Cassazione - Sez. II - Ordinanza del 31/7/2023 n. 23281

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. CARRATO Aldo - Presidente -
Dott. FALASCHI Milena - Consigliere -
Dott. PAPA Patrizia - rel. Consigliere -
Dott. ROLFI Federico Vincenzo Amedeo - Consigliere -
Dott. AMATO Cristina - Consigliere -
ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 5134-2020 proposto da:

CONDOMINIO DI (Omissis), in persona dell'amministratore pro-tempore, domiciliato "ex lege" presso la Cancelleria civile della Corte di Cassazione e rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Maria Buonfantino, in virtù di procura rilasciata su foglio separato allegato al ricorso, con indicazione dell'indirizzo pec;
- ricorrente -
contro
COMUNE DI (Omissis), in persona del sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliato in Roma, via Appennini 46, presso lo Studio legale associato Leone, rappresentato e difeso dagli avv. Fabio Maria Ferrari e Maria Gabriella Console, come da procura rilasciata su separato foglio allegato al controricorso, con indicazione dell'indirizzo pec;
- controricorrente -
avverso la sentenza n. 3942/2019 della CORTE D'APPELLO di NAPOLI, depositata il 16/07/2019;
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 9/11/2022 dal consigliere PATRIZIA PAPA.

Svolgimento del processo

1. Con ricorso del 12/10/2012, il Condominio di via (Omissis) in (Omissis) propose opposizione, dinanzi al Tribunale di Napoli, avverso due inviti di pagamento, l'uno per Euro 166.266,00 e l'altro per Euro 67.246,00, per la riscossione coattiva del canone COSAP dovuto per avere utilizzato un ponteggio, installato in forza di successive concessioni di occupazione di suolo pubblico a tariffa agevolata, per l'esposizione di un telo pubblicitario, senza pagamento della corrispondente tariffa; gli importi erano stati quantificati dal Comune nella misura della differenza tra la tariffa ordinaria di cui alla lett. d) dell'art. 26 del Regolamento COSAP dovuta in caso di esposizione di mezzo pubblicitario e la tariffa agevolata effettivamente corrisposta dal Condominio e condizionata al mancato utilizzo dell'andito a scopi pubblicitari o commerciali.
Con sentenza n. 4941/2016, l'adito Tribunale accolse parzialmente l'opposizione, riducendo l'importo di entrambi gli inviti di pagamento e compensando per metà le spese.
2. Con sentenza n. 3942/2019, la Corte d'appello di Napoli rigettò l'appello del Condominio e, in accoglimento dell'appello incidentale del Comune, rideterminò ex art. 26 (poi divenuto art. 28), punto 8, tabella A del Regolamento COSAP, la somma pretesa con il primo invito di pagamento, riconoscendo come dovuta la tariffa ordinaria in riferimento all'intera superficie occupata dal ponteggio, senza considerare la minore estensione del telo pubblicitario, e ridusse la misura della compensazione delle spese.
3. Avverso questa sentenza il citato Condominio ha proposto ricorso per cassazione, affidandolo a tre motivi, a cui il Comune ha resistito con controricorso.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo, il Condominio ha sostenuto, in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 c.p.c., la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, come sancito nella Cost., art. 97, nonchè la "violazione e falsa applicazione della L. n. 241 del 1990 e della L. n. 59 del 1997, e la violazione e falsa applicazione degli art. 1175, 1375, 2735 c.c." (così in rubrica), per avere la Corte territoriale ritenuto che l'"autorizzazione" all'installazione del telo

