

Concessioni amministrative – canone – canone minimo – cava.

giurisdizione ordinaria e amministrativa – autorizzazioni e concessioni – giurisdizione del Giudice ordinario e del Giudice amministrativo – ripartizione – criteri – concessione di cava – impossibilità di sfruttamento per motivi non attribuibili al concessionario – controversia sul canone minimo – giurisdizione dell’Autorità Giudiziaria ordinaria - sussistenza.

Cassazione Sez. Un. Civili, 24/6/2011, n. 13903
- riforma App. TN 22/2009 -

Dopo che la giurisdizione dell’A.G.O. era stata declinata sia dal Tribunale che dalla Corte di Appello, la Corte Suprema ci ha dato ragione in punto giurisdizione, enunciando la seguente massima:

“le controversie concernenti indennità, canoni od altri corrispettivi riservate, in materia di concessioni amministrative, dall’art. 5, comma secondo, della legge 6.12.71, n. 1034, alla giurisdizione del giudice ordinario, sono solo quelle con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della P.A. a tutela di interessi generali; quando invece la controversia coinvolga la verifica dell’azione autoritativa della P.A. sul rapporto concessorio sottostante, ovvero quando investa l’esercizio di poteri discrezionali – valutativi nella determinazione del canone, e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico – aziendali (sia sull’an che sul quantum), la medesima è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo. Ne consegue che, in materia di concessione di cava, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia, nella quale il concessionario (sul presupposto dell’impossibilità di escavazione, per motivi oggettivi, attribuibili esclusivamente alla conformazione del terreno) contesta la pretesa dell’amministrazione concedente di conseguire il pagamento del canone minimo, a prescindere dalla concreta sfruttabilità dello stesso” (rectius: della cava- NDR)

Il caso concreto riguardava la seguente fattispecie:

il concessionario di una cava si trovava nella impossibilità temporanea di coltivare la stessa, perché lo sfruttamento ne era impedito dal fatto che lo sviluppo del piano cave del comprensorio minerario complessivo aveva adibito per un certo tempo il terreno, concesso come lotto di cava, al transito dei mezzi e delle macchine operatrici, per cui, per un certo tempo, il terreno non poteva essere abbassato di quota. Perciò, per lo stesso tempo, la cava era divenuta di impossibile coltivazione per "factum principis".

La legge (provinciale) prevedeva un canone parametrato al metro cubo di materiale scavato.

Una delibera generale dell'Autorità Amministrativa (Giunta Provinciale della Provincia Autonoma) stabiliva peraltro che per ogni lotto di cava il concessionario dovesse pagare un canone minimo in misura forfettaria, stabilito in modo indipendente dalla quantità escavata.

Tale delibera era di natura regolamentare, cioè applicabile a tutte le concessioni esistenti, e posteriore alla concessione originaria; comunque stabiliva in via generale l'esistenza di un canone minimo non parametrato al metro cubo di materiale scavato.

Perciò il concessionario era stato richiesto dall'Autorità concedente, il Comune, del pagamento del canone minimo previsto dalla delibera provinciale, anche se non era stato estratto materiale.

Il concessionario si opponeva sostenendo di nulla dovere, perché la legge prevedeva che il canone di cava fosse parametrato al metro cubo di materiale escavato, per cui a fronte di zero metri cubi non poteva che esserci un canone di zero lire.

La delibera – regolamento provinciale (corrispondente nell'ordinamento generale ad un decreto ministeriale) era illegittima e andava disapplicata dal Giudice ordinario, perché, in contrasto con la legge, stabiliva un canone a prescindere dal metro cubo di materiale escavato.

In realtà l'atto di concessione prevedeva sì un canone minimo, ma nel senso che il concessionario assicurava un grado di sfruttamento minimo della cava, e quindi (a metro cubo) un corrispettivo canone: ma la norma contrattuale era ovviamente inapplicabile se la cava era

stata resa in toto non coltivabile non per colpa del concessionario, ma per factum principis.

Motivano le Sez. Unite 13903/2011:

“Nella specie, come s’è visto, si controverte intorno alla pretesa del Comune di conseguire dal concessionario un canone annuale minimo, prescindente dal metodo di calcolo al metro cubo. Pretesa fondata sul disposto di una delibera della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Trento (la n. 377 del 23.1.2001), che il concessionario sostiene essere illegittima siccome in contrasto con la Legge Provinciale n. 6 del 1980 (come successivamente modificata), la quale prevederebbe, invece, che il canone sia determinato in proporzione al volume estratto, attribuendo, altresì, alla Giunta Provinciale, il compito di adottare, con propria deliberazione (come è avvenuto nella specie) i criteri per il calcolo del canone a metro cubo di materiale estratto.

