone è determinato ai sensi del punto 1.3)".

Ancora, il comma 3" della medesima disposizione - come sostituito dalla L. n. 296 del 2006 , art. 1 , comma 252 - prescrive che: "Le misure dei canoni di cui al comma 1, lett. b), si applicano, a decorrere dal 1 gennaio 2007, anche alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto".

Come osservato nella sentenza impugnata, in materia è intervenuta, con le due citate sentenze, la Corte Costituzionale la quale - in particolare con la decisione n. 29 del 2017 specificamente dedicata alle concessioni demaniali per la creazione di infrastrutture portuali da diporto, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale - ex artt. 3 e 41 Cost. - della L. n. 296 del 2006 , art. 1 , comma 252, nella parte in cui, anche con riferimento ai rapporti concessori in corso, estende i medesimi criteri di determinazione dei canoni, dettati per le concessioni con finalità turistico-ricreative, alle concessioni di beni del demanio marittimo per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

Dopo aver individuato nell'entità degli investimenti richiesti la distinzione, rispettivamente, tra concessioni ad uso turistico-ricreativo e concessioni infrastrutturali, il giudice delle leggi ha stabilito che: "Con riferimento a tale specifica categoria di rapporti concessori, un'interpretazione costituzionalmente corretta della disposizione censurata porta ad escludere l'applicabilità, generale ed indifferenziata, dei canoni commisurati ai valori di mercato a tutte le concessioni di strutture dedicate alla nautica da diporto, rilasciate prima del 2007 ed impone la necessità di considerare la natura e le caratteristiche dei beni oggetto di concessione, quali erano all'avvio del rapporto concessorio, nonché delle modifiche successivamente intervenute a cura e spese dell'amministrazione concedente".

In conseguenza di ciò, e sulla base del richiamo normativo alle opere costituenti "pertinenze demaniali marittime", è stata esclusa "l'applicabilità dei nuovi criteri commisurati al valore di mercato alle concessioni non ancora scadute che prevedano la realizzazione di impianti ed infrastrutture da parte del concessionario, ivi incluse quelle rilasciate prima del 2007, non avendo dette opere ancora acquisito la qualità demaniale; mentre, con riferimento agli aumenti dei canoni tabellari (D.L. n. 400, art. 03, comma 1, lett. b, n. 1) valgono i principi affermati nella sentenza n. 302 del 2010, che ha ritenuto compatibile con gli artt. 3 e 97 Cost. l'adeguamento dei canoni delle concessioni turistico-ricreative, in quanto non inaspettato e volto a consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e rendere i predetti canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati in favore di locatori privati".

Pertanto, l'aumento dei canoni concessori a valore di mercato deve ritenersi costituzionalmente compatibile, con riguardo alle concessioni portuali da diporto (anche se anteriori al 2007), solo con riferimento ai beni costituenti l'oggetto originario dell'assegnazione, oltre che alle opere successivamente realizzate a cura e spese dell'Amministrazione concedente.