pubblicitario, rilasciata dallo stesso Comune nel 2007 e prodotta sin dal primo grado e l'avvenuta ricezione di una somma integrativa del canone non fossero circostanze idonee ad escludere la legittimità degli inviti di pagamento opposti, anche in applicazione del principio di buona fede, avuto altresì riguardo al lungo tempo intercorso (cinque anni), tra l'intervenuta autorizzazione, l'integrazione del canone e la notifica degli inviti.
2. Con il secondo motivo, il ricorrente ha lamentato, in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 c.p.c., la violazione del D.Lgs. n. 446-97, art. 63 e del D.Lgs. n. 507-93, art. 9, comma 7, nonchè degli art. 24, 26, 28, 30 e 32 del Regolamento COSAP vigente nel 2007, per avere la Corte territoriale escluso che la tariffa ordinaria non fosse applicabile soltanto in relazione alla superficie del ponteggio effettivamente utilizzata per fini pubblicitari.
3. Con il terzo motivo, per diverso profilo, il Condominio ha, infine, prospettato, in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 c.p.c., la violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 446-97, art. 63 e del D.Lgs. n. 507-93, art. 9, comma 7, nonchè degli art. 15, 24, 26, 28, 30, 32 del Regolamento COSAP vigente nel 2007, per non avere la Corte d'appello ritenuto applicabile la tariffa piena esclusivamente in relazione al periodo effettivo di installazione del telone pubblicitario, estendendo, invece, il calcolo della Cosap a tutta la durata della concessione.
Nela parte finale di detto motivo si invoca, inoltre, la "revisione del criterio della soccombenza in termini di spese processuali, con conseguente riforma totale" della sentenza impugnata.
4. In disparte ogni rilievo sulla formulazione della rubrica del primo motivo (la violazione di legge è stata prospettata in riferimento a due testi normativi speciali, senza alcuna specifica indicazione degli articoli asseritamente violati o non correttamente applicati, cfr. Cass. Sez. 5, n. 21819 del 20/09/2017, senza trascurare che la dedotta, ma pur sempre in maniera generica, violazione della L. n. 241 del 1990 non aveva costituito oggetto del contendere in appello), tutti e tre i motivi - che possono essere trattati congiuntamente per la comunanza delle questioni involte e per la stretta connessione argomentativa che li avvince - sono infondati.
Occorre, innanzitutto, evidenziare che il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, istituito dal D.Lgs. n. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 63, come modificato dalla L. 23 dicembre 1998, n. 448, art. 31, risulta configurato come corrispettivo di una concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici.
Il suo presupposto applicativo è, pertanto, non la limitazione o sottrazione all'uso normale o collettivo di parte del suolo, ma l'utilizzazione particolare o eccezionale che ne tragga il singolo, sia autorizzata all'esito di procedimento amministrativo, sia attuata in via di fatto.
Così configurato, dunque, il COSAP trova la sua fonte nel provvedimento concessorio, ma non può essere considerato oggetto di trattativa privata, essendo il suo pagamento previsto dal Regolamento e la sua misura soggetta alle tariffe approvate con le delibere del consiglio comunale, nè può essere oggetto di rinuncia (v., da ultimo, Cass. Sez. 1, n. 18171 del 2022, con richiami).
In applicazione di questi principi, correttamente la Corte d'appello, pur prevedendo lo scomputo delle somme corrisposte, ha escluso che l'"autorizzazione" prodotta, rilasciata peraltro da organo incompetente e senza la preventiva instaurazione dell'iter procedimentale prescritto, potesse costituire atto equipollente di una concessione rilevante ad escludere la debenza del canone nella misura fissata dal Regolamento.
Diversamente non può ritenersi neppure considerando l'accettazione delle somme corrisposte dal Condominio ad integrazione o il decorso del tempo fino alla notifica degli inviti: come detto, infatti, il regolamento comunale è fonte normativa anche nella parte in cui prevede i criteri di determinazione della superficie di occupazione e le relative tariffe dovute; il diritto al canone non è, perciò, rinunciabile dall'ente e la richiesta di adempimento di un'obbligazione patrimoniale, conosciuta o conoscibile nell'an e nel quantum, entro gli ordinari termini di prescrizione del credito, costituisce attività tipica della Pubblica Amministrazione.
Conseguentemente, come già chiarito da questa Corte (Cass. Sez. 3, n. 9240 del 2020) l'affidamento sull'inerzia del Comune, interpretata come possibile rinuncia implicita al canone, non trova tutela giuridica, considerato che non è affatto imprevedibile, fino al momento del maturare della prescrizione decennale, il sopraggiungere di una richiesta di pagamento per forme pubblicitarie particolari.
Il primo motivo è, perciò, infondato.

Ugualmente infondate sono la seconda e la terza censura, entrambe basate sulla asserita incidenza, nella determinazione della misura del canone dovuto, dell'utilizzo del ponteggio a scopo pubblicitario soltanto per una parte della superficie oltre che successivamente alla data di inizio dell'occupazione.
Sul punto, deve considerarsi in diritto che, come correttamente rilevato dalla Corte territoriale, esplicitamente l'art. 26 del Regolamento all'epoca vigente, prevedeva (comma 8 tabella a) che nelle ipotesi di occupazioni per anditi, ponteggi, ponti mobili per la realizzazione di interventi edilizi di durata non superiore a 364 giorni fosse applicabile la tariffa agevolata purchè i ponteggi non fossero utilizzati quale mezzo pubblicitario commerciale, chiarendo per di più, testualmente, che l'utilizzo pubblicitario o commerciale ricorreva anche quando l'esposizione del messaggio si riferisse "ad una superficie espositiva inferiore" a quella che i ponteggi avrebbero consentito.
Dalla chiara lettera della riportata disposizione regolamentare la Corte territoriale ha legittimamente desunto che l'agevolazione - per sè stessa avente natura eccezionale - era esclusa dall'utilizzo a scopo pubblicitario o commerciale del ponteggio senza che potesse rilevare la misura della superficie del ponteggio utilizzata per il messaggio, non potendosi prevedere l'applicazione di due differenti tariffe per una sola occupazione.
L'esposizione del telo pubblicitario sul ponteggio, invero, non ha interferito con l'utilizzazione del suolo occupato dalla struttura come concessa al Condominio: il titolo della concessione è, infatti, rimasto valido quanto alla durata e ampiezza dell'occupazione e l'utilizzazione del ponteggio a scopo pubblicitario ha implicato soltanto l'applicazione della tariffa ordinaria invece di quella agevolata e ciò a prescindere dalla data di esposizione del messaggio pubblicitario: ciò che è venuto meno, infatti, è stato il presupposto di operatività dell'agevolazione.
In tal senso, non vi è stata alcuna violazione del D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 63, secondo cui il regolamento deve determinare - e indicare - la tariffa sulla base della classificazione in categorie di importanza delle strade, aree e spazi pubblici, dell'entità dell'occupazione, espressa in metri quadrati o lineari, del valore economico della disponibilità dell'area nonchè del sacrificio imposto alla collettività, perchè il canone è stato quantificato in riferimento alla tariffa prevista per l'occupazione del suolo pubblico in via ordinaria.
Ugualmente deve escludersi la prospettata violazione del D.Lgs. n. 507-93, comma 7 dell'art. 9 secondo cui, in caso di installazione di un mezzo pubblicitario su beni appartenenti o dati in godimento al comune, il pagamento dei canoni di locazione o di concessione vanno commisurati "alla effettiva occupazione del suolo pubblico del mezzo pubblicitario": ancora una volta, infatti, il ricorrente omette di considerare che, nella fattispecie, il suolo pubblico "effettivamente" occupato corrispondeva all'intera area - oggetto delle concessioni - su cui è stato realizzato il ponteggio; il telo pubblicitario, evidentemente, coprendo una parte della superficie del ponteggio, non occupa un "bene appartenente o dato in godimento al comune" ma un bene privato, a sua volta installato su suolo pubblico.
In altri termini, l'utilizzo del ponteggio a fini pubblicitari non implica l'abusività della sottrazione del suolo pubblico all'uso generale al quale è demandato, ma comporta una differente utilizzazione del ponteggio, che non incide sulla validità od efficacia del titolo, ma legittima solo l'integrazione del canone, come in concreto applicata. Anche con riguardo alla censura concernente l'accoglimento del motivo di appello incidentale, la Corte di appello ha fatto una corretta applicazione dell'art. 26, punto 8, tabella a), del regolamento Cosap, laddove si prevede che viene a configurarsi utilizzo pubblicitario o commerciale anche quando l'esposizione del messaggio (non preventivamente autorizzato) abbia una durata inferiore a quella dei ponteggi installati; da ciò il giudice di secondo grado ha legittimamente desunto che l'installazione di un telo pubblicitario su un suolo ottenuto in concessione (ancorchè tardivamente) comportava "ipso iure" l'applicazione della tariffa ordinaria dal momento in cui è iniziata l'occupazione (e per tutta la sua durata), a prescindere dalla data di esposizione sulla struttura del messaggio pubblicitario, e tanto in dipendenza della natura derogatoria della regolamentazione sulle agevolazioni (con la conseguente rideterminazione dei giorni di effettiva occupazione su cui calcolare la tariffa dovuta per la Cosap).
Quanto, poi, alla censura sulle spese, va rilevato che la Corte di appello ha adeguatamente motivato sulla rivalutazione della suddivisione del carico delle spese, alla stregua dell'esito complessivo della causa per effetto della decisione dalla stessa adottata.

5. In definitiva, alla stregua di tutte le argomentazioni complessivamente svolte, il ricorso deve essere integralmente respinto.
Le spese di questo giudizio, liquidate come in dispositivo in riferimento al valore del credito contestato, vanno poste a carico del totalmente soccombente Condominio ricorrente.
Stante il tenore della pronuncia, va dato atto - ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater - della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo contributo unificato, pari a quello previsto per la proposizione dell'impugnazione, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.
Condanna il Condominio ricorrente al pagamento, in favore del controricorrente Comune di (Omissis), delle spese del presente giudizio di legittimità, liquidate complessivi Euro 4.700,00, di cui Euro 200,00 per esborsi, oltre alle spese forfettarie, iva e cpa nella misura e sulle voci come per legge.
Si dà atto - ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater - della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo contributo unificato, pari a quello previsto per la proposizione dell'impugnazione, se dovuto.
Conclusione
Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della seconda sezione civile della Corte suprema di Cassazione, il 9 novembre 2022.
Depositato in Cancelleria il 31 luglio 2023