E’ palese dunque che, nel caso in trattazione, si controverta in ordine al diritto soggettivo del concessionario, fondato sulla Legge Provinciale, di essere sottoposto (o meno) al pagamento di un canone senza alcun riferimento al materiale estratto, ossia in ordine all’an, al quomodo e al quantum debeatur (più specificamente al solo an – NDR); esula invece dalla controversia qualsiasi riferimento sia al rapporto concessorio sottostante, sia all’esercizio di poteri discrezionali – valutativi della P. A. nella determinazione del canone.” (in cui “P.A.” vuol dire “P.A. concedente” NDR)

Il caso appare interessante poiché i giudici di merito avevano scambiato la deduzione di illegittimità della delibera regolamentare provinciale, e la sua richiesta di disapplicazione per illegittimità (contrasto con la legge provinciale) per una impugnazione dei poteri discrezionali dell’Amministrazione concedente. Naturalmente una tale impugnazione avrebbe dovuto essere svolta dinanzi al giudice amministrativo, e contro la provincia Autonoma, quale autorità che aveva emanato l’atto.

Ma la Provincia non era l’amministrazione concedente, ma solo l’Autorità competente a legiferare (in luogo delle Camere) e a

regolamentare (in luogo del ministero, come nell'ordinamento generale) nella materia delle miniere, cave e torbiere (Statuto di Autonomia per il T-AA – Suedtirolo – art. 8 n. 14).

Si ricadeva perciò nel caso generale della richiesta di disapplicazione, in sede di giudizio civile, di un provvedimento illegittimo.

Ecco di seguito la sentenza:

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ELEFANTE	Antonino	- Primo Presidente f.f. -
Dott. TRIOLA	Roberto Michele	- Presidente di sezione -
Dott. SALME'	Giuseppe	- Consigliere -
Dott. SALVAGO	Salvatore	- Consigliere -
Dott. MACIOCE	Luigi	- Consigliere -
Dott. AMOROSO	Giovanni	- Consigliere -
Dott. SPIRITO	Angelo	- rel. Consigliere -
Dott. D'ALESSANDRO	Paolo	- Consigliere -
Dott. TIRELLI	Francesco	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente:
sentenza

sul ricorso 8539/2010 proposto da:

LORENZI VITO DI LORENZI IVO & C S.N.C., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA MICHELE MERCATI 51, presso lo studio dell'avvocato ANTONINI Giuseppe, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato PAIAR ENZO, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI FORNACE, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE MAZZINI 11, presso lo studio dell'avvocato STELLA RICHTER Paolo, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati DALLA FIOR MARCO, LORENZI ANDREA, per delega a margine del controricorso e ricorso incidentale;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

avverso la sentenza n. 22/2009 della CORTE D'APPELLO di TRENTO, depositata il 12/02/2009;

udita la relazione della causa svolta nella Pubblica udienza del 14/12/2010 dal Consigliere Dott. ANGELO SPIRITO;

uditi avvocati Giuseppe ANTONINI, Paolo STELLA RICHTER;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CICCIOLO Pasquale Paolo Maria, che ha concluso per il rigetto del ricorso principale; inammissibilità o comunque assorbimento del ricorso incidentale.

FATTO

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

L'amministrazione comunale di Fornace concesse alla soc. Lorenzi la cava identificata con il n. 12 ai canoni determinati dall'AP di Trento. Successivamente, le concesse altra cava, data la difficoltà di sfruttamento di quella n. 12. Tuttavia, con riferimento a quest'ultima, nel 2004 il Comune chiese il pagamento dei canoni arretrati, sull'assunto che il metodo di calcolo automatico e non reale gravasse anche nel caso in cui la cava fosse inutilizzata.

Scaturitane la controversia, il Tribunale ritenne sussistere la giurisdizione del GA, con sentenza poi confermata dalla Corte di Trento. In particolare, il giudice d'appello ha ritenuto che: la concessione del lotto n. 12 non era stata sospesa; la concessione di un'area di risulta, per improduttività di quella n. 12, non aveva sostituito la concessione di quest'ultima; il Comune era legittimato a chiedere i canoni, in quanto la società non aveva rinunciato alla concessione dell'area in questione; essenziale al rapporto di concessione era la previsione di un corrispettivo dovuto, benché la cava fosse improduttiva, in quanto il criterio della commisurazione al materiale estratto era valido solo per i canoni eccedenti il minimo; l'atto amministrativo di calcolo dei canoni non poteva essere disapplicato, siccome conforme alla legge; la società, per conservare il bene oggetto di concessione, doveva corrispondere i canoni; la giurisdizione spettava al GA, restando salva la giurisdizione del G.O. solo nell'ipotesi in cui la controversia non abbia ad oggetto la verifica dell'azione autoritativa di determinazione dei canoni da parte della PA. Propone ricorso per cassazione la soc. Lorenzi a mezzo di quattro motivi, attraverso i quali sostiene la giurisdizione del G.O..

Risponde con controricorso il Comune di Fornace, il quale propone anche ricorso incidentale. La ricorrente ha depositato memoria per l'udienza.

DIRITTO

MOTIVI DELLA DECISIONE

I ricorsi devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., siccome proposti contro la medesima sentenza.

Il ricorso principale è fondato.

La più recente giurisprudenza di queste SU ha affermato che le controversie concernenti indennità, canoni od altri corrispettivi riservate, in materia di concessioni amministrative, dalla L. 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 5, comma 2, alla giurisdizione del giudice ordinario sono solo quelle con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della P.A. a tutela di interessi generali; quando, invece, la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della P.A. sul rapporto concessorio sottostante, ovvero quando investa l'esercizio di poteri discrezionali-valutativi nella

determinazione del canone e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali (sia sull'an che sul quantum), la medesima è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo (Sez. Un., n. 15644 del 2010; Sez. Un., n. 441 del 2007; Sez. Un. n. 22661 del 2006).

Più in particolare, già in precedenza e con riguardo ad ingiunzione per il pagamento di canone di concessione di cava, è stato affermato che l'opposizione dell'intimato, qualora contesti la legittimità della procedura di riscossione, ovvero riguardi, non l'esistenza, l'efficacia, la portata o lo svolgimento del rapporto di concessione, bensì l'an, il quomodo od il quantum debeatur, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario (Sez. un., n. 16165 del 2002).

Nella specie, come s'è visto, si controverte intorno alla pretesa del Comune di conseguire dal concessionario un canone annuale minimo, prescindente dal metodo di calcolo al metro cubo. Pretesa fondata sul disposto di una Delibera della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Trento (23 gennaio 2001, n. 377), che il concessionario sostiene essere illegittima siccome in contrasto con la L.P. n. 6 del 1980 (come successivamente modificata), la quale prevederebbe, invece, che il canone sia determinato in relazione al volume estratto, attribuendo, altresì, alla G.P. il compito di adottare con propria deliberazione (come è avvenuto nella specie) i criteri per il calcolo del canone a metro cubo del materiale estratto.

E' palese, dunque, che nel caso in trattazione si controverta in ordine al diritto soggettivo del concessionario, fondato sulla legge provinciale, di essere sottoposto (o meno) al pagamento di un canone senza alcun riferimento al materiale estratto, ossia in ordine all'an, al quomodo ed al quantum debeatur; esula, invece, dalla controversia qualsiasi riferimento sia a rapporto concessorio sottostante, sia all'esercizio di poteri discrezionali-valutativi della P.A. nella determinazione del canone. In conclusione, deve essere enunciato il principio in ragione del quale: "Le controversie concernenti indennità, canoni od altri corrispettivi riservate, in materia di concessioni amministrative, dalla L. 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 5, comma 2, alla giurisdizione del giudice ordinario sono solo quelle con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della P.A. a tutela di interessi generali; quando, invece, la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della P.A. sul rapporto concessorio sottostante, ovvero quando investa l'esercizio di poteri discrezionali-valutativi nella determinazione del canone e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali (sia sull'an che sul quantum), la medesima è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo. Ne consegue che, in materia di concessione di cava, rientra nella giurisdizione del G.O. la controversia nella quale il concessionario (sul presupposto dell'impossibilità d'escavazione per motivi oggettivi, attribuibili esclusivamente alla conformazione del terreno)

contesta la pretesa dell'amministrazione concedente di conseguire il pagamento del canone minimo, a prescindere dalla concreta sfruttabilità dello stesso".

Consegue la dichiarazione della giurisdizione del giudice ordinario e la cassazione della sentenza impugnata con rinvio al Tribunale di Trento. Resta assorbito il ricorso incidentale con il quale il Comune impugna la sentenza per avere rigettato il suo appello incidentale.

Sono completamente compensate tra le parti le spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte, riuniti i ricorsi, accoglie il principale e dichiara assorbito l'incidentale. Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, cassa la sentenza impugnata e rinvia al Tribunale di Trento. Compensa interamente tra le parti le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, il 7 giugno 2011.

Depositato in Cancelleria il 24 giugno 2011

CONFORMI E DIFFORMI

(1) Non si rinvencono precedenti in termini.