E quanto così stabilito dalla Corte Costituzionale è stato poi recepito dallo stesso legislatore che, con norma di natura interpretativa, ha poi stabilito (D.L. n. 104 del 2020 , art. 100 , comma 3 conv. L. n. 126 del 2020) che: " Alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto si applicano, con effetto a decorrere dal 1 gennaio 2007, le misure dei canoni di cui al D.L. 5 ottobre 1993, n. 400 , art. 03, comma 1, lett. b), convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 1993, n. 494 , come modificato dal comma 2 del presente articolo, con riferimento alle caratteristiche dei beni oggetto di concessione, quali erano all'avvio del rapporto concessorio, nonchè delle modifiche successivamente intervenute a cura e spese dell'amministrazione concedente." Una fattispecie analoga a quella qui dedotta - caratterizzata "dalla questione, secca, dell'applicabilità del regolamento economico introdotto con le disposizioni emanate dalla L. n. 296 del 2006 al rapporto concessorio in corso al momento della sua entrata in vigore" - è già stata affrontata da questa Corte di legittimità (v. Cass., sez. I civ., n. 3785/19) la quale, proprio sulla base della decisione della Corte Costituzionale n. 29/2017 , ha rimarcato la differenza ai fini di causa tra concessioni turistico-ricreative e concessioni infrastrutturali da diporto, giungendo alla conclusione per cui: " Mentre con riferimento agli aumenti dei canoni tabellari (D.L. n. 400 del 1993 , art. 03, comma 1, lettera b, n. 1) valgono i principi affermati nella sentenza n. 302 del 2010, viceversa va esclusa l'applicabilità dei nuovi criteri commisurati al valore di mercato alle concessioni non ancora scadute che prevedano la realizzazione di impianti ed infrastrutture da parte del concessionario, ivi incluse quelle rilasciate prima del 2007".

Orbene, tutto ciò premesso, la Corte di Appello ha appunto accertato che i tre provvedimenti comunali di aumento dei canoni concessori non rispettavano questa distinzione di fondo, in quanto non comprovatamente limitati ai beni esistenti al momento del rilascio della concessione ((Omissis)) ma concernenti anche le opere realizzate, proprio in adempimento dell'obbligo concessorio, dalla concessionaria e destinate ad essere apprese alla proprietà demaniale solo alla scadenza (dopo 75 anni) del rapporto di affidamento e gestione.

In particolare, ha osservato la Corte di Appello che: "Invero, una volta accertato che la concessione prevede la realizzazione di opere da parte del concessionario (circostanza del resto mai posta in discussione dal Comune di Fano nè dall'appellante), va esclusa l'applicabilità dei nuovi criteri in base alla interpretazione costituzionalmente conforme di cui si è detto in precedenza, in mancanza di ulteriori elementi di prova diretti ad evidenziare che la commisurazione del nuovo canone è stata parametrata alle concrete caratteristiche dei (soli) beni demaniali che ne formano l'oggetto". Ha poi aggiunto la Corte anconetana che: "in tal senso, infatti, non è stata prospettata (nè quindi provata) alcuna specifica circostanza da parte del comune che, avendo rideterminato i canoni, era tenuto ad allegare ed a dimostrare di averli ricalcolati - correttamente - avuto a riguardo esclusivamente ai beni demaniali già esistenti alla data del rilascio della concessione".

La sentenza di appello va, sul punto, ascritta al tenore dei motivi di gravame proposti dall'Amministrazione (in essa riportati) la quale "ricostruita ed interpretata la normativa applicabile anche alla luce dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 302/2010 , ha quindi ribadito che la nuova modalità di determinazione dei canoni di concessione del demanio marittimo - comportante canoni più elevati - è applicabile, a partire dal 1 gennaio 2007, a tutte le concessioni demaniali, sia assentite in precedenza, sia adottate oppure rinnovate successivamente a tale data".

Là dove il punto cruciale di causa (data da una disputa insita nella corretta interpretazione non già della disciplina di riferimento, bensì di provvedimenti amministrativi) doveva invece vertere sul diverso aspetto dei beni (solo quelli originariamente oggetto della concessione) da prendere a riferimento per l'applicazione degli aumenti dei canoni a valore di mercato secondo lo *jus superveniens* come interpretato dal giudice delle leggi.

In definitiva, una volta appurato in fatto (con accertamento non sindacabile nella presente sede di legittimità) che i provvedimenti comunali in questione non tenevano conto dei soli beni originariamente concessi (circostanza non provata, ma neppure allegata, dall'Amministrazione, sull'erroneo presupposto della uniforme ed indistinta possibilità di aumento dei canoni concessori indipendentemente dalla natura, turistico-ricreativa ovvero infrastrutturale, della concessione stessa), il giudice d'appello ha fatto corretta applicazione del compendio normativo come su delineato, con ciò escludendosi il lamentato vizio di sussunzione.

Si è più volte affermato che "in tema di ricorso per cassazione, il cosiddetto vizio di sussunzione, censurabile dal giudice di legittimità, può consistere o nell'assumere la fattispecie concreta giudicata sotto una norma che non le si addice, perchè la fattispecie astratta da essa prevista non è idonea a regolarla, oppure nel trarre dalla norma, in relazione alla fattispecie concreta, conseguenze giuridiche che contraddicano la pur corretta sua interpretazione" (Cass.nn. 10320/18 , 13747/18 ed altre), mentre nella concretezza del caso la fattispecie risulta essere stata propriamente sussunta dal giudice di merito nella disciplina sua propria.

Va d'altra parte considerato che l'interpretazione del provvedimento amministrativo richiama, ove compatibili, i criteri dell'ermeneutica contrattuale (Cass. SSUU n. 20181/19), risolvendosi dunque anch'essa - con riguardo ad atti di natura ed efficacia specifica e particolare come quelli qui dedotti - in una questione di fatto demandata al giudice di merito, e sindacabile in sede di legittimità solo previa deduzione della violazione o falsa applicazione di ben determinati criteri legali ex art. 1362 segg. c.c..

3.1 Con il secondo motivo di ricorso subordinatamente si deduce - ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, - omesso esame di un fatto controverso e decisivo per il giudizio, appunto costituito dall'applicazione da parte del Comune, ai canoni demaniali 2008, 2009 e 2010, dei citati valori tabellari sui beni d'origine, non già di quelli di mercato come erroneamente affermato.

p. 3.2 Il motivo non può trovare accoglimento risultando, nei termini che verranno indicati, finanche inammissibile.

Dopo aver dedotto, con il primo motivo di ricorso, un inesistente vizio di sussunzione, l'agenzia del demanio subordinatamente sollecita, con questo secondo motivo, una vera e propria rivisitazione fattuale della vicenda in frontale contrapposizione all'accertamento già operato dal giudice di merito; accertamento (che ha coinvolto la disamina tanto dell'atto di concessione quanto dei provvedimenti comunali impugnati) all'esito del quale è emerso che il comune non aveva dimostrato, anzi neppure allegato (come detto, non ritenendolo necessario secondo la sua erronea ricostruzione del quadro normativo), il presupposto legittimante l'aumento dei canoni, appunto individuabile nel riferimento ai soli beni esistenti al momento del rilascio della concessione (ovvero ai beni ed alle opere successivamente realizzate a cura e spese della stessa amministrazione concedente).

Dunque, la presente doglianza non può che risultare in ciò inammissibile perchè in realtà volta a sollecitare un nuovo riesame di elementi fattuali della vicenda, sicuramente inammissibile nella presente sede di legittimità; d'altra parte, la sola affermazione della ricorrente secondo cui la Corte di appello avrebbe errato nella ricostruzione in fatto (oltre a non essere di per sè in grado di superare il giudizio reso dalla Corte di merito circa il mancato assolvimento dell'onere probatorio da parte dell'amministrazione comunale) dimostra come quest'ultima si sia fatta carico di esaminare proprio il problema centrale dei criteri di applicazione degli aumenti dei canoni, segnatamente sotto il profilo dei beni considerati.

Il che esclude recisamente e con autoevidenza che sia qui configurabile un vizio, ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, di "omesso esame di un fatto controverso e decisivo per il giudizio".

p. 4. Ne segue il rigetto del ricorso con la condanna della amministrazione ricorrente alla rifusione delle spese di lite, liquidate come in dispositivo.

P.Q.M. rigetta il ricorso;

condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese del presente giudizio di legittimità, che liquida in Euro 5.000,00, oltre Euro 200,00 per esborsi, rimborso forfettario ed accessori di legge.

Documenti citati



Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza